

Op. 6320



ESTRATTO
DALLA
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO
E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA



SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

MILANO - VIA KRAMER, 4 A - GALL. S. CRISTOFORO, 54-55

1909

Sp 6320
per ricordo e per... rimprovero

aff. Bz.

Rivista di diritto costituzionale e amministrativo

Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria (1)

Alcuni dei provvedimenti emanati dal Governo in occasione del terremoto calabro-siculo, prima che la legge del 12 gennaio, specialmente con gli art. 6 e 14, gli conferisse dei poteri straordinari, meritano di esser presi in considerazione, per la nuova e caratteristica figura, che, mediante essi, ha assunto una facoltà, di cui il Governo ha sempre fatto, come è risaputo, un larghissimo uso, ma in contingenze e per estremi molto diversi. Intendiamo accennare alla facoltà di emanare dei decreti-legge d'urgenza e di stabilire il così detto stato d'assedio civile: facoltà quest'ultima, che è bene menzionare distintamente, essendo noto come non sia pacifica l'opinione che, sembra a buon diritto, la considera una semplice e particolare manifestazione della prima.

Ognuno sa, che in siffatta materia tanto delicata e che tocca i supremi principii e le basi stesse del nostro ordinamento costituzionale, tutto è incerto, e nella teoria, che pure l'ha sottoposto a numerose, e, qualche volta, pregevoli ricerche, e nella pratica, nonostante i molti e frequenti casi in cui essa si è concretata. Le incertezze maggiori e, staremmo per dire, esasperanti, si rinvencono, come è naturale, nella dottrina, che in tal campo ha esercitato il suo ufficio critico in modo che riesce tutt'altro che facile anche la pura e semplice esposizione delle opinioni, che in proposito sono state manifestate (2): da quella che nega semplicisticamente al Governo i poteri di cui è parola, alle altre che, con diversissimo fondamento, nella più variabile misura e con le più disparate conseguenze e condizioni, ne riconoscono la legittimità o, quanto meno, ne scusano l'esercizio di fatto. Va da sè che molte di queste incertezze hanno avuta un'eco immediata nella pratica: non tanto in quella governativa, quanto in quelle giurisprudenziale e parlamentare, e queste anzi le hanno spesso e per varie ragioni accresciute e complicate. Lo scopo del presente scritto — occorre appena avvertirlo — non può esser quello di tentare un riesame di tutta la teorica, ma soltanto di richiamare l'attenzione degli studiosi su qualche punto di essa, che dal nuovo caso sembra che rimanga lumeggiata in modo non previsto e, forse, non prevedibile. Imperocchè uno de' motivi, per cui nella teoria medesima

(1) Cf. a pag. 130 del presente volume, parte I, lo studio del Cons. Silvio Longhi sullo stesso argomento.

(2) V. un diligente riassunto di tali opinioni per quanto riguardano lo stato d'assedio, in RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, nel *Trattato di diritto amministrativo italiano* dell'ORLANDO, vol. IV, parte I, pag. 1154 e segg.; e, per ultimo, oltre che per lo stato d'assedio, anche per tutte le forme dei decreti-legge d'urgenza, vedi l'interessante studio del GMELIN, *Ueber den Umfang des Königlichen Verordnungsrechts und das Recht zur Verkündung des Belagerungszustandes in Italien*, Karlsruhe i. B., 1907, pag. 89 e segg.; 141 e segg.

debbonsi lamentare tante deficienze, si rinviene nel fatto, che essa è stata formulata sempre in occasione e con riguardo ai casi effettivamente verificatisi, e questi si sono sempre ripetuti con le medesime note caratteristiche: la dottrina o, meglio, le dottrine, che ne sono risultate, non si son potute così liberare da una certa unilateralità, che ha impedito, nonostante ogni sforzo di menti acute, la percezione di principii più generali. A ciò si aggiunga che i « precedenti » cui si accenna sono stati per loro natura tali da non escludere diversi ed estremi apprezzamenti politici, e si sa che questi, sia pure inavvertitamente, possono qualche volta suggestionare ed ispirare il giurista più esperto e passionato. I provvedimenti invece, dei quali occorre adesso occuparci, mentre, come si è detto, riguardano una fattispecie che è diversissima dalle solite, versano in una materia più sottratta alle preoccupazioni e ai pregiudizi della politica quotidiana.

Il primo, per la sua importanza, di siffatti provvedimenti è il decreto reale del 3 gennaio, col quale « visto l'art. 243 del codice penale per l'esercito; considerato che il cataclisma tellurico avvenuto il 28 dicembre 1908 nei territori di Messina e di Reggio-Calabria ha creato una situazione per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra; vista la necessità e l'urgenza improrogabile di provvedere immediatamente a tutti i servizi pubblici venuti meno, ed all'ordine e alla sicurezza pubblica; visto che è cessata di fatto la giurisdizione ordinaria e che è impossibile ricostituirla subito; sulla proposta del Consiglio dei Ministri », si dichiara lo stato d'assedio nel Comune di Messina (1) e nei Comuni del circondario di Reggio.

Finora lo stato d'assedio, a prescindere dal caso di guerra, era stato sempre proclamato come una misura di polizia, tendente ad una energica e immediata tutela dell'ordine pubblico, in occasione di quei moti popolari che, secondo la loro gravità, vengono designati con vari nomi, e che dalla semplice sommossa possono assurgere all'estrema figura della rivoluzione. Anzi siffatto scopo e siffatto carattere si erano ritenuti così essenziali e imprescindibili, che la dottrina li aveva assunti nella stessa nozione dello stato d'assedio. Tutte le definizioni di questo, nessuna esclusa — il che rende superflua qualunque citazione — muovono per l'appunto dal presupposto di un attentato contro il vigente ordinamento costituzionale, di una sollevazione contro i pubblici poteri, di un disordine criminoso causato da nemici interni dello Stato. Si è fatta questione se lo stato d'assedio deve servire soltanto a reprimere siffatti movimenti, o può anche avere uno scopo puramente preventivo; ma ad ogni modo, non si era mai, prima d'ora, pensato che esso potesse trovare la sua ragion d'essere in cause sostanzialmente diverse. E si capisce agevolmente come di ciò si risentisse tutta l'impostazione teorica degli ardui problemi che si riconnettono a siffatto argomento: problemi che ormai debbonsi formulare e risolvere in modo da comprendervi il caso, come quello attuale, di uno stato d'assedio imposto, non per rigire ad un'illecita attività collettiva contro l'ordine costituito, ma per rigire al dissolvimento di ogni organizzazione sociale e politica avvenuto per un fenomeno del tutto involontario e naturale. Non si ha più, in questa

(1) Con R. decreto dell'8 gennaio lo stato d'assedio fu poi esteso anche al circondario di Messina.

ipotesi, la lotta, per la difesa del diritto, contro dei ribelli, e la stessa repressione dei reati comuni, perpetrati da coloro che possono essere indotti a profittare dell'occasione favorevole ai loro disegni criminosi, rappresenta uno scopo del tutto secondario, per quanto importante. Sta in prima linea e avanti ad ogni altro bisogno la necessità di ripristinare i servizi pubblici, che appaiono più indispensabili che non nei tempi ordinari, e per gli effetti, cui debbono provvedere, del cataclisma, e per la difficoltà di sostituirvi la iniziativa privata. E oltre alle esigenze amministrative, occorre aver riguardo a quelle che attengono alla funzione giurisdizionale, rimasta paralizzata e sospesa. Brevemente, ma incisivamente, la motivazione del decreto del 3 gennaio ha posto in rilievo queste cause determinanti la misura da esso presa. La quale così si presenta con caratteri di un'interessante originalità.

Cominciando dall'esame intrinseco del decreto medesimo, per vedere quali conseguenze dottrinali possono trarsene, occorre osservare che anche esso, come i precedenti in materia di stato d'assedio, ha creduto di doversi richiamare alle note disposizioni del codice penale per l'esercito, che regolano lo stato di guerra. In che senso ciò si sia fatto per il passato non è in verità facile determinare, ma delle diverse interpretazioni di cui siffatto richiamo è suscettibile, una sembra che resti ormai, pel nuovo caso, definitivamente esclusa. Intendiamo alludere all'opinione, secondo la quale lo stato d'assedio civile rientrerebbe nella figura dello stato di guerra e sarebbe per conseguenza disciplinato dal codice penale militare, in modo che la facoltà del governo di proclamarlo si rinverrebbe in una diretta ed espressa disposizione di legge. In verità, tale opinione non ha avuto nessun seguito, ma si è affermato che essa è precisamente quella che sarebbe stata adottata dalla pratica italiana in parecchie dichiarazioni dello stato d'assedio (1). Ciò però non potrebbe, senza dubbio, ripetersi per l'ultimo decreto. Se fino ad un certo punto e con molta buona volontà, si poteva per l'addietro spiegare l'identificazione, che la dottrina dominante ha sempre a buon diritto respinta, delle due figure, e considerare come guerra una semplice rivolta interna, nessuno potrebbe certo ragionevolmente sostenere che il codice penale militare contempra lo stato di cose quale ebbe a verificarsi a Messina ed a Reggio, a causa del terremoto. Lo stesso decreto del 3 gennaio ha sentito il bisogno di rilevare la differenza dei due casi, per quanto contemporaneamente ne abbia accentuate le affinità, osservando che la situazione creata dal cataclisma era *per certi effetti identica e per altri più grave* di quella che si verifica nei territori in stato di guerra. Non resta quindi che ammettere che il richiamo alle suddette disposizioni si sia fatto non già perchè in esse il caso rientri, ma per *estendere* le disposizioni medesime ad un caso che esse precisamente non regolano. In modo che, a questo punto, è inevitabile la domanda: qual'è il fondamento che a questa estensione può darsi?

È noto come la dottrina abbia sempre ritenuto, calorosamente insistendovi, l'impossibilità di trovare siffatto fondamento in un'interpretazione analogica. Non già che la figura dello stato d'assedio non sia realmente affine a quella dello stato di guerra, specialmente finchè si ragiona, come finora si è fatto, sull'ipotesi di uno stato d'assedio determinato da una rivolta; per quanto numerose e gravi siano le differenze che intercedono fra questa

(1) RANELLETTI, op. e loc., pag. 1166, nota I.

e una guerra nel senso vero della parola, ciò nondimeno sarebbe alquanto paradossale negarne le evidenti somiglianze (1). Le quali, secondo noi, sebbene attenuate, continuano a sussistere, anche quando si tratti di uno stato d'assedio che presenti la figura di quello cui furono sottoposti i territori di Messina e di Reggio, e non a torto furono accennate e messe in rilievo nella motivazione del decreto reale, con le parole che si è avuta occasione di riferire. Del resto, il fatto stesso della possibilità, anzi della necessità di applicare in quelle condizioni di cose la così detta legge marziale, dimostra con un argomento del tutto pratico, ma conclusivo, che il caso di cui è parola è, sotto certi punti di vista e per certi suoi effetti, simile a quello espressamente contemplato dalla legge medesima. Senonchè, si è soggiunto con un ragionamento più fondato, essendo le norme relative allo stato di guerra del tutto eccezionali e restrittive della libertà individuale, esse, lungi dal potersi applicare in base ad una semplice analogia, non sarebbero nemmeno suscettibili di essere estensivamente interpretate negli stessi rapporti cui si riferiscono (2). Non è qui il luogo di indugiarsi ad esaminare il vero significato dell'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, che sancisce questo principio di ermeneutica, nel quale pare che si abbia una così cieca fiducia. Che una disposizione eccezionale non possa estendersi ai casi che rientrano nella regola, di fronte la quale la eccezione medesima si pone, è, più che giusto, ovvio, e discende dal facile rilievo che altrimenti l'eccezione non sarebbe più eccezione e la regola non sarebbe più la regola. Ma che una norma eccezionale non possa estendersi ad un caso diverso da quello cui essa si riferisce, ma ugualmente eccezionale — e quindi non rientrante nella regola — e, oltre a ciò, analogo, questo avrebbe forse bisogno di essere dimostrato. Comunque, poichè crediamo che il problema debba porsi su un altro terreno, non giova insistere su questo punto. Ma non possiamo non far notare una contraddizione, in cui, secondo noi, si cade da qualcuno che pone la questione in questi termini, il che dimostra per l'appunto l'impossibilità logica di attenersi ad essi.

Si dice infatti, che il fondamento dell'estensione del codice penale militare al caso dello stato d'assedio debba ricercarsi non già nell'analogia, ma invece nella necessità in cui lo Stato si troverebbe di provvedere a tale estensione (3). E per necessità, come meglio vedremo a momenti, s'intende non già qualche cosa da cui scaturisca immediatamente una norma, un precetto giuridico, che sia essa stessa *fonte* di diritto, ma una condizione, uno stato di fatto al quale il diritto obbiettivo che sorge implicitamente o esplicitamente dalle *leggi*, dal nostro diritto scritto, attribuirebbe alcuni effetti. Senonchè noi non comprendiamo come la necessità, così intesa, possa, in-

(1) V. tuttavia in senso contrario RACIOPPI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. I, pag. 278.

(2) Così, fra molti altri, CAMMEO, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, estr. dalla *Giurisprudenza italiana*, vol. L, 1898, pag. 14; RACIOPPI, op. cit., pag. 280; RANELLETTI, op. e loc. cit., pag. 1202; ecc.

(3) All'argomento della necessità si ricorre fondatamente da tutti coloro che ammettono la legittimità dello stato d'assedio, ma spesso in termini dal punto di vista tecnico molto indefiniti, per cui non si saprebbe dire con sicurezza se le critiche del testo siano da riferirsi anche ad essi, come è probabile. Formulata con grande precisione e in modo da togliere ogni dubbio è, nel senso che sembra doversi combattere, l'opinione del RANELLETTI, op. e loc. cit., pag. 1202 e segg.

vece dell'analogia e nonostante la giuridica impossibilità di quest'ultima, costituire un motivo legittimo di estensione di una norma ad un caso da essa non contemplato. Sarebbe, sembra a noi, più esatto dire che precisamente questo stato di necessità, che è presupposto dalla norma medesima e insieme dallo stato d'assedio, cui quest'ultima si vuole applicare, è ciò che concorre a stabilire l'analogia fra i due casi, in modo che in ultima analisi sarebbe sempre l'analogia il fondamento dell'estensione. Se a questa conseguenza non si vuol venire, sempre in base all'art. 4 delle disposizioni preliminari, allora l'unico ragionamento, che si potrebbe fare non per rimuovere, ma solo per allontanare le possibili obiezioni, è il seguente. Lo stato di necessità fa nascere il diritto soggettivo dello Stato di emanare le disposizioni in cui lo stato d'assedio si concreta; poco importa che queste disposizioni coincidano con quelle espressamente sancite dal codice penale militare per lo stato di guerra; questa è una semplice accidentalità che potrebbe in astratto anche non verificarsi; più che estensione in linea interpretativa di quest'ultime norme, si ha l'emanazione di nuove norme, sia pure identiche ad altre, il che permette di limitarsi ad un semplice rinvio, che valgono per altri casi. Fin qui il ragionamento potrebbe essere esatto; ma il problema inevitabilmente risorge, quando ci si domanda donde allo Stato quel diritto derivi. Poichè la necessità, secondo la teoria che qui confutiamo, non è essa stessa fonte di diritto, è chiaro che deve trovarsi un'altra fonte che le attribuisca questi effetti. Esclusa, ben a ragione e per i motivi cui sarà appresso accennato, la consuetudine; esclusa un'espressa disposizione di legge che manca; esclusa la possibilità di estendere una disposizione su materia affine, in base all'analogia, non resta che l'espedito dei così detti principii generali. Senonchè tale espedito a noi sembra ancora meno ammissibile. Se infatti esso si risolve nella cosiddetta *analogia iuris*, non sappiamo comprendere come si possa, trattandosi di un caso eccezionale e di materia che importa restrizioni alla libertà individuale, ricorrere a siffatta analogia quando si è creduta impossibile l'*analogia legis*. Il motivo che osta a, quest'ultima, l'art. 4 delle disposizioni preliminari, impedisce anche la prima, che è un'analogia più remota. Su ciò non sembra possibile alcun dubbio. E sarebbe strano se così non fosse. Una volta che, sempre secondo la dottrina accennata, dobbiamo risolvere il problema mantenendoci entro i confini del diritto quale sorge dal sistema della legislazione, non si capisce perchè si debba rifiutare il sussidio che ci offre una disposizione prossima, per spingerci a quelle norme, così lontane che spesso sono inafferrabili, le quali costituiscono i così detti principii generali. Diremo anzi di più: il diritto di estendere oltre i casi in esse espressi le disposizioni eccezionali e restrittive implica per necessità logica il presupposto che in tale materia non sono possibili principii generali, nel senso dell'art. 3 delle disposizioni preliminari, ma solo norme specifiche e concrete.

Prima di trarre da quanto finora siamo venuti dicendo, le conclusioni che ci sembrano inevitabili, gioverà un esame più particolareggiato della teoria, cui abbiamo alluso, cogliendola nella sua ultima formulazione, che è, senza dubbio, la più pregevole e la più precisa, cioè in quella che ad essa ha dato il Ranelletti.

Secondo questo scrittore (1), è al concetto di stato di necessità che bi-

(1) Op. cit., pag. 1182 e segg.; 1201 e segg.

sogna far capo, in quanto esso implica la condizione in cui un subbietto può trovarsi di proteggere un suo diritto, o quello di altri, contro un pericolo imminente o adempiere ad un dovere giuridico, solo per mezzo della violazione d'un diritto altrui. Tale condizione può assumere diverse figure, alcune delle quali non interesserebbero il problema dello stato d'assedio. Così sarebbe inesatto, contrariamente a quanto talvolta si è affermato, paragonare quest'ultimo a una legittima difesa, e ciò perchè esso non implica soltanto un'azione diretta a respingere un'aggressione attuale ed illecita, ma importa degli effetti per tutte le persone che si trovano in un determinato territorio, anche per quelle da cui non si riceve nessuna aggressione. Lo stato d'assedio sarebbe dunque uno stato di necessità aggressivo, in cui si è costretti a violare la sfera di attività degli individui, dai quali non è causato il pericolo che minaccia il diritto dello Stato. I principii che regolano siffatta figura sarebbero così ampi e fondati sopra motivi così generali, che debbono trovare applicazione in tutti i campi del diritto, nonostante che disposizioni che espressamente ad essa si riferiscono s'incontrano solo nel diritto penale. Così, per quanto riguarda lo stato d'assedio, sarebbero « in collisione il diritto dello Stato, ed anzi il suo dovere fondamentale e assoluto di difendere e garantire la sua esistenza e il proprio ordine giuridico e il diritto di libertà e le garantigie, che l'ordine stesso riconosce e tutela negli individui, in modo che l'uno non può esser salvo senza danno dell'altro ». In questa condizione, i principii generali sullo stato di necessità giustificerebbero l'atto governativo che impone tali restrizioni ai diritti individuali. Nello Stato « bisogna riconoscere un vero diritto subiettivo di necessità, e nell'atto governativo, che ne costituisce l'esercizio, un atto pienamente legittimo ». Una ricerca compiuta « nella nostra legislazione » porterebbe ad attribuire alla necessità tale efficacia.

A noi non sembra che siffatta argomentazione possa seguirsi. Anzi tutto crediamo improprio il paragonare la necessità, cui si riconnettono certi effetti di diritto penale o anche di diritto privato (1), alla necessità che può dar luogo allo stato d'assedio. E ciò specialmente perchè a torto si ripone l'essenziale caratteristica di tale figura nel conflitto che nasce fra il diritto dello Stato di mantenere la sua esistenza e il suo assetto politico, e il diritto di libertà degli individui, che è necessario limitare o sacrificare in favore del primo. Questa collisione fra i due diritti non è e non può essere che un momento del tutto secondario, una semplice conseguenza rispetto ad un momento più generale e comprensivo. Questa osservazione, del resto, si rivolge non solo contro la teoria cui abbiamo accennato, ma contro la tendenza, che è stata sempre così forte, di mettere in vista, più che altro,

(1) Anche il LOMBARDO-PELLEGRINO, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico* (Archivio del diritto pubblico, II, 1903, p. 3 e segg.), crede che nella teoria dei decreti-legge e dello stato d'assedio « basta solo estendere nei fatti pubblici il concetto della necessità, che è stato sistemato in diritto privato » (pag. 128); ma le sue conclusioni sono opposte a quelle del RANELLETTI, in quanto egli accetta la dottrina che vede in tali provvedimenti non delle manifestazioni legittime di un potere giuridico dello Stato, ma delle semplici misure di fatto, che possono anche essere scusate, ma che rimangono fuori il diritto. La sua teoria per conseguenza, pur non essendo, secondo noi, accettabile (vedi appresso), si sottrae alle obiezioni che muoviamo a quella del RANELLETTI.

nella figura dello stato d'assedio le restrinzioni che esso apporta alle libertà individuali. Forse in ciò è da vedersi un residuo, sia pure inavvertito, del dottrinarismo costituzionale della prima maniera, che di tale libertà faceva un *privus* irriducibile, una barriera più o meno insormontabile di fronte alla potestà dello Stato. \Comunque quel che importa qui notare è che ciò che caratterizza e distingue la necessità che conduce allo stato d'assedio è, in primo luogo, la materiale ed assoluta impossibilità di applicare, in certe condizioni, le norme che regolano la vita normale dello Stato, e il bisogno non già di applicarne altre esistenti, ma di emanarne delle nuove. Onde la conseguenza che il momento originario, cui si deve aver riguardo, è per lo appunto tale sostituzione, sia pure provvisoria e limitata, di un nuovo diritto obbiettivo al diritto obbiettivo già esistente. Se la libertà individuale resta diminuita, sospesa, non protetta, ciò non è la conseguenza immediata di alcun diritto subbiettivo dello Stato, ma del nuovo ed eccezionale ordinamento giuridico che esso pone e che determina in modo diverso i confini rispettivi della potestà dello Stato e dell'attività dei singoli. Quel che dunque bisogna spiegare e giustificare non è altro che il potere dello Stato di porre con un procedimento che non è il consueto delle nuove norme. Ora è inesatto e unilaterale preoccuparsi nella ricerca del fondamento di questo potere delle libertà dei cittadini e, in genere, dei diritti di quest'ultimi. Il problema è più grave e più complesso: è a tutta la costituzione dello Stato che bisogna aver riguardo, alla distribuzione delle competenze fra i diversi organi costituzionali, alla posizione e ai rapporti reciproci di quest'ultimi, ad una quantità di principii fondamentali che si riferiscono all'ordinamento costituzionale dello Stato stesso. I diritti dei cittadini stanno in funzione di siffatto ordinamento: modificato, sia pure temporaneamente quest'ultimo, nessuno dubita che anch'essi possano modificarsi, restringersi, venir meno; viceversa, se l'ordinamento non può modificarsi, le restrizioni medesime non possono non considerarsi illegittime. Non è il diritto del singolo che decide della costituzionalità di una norma, ma i caratteri intrinseci della norma stessa, la quale poi e per converso decide della consistenza e della estensione di quel diritto. Se così è, ci sembra fuori dubbio improprio considerare l'imposizione dello stato d'assedio come l'esercizio di un diritto subbiettivo dello Stato contrappoentesi al diritto del cittadino. La necessità, che è, per certi suoi effetti, considerata dal diritto penale o dal diritto privato, si può ben risolvere in un semplice contrasto fra due diritti subbiettivi, aduno dei quali l'ordinamento giuridico già esistente accorda, in certe condizioni straordinarie, una prevalenza sull'altro. Ma nell'ipotesi dello stato d'assedio è l'ordinamento giuridico che bisogna prima porre, se è vero, come implicitamente e insistentemente afferma anche la teoria che esaminiamo, che la misura dello stato d'assedio è emanazione di norme giuridiche, esercizio di funzione legislativa, per ripetere la sua espressione. Giova ripeterlo: lo Stato non ha nessun diritto subbiettivo da esercitare contro quello dei cittadini, se non se lo attribuisce con una nuova norma. Il rapporto fra esso e quest'ultimi resta dunque mediatizzato da siffatto elemento, anzi non sorge prima che questo si abbia. Qui sta la differenza irriducibile dei due casi, che vieta che all'uno si applichino i principii dell'altro.

Ciò del resto si può dimostrare anche per altra via. Suppongasi, e si capisce che non importa il grado di probabilità, ma soltanto la possibilità

astratta della supposizione, che, per sedare una rivolta, anzichè ricorrere alla misura dello stato d'assedio, si emani una temporanea disposizione governativa, che invece di restringere, allarghi una determinata libertà dei cittadini, in modo da pacificare gli animi e togliere la causa del malcontento. Ecco un'ipotesi, in cui, se si vuol dare fondamento a tale disposizione, si deve ricorrere, ugualmente che per lo stato d'assedio, alla necessità, ma è chiaro che a questa non può riferirsi il concetto che impropriamente si è voluto dare della necessità che determina lo stato d'assedio, poichè manca affatto il conflitto col diritto dei singoli, la sua diminuzione, la prevalenza su di esso del diritto Stato, e così via. Eppure le due figure sono perfettamente simili, anzi si tratta di una figura sola che può apparire sotto diversi aspetti. Egli è che in essa si è data importanza ad un elemento, che non le è caratteristico, che, quando si rinviene, è del tutto secondario, e che può anche mancare.

Ancora, e per tornare ad un ordine di idee che abbiamo già formulato, si capisce benissimo come, rispetto allo stato di necessità, in quanto implica un conflitto fra due diritti subbiettivi, sia possibile risalire oltre le disposizioni espresse che si rinvengono nella legge, per formulare, col sussidio dell'*analogia legis* o anche *iuris*, dei principii generali. In sostanza non si tratta di norme restrittive, perchè esse non fanno che temperare due diritti, e non si tratta neppure di norme eccezionali, nonostante che contemplino un caso meno comune di fronte ad altri più frequenti. L'eccezionalità della norma è da misurarsi in rapporto a ciò che essa dispone per il caso che regola, non già in rapporto al caso stesso: altro è l'eccezionalità della norma, altro la straordinarietà del caso, e una norma eccezionale si può avere per un caso ordinarissimo. Ma quando si è in materia di stato d'assedio, se all'art. 4 si vuol dare il significato che si è soliti, concordemente, di attribuirgli, non si capisce, per le ragioni sopra sviluppate, come ci si possa fondare su un principio generale, desunto col sussidio dell'*analogia iuris*, specialmente quando si è dichiarata espressamente inammissibile l'*analogia legis* che fornirebbe il codice penale militare. Qui si ha non solo un caso, ma una norma, quella che autorizzerebbe lo stato d'assedio, del tutto eccezionale e restrittiva, che se non si rinviene espressa, non si può nemmeno trovare implicita, quando la si cerca nella legislazione.

Se ci si pone da questo punto di vista, sembra che siano più logiche le teorie che o non riconoscono in modo assoluto la misura dello stato d'assedio e, in genere, i decreti-legge, o, pur non ammettendo alcun diritto, nè in senso obbiettivo nè in senso subbiettivo, di necessità, non negano che talvolta la necessità si faccia valere come un elemento di fatto e, sempre rimanendo da per sè stessa fuori del diritto, possa avere qualche effetto nel campo giuridico: ciò specialmente per esonerare da ogni responsabilità coloro che hanno emanato o eseguito degli atti che, sebbene illegittimi, sono per la necessità medesima politicamente giustificabili (1). Nemmeno queste opinioni a noi sembra che possano acco-

(1) Raccogliamo insieme queste opinioni per ciò che esse hanno di comune, omettendo di rilevare le divergenze per cui ciascuna assume un proprio carattere che, per la nostra tesi, non interessa. Omettiamo altresì qualunque citazione (rinviando per la bibliografia ai lavori del RANELLETTI e del GMELIN), perchè, essendo spesso le opinioni cui alludiamo poco svolte e qualche volta svolte in

gliersi: troppo semplici le prime e alquanto artificiose le seconde, specie in quanto si son volute desumere dal diritto di altri Stati, le une e le altre contrastano con le esigenze della vita reale, e appaiono più come manifestazioni di vedute dottrinarie e personali che come esatto rilievo e precisa formulazione del *ius quo utimur*. Non sembra infatti possibile far esulare fuori il campo del diritto la manifestazione di poteri, che questi invece tende a regolare e a infrenare. E forse non è inopportuna l'osservazione che, mentre le teoriche cui accenniamo sono molto spesso, se non sempre, suggerite dal timore che, col pretesto della necessità, s'insinui l'arbitrio del Governo in materie che dovrebbero esser disciplinate da norme giuridiche, esse non s'accorgono che non potendosi in linea di fatto impedire che il Governo eserciti quei poteri, anzi ammettendo che essi sono scusabili, il dichiararli fuori il diritto non può avere altro effetto pratico che scioglierli da ogni limite e renderli arbitrari anche quando non sarebbero.

Il vero si è che, a prescindere da ogni considerazione di questo genere, tutte le dottrine di cui finora abbiamo fatto parola, muovon ciascuna da un principio esatto, e le loro divergenze sono determinate dal non aver visto come si possano fra di loro conciliare tali principii a torto ritenuti opposti ed escludentisi a vicenda. Le une partono dalla giusta constatazione che lo stato d'assedio e, in genere, i poteri di necessità del Governo sono e non possono essere che giuridici, ma sbagliano, come s'è visto, ricercandone il fondamento nella legislazione e credendo che in questa si esaurisca tutto il diritto positivo. Le altre viceversa ritengono, a ragione, che il complesso delle nostre leggi non dà la giustificazione di quei poteri, e, sempre pel medesimo errore, che diritto e legge siano due termini equivalenti, vengono alla conclusione infondata che si tratta di poteri contrari al nostro diritto. L'unico punto su cui occorre insistere, giacchè costituisce il vero nodo della questione e la causa latente di ogni discordia, è dunque il seguente: al di là della legislazione esiste una fonte di diritto vera e propria, nella quale possano trovare radice e legittimità i poteri del Governo, di cui è parola?

Che questa fonte possa essere la consuetudine sembra intanto che si debba escludere. Ad essa qualche volta si è ricorso per riconoscerne il valore (1), specialmente in ordine allo stato d'assedio (2), e anche chi espressamente non ha parlato di consuetudine, ha spesso esaminati i « precedenti » sotto qualche punto di vista che si direbbe proprio a chi è disposto a ricercarne l'efficacia consuetudinaria. Altri (3) invece ha osservato, che, per

modo contraddittorio, dovremmo per ciascuna giustificare il perchè ci sembra di doverla accunmare con le altre: il che riescirebbe troppo lungo per uno scritto d'occasione come il presente.

(1) Così, da ultimo, il GMELIN, op. cit., pag. 94 e segg., il quale crede che l'art. 6 dello Statuto contenga un divieto incondizionato e assoluto dei poteri di necessità del Governo, ma che esso, per questa sua parte come per l'altra che consente solo i regolamenti di esecuzione, e non quelli autonomi e delegati, abbia per consuetudine perduto efficacia.

(2) Un richiamo alla consuetudine, però molto fugace e discreto, v. anche in ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano* (estr. dall'*Archivio di diritto pubblico*, IV, 1894), pag. 14.

(3) CAMMEO, op. cit., pag. 13 e segg.; GAMBERINI, *I decreti d'urgenza in teoria e in pratica*, Bologna, 1903, pag. 25 e segg.; RACIOPPI, op. cit., pagina 367; ecc.

quanto nella storia costituzionale italiana, si siano avuti ormai parecchi casi di stato d'assedio, pure non può dirsi che si riscontrino con quella frequenza e, sopra tutto, con quella coscienza di fare opera giuridica e lecita, che sono elementi della consuetudine. Ma più che questi argomenti, i quali implicano un apprezzamento discutibile, specie per quanto si riferisce alla *opinio iuris* con cui i poteri del Governo si sarebbero o meno esercitati, a noi sembra che una consuetudine, non solo non esista, ma non possa esistere per la natura stessa della materia di cui si tratta.

In primo luogo, si potrebbe infatti osservare che, per gli stessi motivi per cui una legge eccezionale e restrittiva non è suscettibile di essere generalizzata oltre i casi in essa espressi, le norme che il Governo emani per far fronte ad un'evenienza straordinaria e che possiedono in grado così spiccato i caratteri dell'eccezionalità e della provvisorietà, non possono considerarsi come elementi di una consuetudine e avere quindi valore oltre la evenienza cui furono riferite. In secondo luogo, non è a dimenticarsi che è essenziale al concetto dei provvedimenti dei quali ci occupiamo il presupposto che essi sono giuridicamente ammissibili solo se in quanto sono determinati dalla necessità. Se ciò è vero, si può dedurne la conseguenza che la consuetudine non potrebbe in rapporto ad essi avere alcun ufficio: nè l'esercizio di siffatti poteri potrebbe estendersi al di là di quel che è strettamente necessario, invocando una più larga consuetudine, nè viceversa, se questa consentisse poteri più limitati di quelli che, in una determinata contingenza, si dimostrassero necessari, si potrebbe impedire al Governo di oltrepassare questi limiti. In base ai precedenti, se essi avessero un valore consuetudinario, si dovrebbe, per esempio, ritenere che la misura dello stato d'assedio non possa essere determinata che da una sommossa: ma nel caso attuale avemmo la pratica dimostrazione della nessuna consistenza di una restrizione siffatta.

Il vero si è che non bisogna dimenticare un principio che sembra di senso comune, se esso è persino rinchiuso nell'aforisma divenuto volgare: « *necessitas non habet legem* ». La necessità di cui ci occupiamo deve concepirsi come una condizione di cose che, almeno di regola e in modo compiuto e praticamente efficace, non può essere disciplinata da norme precedentemente stabilite. Ma se essa non ha legge, fa legge, come dice un'altra espressione usuale; il che vuol dire che costituisce essa medesima una vera e propria fonte di diritto. E si noti bene che il suo valore non è ristretto al caso speciale dei poteri d'urgenza del Governo, ma è ben più largo ed ha manifestazioni ben più importanti e generali (1). La necessità si può dire che sia la fonte prima ed originaria di tutto quanto il diritto, in modo che rispetto ad essa, le altre sono a considerarsi in certo modo derivate. Nell'assetto, che ha una così lunga evoluzione e che ha raggiunto un grado così notevole di completezza, degli Stati odierni, la produzione normale del diritto è di solito fissata da una norma scritta. Così quando s'indaga il fondamento obbligatorio di una legge, tale fondamento si rinviene in una legge

(1) Di alcune delle quali ci siamo occupati in altri scritti: *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (Archivio giuridico, LXVIII), pag. 56 e segg. dell'estratto; *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa* (Archivio del diritto pubblico, I), pag. 23 dell'estratto.

precedente che stabilisce gli organi competenti ad emanarla e i loro poteri. Ma è chiaro in questa ricerca dovremo ad un certo punto arrestarci arrivando ad una prima legge, la quale avrà ricavata la sua forza solo dalla necessità che l'ha determinata. E nella necessità deve rintracciarsi l'origine e la legittimazione dell'istituto giuridico per eccellenza, cioè dello Stato, e in genere del suo ordinamento costituzionale, quando esso viene instaurato con un procedimento di fatto, ad esempio in via di rivoluzione. E ciò che si verifica nel momento iniziale di un determinato regime può anche ripetersi, sebbene in linea eccezionale e con caratteri più attenuati, anche quando questo avrà fermato e regolato le sue istituzioni fondamentali. Può cioè verificarsi una data condizione di cose che costituisca una manifestazione esplicita, impellente e categorica di bisogni e di forze sociali, nel senso che da essa emani immediatamente e direttamente, senza incertezze e senza possibilità di sottrarvisi, una norma obbligatoria: è un fatto che, per la sua natura, si presenta con le caratteristiche del diritto, è la necessità, prima fonte di quest'ultimo. Donde la conseguenza che quando tutto il diritto positivo si fa consistere nella legislazione e nella consuetudine, s'incorre nell'inesattezza di non comprendere nel così detto diritto non scritto anche la necessità. La quale ha di comune con la consuetudine il carattere di una manifestazione diretta delle forze sociali, ma se ne differisce per la maggiore energia e determinatezza della norma che ne deriva, nonchè per la sua immediata efficacia, che non ha bisogno di un periodo di tempo più o meno lungo che la consacrì: essa è sempre urgente e impellente. Il riconoscere siffatta fonte del diritto non si può considerare come un residuo delle teorie di diritto naturale (1): mentre quest'ultimo infatti consisterebbe sempre in norme più o meno razionali, e come tale è stato sempre concepito, la necessità invece s'impone, come abbiamo visto, in modo più stringente, si concreta, non come un'esigenza della ragione, ma come un comando del tutto pratico, e, sopra tutto, si traduce in istituti e norme che vengono fatte valere dagli organi statuali. Siamo così, senza dubbio, nel campo del diritto più strettamente e più propriamente positivo.

Resta ora a vedere in quale rapporto la necessità può stare rispetto alle altre fonti del diritto, specialmente rispetto alla legge, giacchè della consuetudine si è avuto sopra occasione di far cenno. Di alcune figure di tale rapporto possiamo prescindere. Così non giova qui tener conto del caso in cui la legge prevede uno stato di necessità e cerca di regolarlo; così pure dell'altro caso estremo in cui la necessità comincia col manifestarsi come una forza che tende ad abbattere un intero ordinamento giuridico, per esempio, con una rivoluzione, e dalla quale non possono evidentemente scaturire norme giuridiche se non quando essa sarà riuscita a instaurare un nuovo assetto politico. La figura che a noi interessa è soltanto quella in cui si ha una necessità la quale esige la non applicazione, sia pure temporanea, di una legge, e la sostituzione, in linea provvisoria, ad essa di una norma nuova. In tale ipotesi, da un lato si resta nell'orbita dell'ordi-

(1) Sembra che ciò creda il RANELLETTI, op. cit., pag. 1206, quando dice che la mia teorica, che avevo già avuto occasione di accennare brevemente nello scritto *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione* (Milano, 1898), non può accogliersi « rimanendo e ragionando nel campo del diritto positivo ».

namento vigente: il che risulta anche dalla considerazione che si tratta di una necessità che in tanto implica gli effetti cui si è accennato, in quanto è diretta a difendere l'ordinamento medesimo da una forza ad esso ostile, o a ripristinarne l'impero, se questo, per qualunque causa, anche involontaria, è venuta meno, ed è inoltre sentita e tradotta in regole contingenti dai poteri costituiti. Dall'altro lato, e per inevitabile conseguenza di quanto si è detto, essa, non trovando nella legislazione una norma che la disciplini o ne riconosca l'efficacia, si fa valere *contra legem*. La formula dunque, che già altra volta abbiamo difesa, secondo la quale lo stato d'assedio sarebbe, nel diritto italiano, un provvedimento contrario alla legge, diciamo pure illegale, ma nello stesso tempo conforme al diritto positivo non scritto, e perciò giuridico e costituzionale, sembra che sia la formula più esatta e conveniente. Che la necessità possa vincere la legge deriva dalla sua stessa natura, e dal suo carattere originario, così dal punto di vista logico come da quello storico. Certamente la legge è ormai divenuta la più culminante e generale manifestazione della norma giuridica, ma si esagera quando il suo dominio si vuole estendere al di là del campo che le è proprio. Ci sono norme che o non possono scriversi o non è opportuno che si scrivano (1); ce ne sono altre, che non possono determinarsi se non quando si verifica la evenienza cui debbono servire. In altri termini, il diritto scritto non può mai escludere il diritto non scritto, e di questo specialmente quella parte che è data dalla necessità e che possiede in grado tanto più rilevante quell'*innata vis*, che da taluni si riconosce anche alla consuetudine. Perchè essa rimanga nel campo del diritto positivo basta soltanto che si manifesti, come si è detto, nel senso di una forza che difende e protegge l'ordinamento vigente e si traduca in comandi dello Stato. Che, se si manifesta in senso contrario, non si nega che da essa possa scaturire un vero e proprio diritto, ma ciò avverrà in un momento posteriore, se e quando riuscirà a costituire il potere e il regime che potrà dallo stato di giustizia astratta farla passare in quello di un ordinamento concreto e stabile. La necessità dunque può dar luogo a provvedimenti giuridici, anche quando questi siano contrari alla legge.

Questo carattere *contra legem* si può avere con gradi e forme diverse. Per esempio, può farsi l'ipotesi di una legge che preveda la possibilità di un qualsiasi stato di necessità, e ciò, nonostante, stabilisca il principio ge-

(1) Ciò è stato spesso rilevato, anche a proposito dello stato d'assedio. Così si è detto che esso riposa su « un diritto anteriore ad ogni legge o Statuto » (Atti della Camera dei deputati, discussioni, seduta del 28 febbraio 1894); che la necessità di Stato è un diritto che non si scrive perchè si sente (ARCOLEO, nella seduta della Camera dei deputati del 3 marzo 1894); che il diritto di necessità non ha bisogno di essere dichiarato, perchè è evidente da per se stesso e forma parte del « diritto costituzionale comune » (GMELIN, op. cit., pag. 91); che « la necessaria realtà delle cose è la più viva origine di ogni atto giuridico » (ROSSI, *Lo stato d'assedio*, cit., pag. 14); « che non c'è bisogno di leggi scritte per provare la costituzionalità dello stato d'assedio, anzi è naturale che le leggi scritte non vi siano, ecc. » (ROSSI, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici*, estr. dalla *Temì veneta*, 1899, pag. 19). Come si vede, nonostante che tutte queste espressioni fuggevoli non abbiano spesso una più compiuta determinazione, non precisino in che senso si debba ammettere un diritto di necessità (diritto subbietivo? diritto obbiettivo?) e non siano usfruite per la delineaazione di una vera teoria, ciò nondimeno non mancano di un interessante significato.

nerale che, pure in questo caso, solo la legge dovrà osservarsi, senza derogarvi in alcun modo. Anche in tale ipotesi, noi propendiamo a credere che il divieto sia giuridicamente inefficace, e che alla necessità non possano porsi dei limiti e, tanto meno, si possa escluderla. È noto come un'eguale questione si faccia per la consuetudine, della quale si è spesso sostenuta l'ammissibilità giuridica, nonostante la contraria volontà legislativa. La necessità, per la sua maggiore energia e pel suo stesso carattere, sarebbe, comunque, in grado di vincere quest'ultima, più e meglio della consuetudine. Il suo impero non ci sembra, per esempio, da escludersi, nemmeno quando si riferisce ad un caso che la legge ha contemplato e regolato, come lo stato di guerra: se l'autorità militare o il Governo avessero bisogno di altri poteri, oltre quelli consentiti dal codice penale militare, ammesso in ipotesi che quest'ultimo li limiti, tali poteri sarebbero giuridicamente esercitabili.

Ciò implica la conseguenza, che noi ci preoccupiamo mediocrementemente delle disposizioni legislative, in cui si è voluto vedere l'esclusione di qualsiasi atto emanato dal Governo *contra legem*, anche in causa di un'urgente necessità. Sia pur vero, che l'art. 6 dello Statuto, che fa obbligo al Re di non sospendere l'osservanza delle leggi e non dispensarne, abbia lo scopo — il che non crediamo — di provvedere e regolare in tal modo negativo anche questo caso straordinario; sia pur vero che non possa attribuirsi importanza — contrariamente a quel che a noi sembra — al fatto che nella redazione di tale articolo fu soppresso l'avverbio « giammai », che si leggeva nel corrispondente articolo della carta francese del 30 (1); si tenga pure conto, pel caso di cui è parola, di altre note disposizioni, il cui significato invece è nostra opinione che ad esso non si estenda, poichè riguardano soltanto i casi comuni e normali, la regola e non l'eccezione: questi argomenti non provano nulla, quando si ammetta il principio che si è posto.

E invero è da considerare che lo stato d'assedio, come qualsiasi decreto-legge d'urgenza, è sempre e in ogni ipotesi, quando non è positivamente permesso, contrario alla legge; tutto sta a quale legge. La sua illegalità sarà più grave e, ad ogni modo, più evidente e più cruda, quando c'è una espressa disposizione che lo vieta. Ma anche quando questa manca, esso sarà contrario a tutte le leggi in cui si trovano norme che, non contemplando il caso di necessità, non potrebbero giuridicamente non osservarsi, se sopra di

(1) Come è noto, l'interessante rilievo di questa soppressione si deve al CODACCI PISANELLI, *Sulle ordinanze d'urgenza*, negli *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, pag. 96 e segg., e non sempre coloro che hanno contestato l'importanza di esso, hanno bene inteso il pensiero dello scrittore. Il quale non ha mai voluto dire che, non essendosi inserito nell'art. 6 dello Statuto l'avverbio « giammai », tale articolo *permetta* le ordinanze d'urgenza, ma soltanto che esso non le vieta in modo assoluto e diretto, pur avendo stabilito un principio, che, rigorosamente interpretato, includerebbe tale divieto. La distinzione sarà sottile, ma chi sa come molte volte il linguaggio dei testi costituzionali sia, per prudenza e correttezza, una specie di linguaggio diplomatico, che non esclude reticenze volontarie e riserve mentali, la troverà vera. Da chi voglia approfondire il significato dell'art. 6 dello Statuto, in rapporto alle ordinanze d'urgenza, col sussidio degli articoli corrispondenti delle carte costituzionali anteriori alla nostra, può consultare: HATSCHKEK, *Der Ursprung der Notverordnungen*, Wien, 1899; SPIEGEL, *Zur Lehre vom Ursprung der Notverordnung*, nella *Zeitschrift del Grünhut*, XXXIV, pag. 497 e segg., 759 e segg.; MENZEL, *Zur Lehre von der Notverordnung*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen, Festschrift f. P. Laband*, Tübingen, 1908, I, pag. 369 e segg.

esse non esistesse un'altra fonte di diritto (1): a quella per cui gli atti che hanno vigore di legge debbono emanarsi col concorso del Parlamento, nonchè a tutte le altre innumerevoli, cui il decreto governativo può provvisoriamente sostituirsi. Per quanto riguarda il diritto italiano, secondo noi, si verifica questa seconda figura: l'illegalità dunque è, in certo senso, minore, ma sostanzialmente non diversa da quella più aperta, che si avrebbe nell'altro caso, di cui si è fatto cenno.

Posti questi principii, si può con relativa facilità risolvere il problema che, così come viene comunemente formulato, rassomiglia molto a quello della quadratura del circolo: il problema, cioè, se l'atto d'imposizione dello stato d'assedio sia un atto legislativo o un atto esecutivo. La risposta dipende anche dal senso non sempre precisamente determinato che a queste espressioni si attribuisce. Posto che si tratta di provvedimenti che non trovano la loro base nelle leggi esistenti, alle quali sono anzi contrari, non è dubbio che essi normalmente rientrerebbero nella competenza degli organi legislativi, e sono perciò per loro natura delle vere leggi: e ciò sia nel caso che con essi si emanino, come avviene per lo stato d'assedio, nuove norme provvisorie, sia che consistano in atti speciali e concreti, come può avvenire per parecchi decreti d'urgenza. Senonchè la necessità opera precisamente su questo punto: nell'alterare l'ordine normale delle competenze, nel fare rientrare fra le attribuzioni governative, ciò che altrimenti non vi rientrerebbe. Si avrà così una competenza propria del Governo, eccezionale e straordinaria, ma sempre determinata da una fonte del diritto, e quindi, non un'invasione di fatto e anti-giuridica della competenza altrui.

Ciò però non esclude che l'atto governativo non debba esser presentato agli organi legislativi, perchè lo approvino mediante legge. È questa una conseguenza che dipende, in modo molto chiaro, dal carattere della necessità, in quanto si presenta come una deroga al principio normale che attribuisce alle due Camere e al Re l'esercizio della funzione legislativa. L'eccezione a tale principio è ammissibile solo finchè essa è giustificata dalla necessità, e poichè questa è temporanea, ne viene che la competenza comune deve o prima o poi riprendere il suo impero su quella straordinaria, anche per dichiarare se questa è stata giuridicamente esercitata o meno. E parecchi altri motivi inducono in quest'opinione (2). Qui non possiamo nemmeno accennare, nonchè esaminare le numerose e vessate questioni che le

(1) Non può infatti sostenersi che una volta che nelle leggi non si trova alcuna disposizione che escluda i provvedimenti di necessità, si debba presumere l'ammissibilità di essi anche in base alle leggi medesime. In quest'opinione si potrebbe essere indotti considerando che la necessità è tal fonte di diritto, che non si può genericamente non riconoscere, in modo che in concreto questo riconoscimento si può credere implicito fino a che non risulti il divieto. A ciò si opporrebbe sempre il principio che una norma eccezionale e restrittiva dev'essere espressa, fino a che il suo fondamento si riattacca ad una legge; per lo meno dev'essere espresso il precetto legislativo che la consente. Solo quando si va nel campo del diritto non scritto, tale principio non ha più valore e non potrebbe, com'è naturale, materialmente averlo. Anche questo estremo ripiego per togliere allo stato d'assedio e ai provvedimenti simili il carattere *contra legem*, che ad essi è inerente, dunque non reggerebbe.

(2) Fra i molti, che si sono occupati dell'argomento, v. VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, nel *Trattato di dir. amm.* dell'ORLANDO, vol. III, pag. 235 e segg.

si ricollegano: ci basti soltanto formulare i seguenti corollari, che più o meno direttamente si possono far discendere da quanto si è detto.

Una legge di approvazione *deve* in ogni caso emanarsi. Essa può avere lo scopo di riconoscere l'esistenza della necessità che giustifica l'atto governativo e che è un presupposto della sua validità, pur senza trasformare l'atto medesimo in legge e lasciandolo sussistere nella sua forma originaria (1). Essa però può proporsi anche un altro scopo: può, cioè, avere per oggetto la legalizzazione dell'atto, che, nel momento in cui fu emanato, era giuridico, ma *contra legem*. Nè a ritenersi che a tale conversione si debba procedere solo per quelle ordinanze d'urgenza che abbiano carattere permanente, non quindi per lo stato d'assedio, misura transitoria, che non avrebbe più effetto cessato lo stato di necessità. Infatti è facile osservare che, anche quando lo stato d'assedio è tolto, i suoi effetti possono perdurare: esso non continuerà a creare nuovi rapporti, ma quelli che ha già creati possono mantenersi in vita; non solo, ma da questi ultimi rapporti ne possono scaturire dei nuovi, i quali così, non immediatamente ma mediamente, avranno il loro fondamento nel decreto di proclamazione dello stato d'assedio. La sua conversione in legge è dunque tanto giustificata quanto quella delle altre ordinanze d'urgenza, che abbiano un carattere più permanente. Del resto, la pratica italiana, se esclude per lo stato d'assedio siffatta conversione, non per tale motivo, ma per altri, cui adesso si accennerà, l'ammette invece per decreti-leggi che sono ugualmente provvisori, per esempio, pei così detti catenacci. Si aggiunga infine che può anche farsi l'ipotesi che il Parlamento riconosca che la necessità, nel momento in cui si proclamava lo stato d'assedio, si manifestasse nel senso di imporre dei provvedimenti eccezionali, ma non nel senso di richiedere pei provvedimenti medesimi la competenza governativa, data la possibilità e magari l'opportunità di convocare le Camere. In questo caso può darsi che il Parlamento voglia da un lato negare che quei provvedimenti, in quanto sono stati emanati dal Governo, fossero legittimi, ma intenda nello stesso tempo mantenerne gli effetti, considerandoli, a parte la questione della competenza, intrinsecamente giusti e necessari, e quali esso stesso li avrebbe emanati. È chiaro che in tale ipotesi solo la conversione in legge può raggiungere questo scopo.

Sembra dunque che in ordine a siffatto punto, sia più esatto limitarsi all'affermazione di un semplice e solo principio: che è necessario che gli organi legislativi manifestino per mezzo di una legge la loro volontà. Il contenuto di siffatta legge può variare, secondo i casi, il momento in cui essa è emanata, e la stessa opportunità: può consistere nella constatazione della necessità urgente e approvare l'atto governativo senza convertirlo in legge; può operare tale conversione, sia nell'ipotesi che l'atto del Governo, in ogni caso *contra legem*, sia stato reso giuridicamente ammissibile dalla necessità che imponeva la sua competenza, sia nell'ipotesi contraria, cui si è accen-

(1) Questo sarebbe l'unico fine che il RANELLETTI, op. cit., pag. 1207 e segg., assegna alla legge di approvazione, ritenuta anche da lui indispensabile; in questa limitazione non lo possiamo seguire. Tralasciamo di esaminare qui il problema se una legge siffatta sarebbe soltanto formale, come il RANELLETTI crede, o se siano fondate le critiche che a questa sua teoria muove il GMELIN, op. cit., p. 160 segg.

nato; può aver lo scopo di liberare da ogni responsabilità che dall'atto medesimo e dalla sua esecuzione potrebbe esser derivata; può anche non pregiudicare, almeno entro certi limiti, questo punto.

Senonchè il decreto pel recente stato d'assedio non porta, a differenza di alcuni decreti-legge emanati in occasione del terremoto calabro-siculo, la clausola della sua presentazione al Parlamento; nè questa presentazione avvenne quando le Camere furono appositamente convocate per deliberare dei provvedimenti relativi a tale pubblica calamità; nè sembra probabile che possa avvenire in seguito. Si è così ripresa la pratica costantemente seguita prima del 1898, anno in cui lo stato d'assedio proclamato in diverse regioni d'Italia, diede luogo, come è noto, alla legge del 17 luglio. Questa parve che desse ragione ai voti che la dottrina aveva quasi concordemente e insistentemente formulato, e non senza fondamento ne fu messa in luce l'importanza, non solo pel caso singolo cui si riferiva, ma per l'implicito riconoscimento di alcuni principii, che si poteva credere formassero il suo presupposto. Il buon esempio non ha però avuto seguito, e ciò è da deplorare vivamente. Non può mettersi in dubbio da chi sulla natura del provvedimento governativo che proclama lo stato d'assedio, accolga la teoria che si è cercato di sviluppare, la necessità di una pronuncia legislativa, nel senso sopra indicato. Ma sembra che essa risulti chiara, anche quando si segua la dottrina che la pratica governativa ha adottato; e si ammetta per conseguenza, che i poteri del Governo si fondino su disposizioni del codice penale militare, applicabili ed estensibili allo stato d'assedio civile. Infatti, poichè l'elemento che legittima e rende possibile siffatta estensione è sempre l'elemento della necessità, la dichiarazione che questa nel caso concreto si verifica, solo momentaneamente può rientrare nella competenza del Governo, ma deve in seguito formare oggetto di un apposito atto legislativo. Ciò per l'appunto ritiene e coerentemente dimostra la dottrina che crede legittima la misura dello stato d'assedio in base a principii generali che si ricaverebbero dal nostro diritto scritto, dalle nostre leggi (1); e sembra che a non diversa conseguenza si debba pervenire quando il fondamento della misura medesima si cerca e si crede di trovare, anzichè nel complesso delle leggi vigenti, in una legge singola, come sarebbe il codice penale militare, che contempla un caso affine. Nessun motivo può rinvenirsi perchè le due opinioni logicamente svolte debbano in ordine a questo punto venire a conclusioni diverse.

E si noti che nel caso attuale non si è avuto e non si avrà nessuno esplicito e speciale voto di fiducia (2), che consacrì, così come per tal via è possibile, la misura governativa. Ciò del resto è una semplice applicazione logica del principio da cui si parte, sebbene sia applicazione che dimostri l'infondatezza di quest'ultimo. Se non si ammette che la competenza straordinaria del Governo trovi la sua base in un motivo che dovrà

(1) v. RANELLETTI, op. e loc. cit.

(2) Nella seduta del 31 marzo u. s. della Camera dei deputati si è avuta sulla politica *generale* del Ministero una discussione, che ha condotto ad un voto di fiducia. In questa discussione si fece in vero un rapido accenno così dal capo del Gabinetto come da qualche oratore di opposizione alla misura dello stato di assedio per Messina e Reggio, ma non sembra, ad ogni modo, che il voto della Camera possa ad essa riferirsi.

essere riconosciuto e confermato dagli organi legislativi, non si sa perchè questi debbano in linea di controllo politico fare oggetto espresso di un loro voto la condotta del Governo medesimo: tale controllo potrà esercitarsi, ma potrà anche non esercitarsi in modo diretto, e sopra tutto non sarà necessario provocarlo, dato che la situazione parlamentare si delinea così da implicare, sia pure tacitamente, la fiducia nel Gabinetto. Portata alle sue ultime conseguenze logiche la dottrina seguita dalla pratica governativa viene a togliere qualsiasi garanzia di retto esercizio ad una facoltà delle più gelose e delle più pericolose. I poteri di necessità si possono, anzi si debbono ritenere, nell'attuale ordinamento costituzionale, pienamente fondati sul diritto positivo, e non è il caso di preoccuparsi troppo dei timori di chi in essi vede un residuo degli antichi poteri assoluti, un mezzo di eludere le norme che presiedono al funzionamento del sistema rappresentativo: ma certo di questo sistema e dei principii su cui esso poggia non si può prescindere senza ferirli a morte, senza renderli impotenti al fine cui debbono servire. La necessità può fare uscire temporaneamente dalla legalità, ma nella legalità si deve rientrare quando l'impero della prima cessa. Senza questo freno e questi limiti, che del resto derivano dalla sua stessa natura, non c'è più modo di distinguere la necessità vera dall'arbitrio e dalla confusione anticostituzionale dei poteri. Giova ripeterlo: l'antica pratica, improvvidamente ripresa nel caso attuale, frustra le speranze più legittime che la dottrina aveva manifestate, e poteva anche credere, dopo la legge del 1898, non indarno, con un accordo che su questo punto sembra che escluda la possibilità del dubbio.

Recentemente, si era anche sostenuto che, mentre la necessità può giustificare la proclamazione dello stato d'assedio, essa non può determinare nè quindi giustificare provvedimenti ulteriori, e perciò per mantenere, revocare o estendere lo stato d'assedio il Governo deve proporre il relativo disegno di legge al Parlamento, oppure ottenere da esso una delegazione di poteri (1). Vero è che a questo principio si è creduto di dovere fare un'eccezione pel caso che il Parlamento non sia e non possa a tempo essere convocato, ma, anche con siffatta restrizione, non sembra che il principio resti ben dimostrato. La regola generale intanto è che l'autorità che ha preso un provvedimento può anche modificarlo o revocarlo. La limitazione della competenza governativa in tale materia si potrebbe logicamente sostenere, ammettendo che la proclamazione dello stato d'assedio per mezzo di un decreto possa farsi solo se e quando le Camere non siano e non possano essere convocate. Ma di ciò, che del resto è contrario alla pratica italiana, è da dubitare. Anche se il Parlamento è riunito e in grado di funzionare, i poteri del Governo non sono da escludere, sia perchè può trattarsi di una necessità che il Governo medesimo è in grado di sentire più e meglio delle Camere, sia perchè il ritardo di una loro deliberazione, che non può essere così pronta come una deliberazione dei ministri, può riuscire pericoloso. E per quanto si riferisce alla revoca dello stato d'assedio è da osservarsi che ogni remora, cui si andrebbe incontro pel fatto che il Parlamento può essere bene informato della cessazione dello stato di necessità dopo il Governo

(1) RANELLETTI, op. cit., pag. 1209, 1247. La sua opinione è seguita dal GMELIN, op. cit., pag. 208 seg.

e ordinariamente pel suo tramite, nonchè le inevitabili lungaggini inerenti al lavoro legislativo, sia pure accelerato quanto si voglia, il più delle volte condurrebbero a prolungare la misura dello stato d'assedio al di là del necessario, cioè al di là del tempo in cui esso può giustificarsi. Se lo stato di assedio è mantenuto soltanto un giorno dopo che la sua necessità è venuta meno, esso rimane un provvedimento senza base giuridica, un arbitrio ingiustificabile. Riteniamo per conseguenza che nel caso attuale il Governo ha ben agito revocando il suo decreto, senza ricorrere all'intervento degli organi legislativi, che pure erano stati convocati durante il suo impero (1).

Ed una serie di altri punti importantissimi potrebbero essere qui presi in esame, se il presente scritto non avesse già oltrepassato quei limiti che gli derivano dal suo carattere puramente occasionale. Tuttavia conviene accennarvi brevemente. Anzitutto, per quanto si riferisce al contenuto dello stato d'assedio, il caso recente dimostra quanto sia arduo, per non dire impossibile, assegnare in ordine ad esso dei limiti precisi. Per esempio la libertà dei cittadini è stata, nei territori di Messina e di Reggio, sottoposta ad una limitazione quale non si era mai avuta, si è, cioè, imposto l'esodo generale dei superstiti, mentre in altre evenienze si erano soltanto allontanate le persone non native del luogo o almeno non aventi in esso il domicilio o la residenza. Inoltre, si è da taluni creduto che lo stato d'assedio non debba implicare altre misure che quelle di prevenzione, che sono proprie della funzione di polizia, e che non si possa perciò in base ad esso modificare o sospendere in alcuna parte la legislazione civile e commerciale, contrariamente a quanto, come è noto, è talvolta avvenuto (2). In verità si potrebbero su ciò avere dei dubbi molto gravi, e la condizione di cose creata dal terremoto calabro-siculo, che sconvolse tutti i rapporti della vita ordinaria, rendendo d'impossibile applicazione le leggi vigenti, può servire a dimostrare che anche in questo campo i poteri di necessità hanno motivo di esercitarsi. Il Governo infatti provvide con un decreto-legge (3) a prorogare la scadenza di alcuni debiti e a sospendere prescrizioni e termini perentori. Senonchè siffatta misura, anzichè dal regio commissario, fu presa dal Governo centrale direttamente, in modo che tale provvedimento non è conseguenziale allo stato d'assedio. Si può anche ritenere che la via ultimamente seguita sia preferibile a quella che si era adottata in qualche caso precedente. Dall'altra parte, se il Governo non avesse esso stesso provveduto, crediamo che il commissario locale avrebbe agito legittimamente emanando quelle disposizioni imposte dalla più evidente necessità. Probabilmente, del resto, il sistema che si è adottato, più che da altro è dipeso dal caso: il decreto-legge infatti cui accenniamo porta la data del 1.º gennaio ed è quindi anteriore alla proclamazione dello stato d'assedio, sebbene sia stato pubblicato dopo, cioè il 7. Se tale proclamazione fosse avvenuta prima, forse il provvedimento si sarebbe lasciato prendere dal regio commissario.

(1) R. D. 6 febbraio 1909, n. 46.

(2) Così A. MAIORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894, pag. 59 e 94; RANELLETTI, op. cit., pag. 1241; ecc. Contro, giustamente, v. GMELIN, op. cit., pag. 201.

(3) R. D. 1.º gennaio 1909, n. 6.

Ma il punto più importante e che risulta dal caso attuale meglio lumeggiato è quello che concerne l'impossibilità, dalla dottrina frequentemente affermata, che lo stato d'assedio abbia influenza, oltre che sull'organizzazione e l'esercizio delle funzioni di polizia, anche sull'organizzazione e l'esercizio di altre pubbliche funzioni. Questa *prétesa* impossibilità sembra che si dimostri infondata, e ciò proprio per quanto riguarda l'attribuzione ai tribunali militari della giurisdizione, che si era così vivacemente e, possiamo anche dire, quasi concordemente negata. In verità noi non avremmo nulla da opporre a coloro che si proponessero di dimostrare come nei casi concreti che si sono verificati l'istituzione di quei tribunali andasse oltre la necessità e non potesse quindi giustificarsi: ciò a noi non interessa esaminare. Ma quel che è da escludersi è che in tutti i casi e per principio assoluto la competenza dei tribunali militari sia inammissibile (1). Dopo quanto si è detto, è inutile combattere gli argomenti che si sono addotti movendo da note disposizioni dello Statuto o di altre leggi, che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale in modo incompatibile con quello che si avrebbe con quei tribunali straordinari ed eccezionali (2): si tratta di disposizioni che rientrano in quel diritto scritto che abbiamo visto come possa essere superato e vinto dalla necessità. Ma neppure reggono gli argomenti con cui si è creduto di dimostrare che lo stato d'assedio implica una condizione in cui l'autorità governativa può, per salvare il diritto pericolante, limitare o sacrificare il diritto altrui, può agire contro cose esistenti o contro attività che si svolgono attualmente o stanno per svolgersi, ma non colpire con atti giurisdizionali atti già compiuti e gli autori dei medesimi (3). Noi abbiamo sopra combattuto la concezione dello stato d'assedio, da cui si traggono anche tali conseguenze, impropriamente raffigurando quest'ultimo alla medesima stregua dello stato di necessità in cui possono trovarsi, nei loro reciproci rapporti, gli individui. Il caso attuale dimostra come possa esser necessaria anche l'istituzione di tribunali, diversi dai comuni, che di fatto siano venuti meno o non si trovino in grado di funzionare: anzi fu questo uno dei motivi più forti per cui si addivenne alla proclamazione dello stato d'assedio (4). Sarà un caso specialissimo, ma esso serve a mettere in luce come in siffatta materia i criteri posti *a priori* sono destinati a perdere ogni consistenza di fronte alle imprevedibili manifestazioni che la necessità può assumere, e che quindi tutto ciò che è lecito stabilire consiste nel principio che è legittimo tutto ciò e soltanto ciò che è necessario, senza pretendere di fissare in astratto ciò che può essere o può non essere necessario.

(1) V. in proposito le giuste considerazioni del ROSSI, op. cit., pag. 14 e segg. Nel medesimo senso, v. anche GMELIN, op. cit., pag. 185 e segg.

(2) Questi argomenti sono stati principalmente svolti dal CAMMEO, op. cit., pag. 5 e segg., ma sono seguiti da molti altri scrittori.

(3) In questo senso RANELLETTI, op. cit., pag. 1229 e segg., 1233 e segg.

(4) Altrimenti si sarebbe forse potuto pensare all'invio di qualche commissario con ampi poteri, evitando, almeno formalmente, la figura dello stato d'assedio finora riservata ad altre evenienze. Ma essa presentava il vantaggio di risolvere il grave problema del come dovesse esercitarsi la funzione giurisdizionale, anzi era l'unica misura, adottando la quale, si potevano avere tribunali, di cui fosse già fissata l'organizzazione e il funzionamento. E sarebbe stato impossibile improvvisare tutte quelle disposizioni che in seguito si son dovute emanare per il ripristino della giurisdizione ordinaria.

È precisamente da tal punto di vista e per tali ragioni che ci è sembrato sempre inopportuna, in ciò d'accordo con la massima parte degli scrittori italiani, una legge tendente a disciplinare delle misure che, come quella dello stato d'assedio, si sottraggono a qualsiasi regolamento, che non sia concreto al caso cui volta per volta esse si riferiscono. Se una legge siffatta fosse stata emanata — e l'esempio delle legislazioni straniere che hanno disposizioni su tale materia è significante (1) — si può credere che essa non sarebbe stata formulata in termini così larghi da comprendere anche la figura dello stato d'assedio per pubblica calamità, ma avrebbe soltanto previsto l'ipotesi della rivolta o qualche altra simile. Si è detto e giova ripeterlo: è un pregiudizio credere che la legge possa estendersi sino ad eliminare del tutto quella fonte del diritto che va oltre e sopra di essa e che è la necessità. Se a ciò la si sforza non si fa che dimostrarne in pratica l'impotenza. Le aspirazioni verso la legalità sono, senza dubbio, salutarì e conformi allo spirito del nostro diritto pubblico; ma hanno un limite, per quanto semplice, inesorabile: quello del possibile.

E su un ultimo punto conviene spendere qualche breve parola. Come è noto, un problema molto delicato e difficile è quello che concerne la competenza dei tribunali ordinari di fronte ai decreti emanati dal Governo nell'esercizio dei suoi poteri di necessità, sia che essi si traducano nella misura dello stato d'assedio sia che contengano altri provvedimenti. Da quanto si è detto risulta in modo implicito, ma evidente, che non potremmo accogliere l'opinione che, pure consentendo al Governo tali poteri, crede che il magistrato di fronte al loro carattere *contra legem* debba astenersi dall'applicarli, in modo che, ove fosse necessario, il Governo potrebbe magari non dare esecuzione alle sentenze sfavorevoli ai suoi atti, potrebbe imporre l'obbedienza a questi ultimi con la forza di cui dispone, ma non pretendere che la giurisdizione venga in suo aiuto e riconosca gli atti medesimi. Quest'opinione allora può accogliersi quando si ammetta — e nemmeno in tutte le sue varie formulazioni — la teoria che nella necessità vede una condizione di cose, che attribuirebbe al Governo una semplice potestà di fatto o scuserebbe l'esercizio di tale potestà, nonostante che essa sia anti-giuridica. Noi invece, che abbiamo cercato di dimostrare come i provvedimenti governativi emanati per necessità, siano contrari alla legge, ma conformi ad una vera fonte di diritto, qual'è la necessità stessa, dobbiamo ammettere che il magistrato possa, anzi debba applicarli e riconoscerli, perchè esso non soltanto le leggi applica, ma tutto quanto il diritto, da qualunque fonte emani. Se poi nel caso concreto l'estremo della necessità si verifichi o meno, egli non è in grado di valutare, senza invadere la competenza del Governo, alle

(1) La legge francese del 4 aprile 1878, art. 1, ammette lo stato d'assedio in tempo di pace solo in caso « d'une insurrection à main armée »; la legge prussiana del 4 giugno 1851, art. 2, solo in caso di ribellione (*Aufbruch*); così pure la costituzione dell'impero tedesco del 16 aprile 1871, art. 68. In Italia, quando si era proposto nel 1894, di includere nel codice penale militare una disposizione su tale materia, la formula che si credeva opportuna, era più larga, ma ad ogni modo o insufficiente o insignificante: lo stato d'assedio si sarebbe potuto proclamare « in caso di insurrezione o di imminente pericolo alla pace pubblica ». — Vedi le ottime considerazioni del Rossi, op. cit., pag. 35 e seguenti.

cui affermazioni deve per conseguenza accordare fiducia. Solo un limite ci pare che si possa porre a questo suo obbligo, e si avrebbe nel caso che l'atto qualificato come un decreto di necessità contenga nei suoi stessi elementi intrinseci ed obbiettivi quanto può bastare al magistrato per accertare che sulla necessità effettivamente non si fonda.

In questa ipotesi non si avrebbe alcun apprezzamento esorbitante della funzione giudicatrice, ma il semplice rilievo che la dichiarazione del Governo è contraddetta dal suo stesso atto; non una valutazione di merito, un giudizio politico, ma un esame giuridico dell'atto sottoposto a giudizio. Sarebbe questo, per esempio, il caso di un decreto-legge, la cui motivazione accennasse chiaramente a sole ragioni di opportunità e convenienza, non di necessità; oppure la cui applicazione fosse fissata per un tempo più o meno lontano dal giorno della sua emanazione: la necessità deve essere urgente, e questa urgenza sarebbe negata dallo stesso Governo col differirne l'esecuzione nel momento medesimo in cui lo delibera (1). Ugualmente, potrebbe ritenersi incostituzionale dal magistrato un decreto-legge che portasse una data notevolmente anteriore a quella in cui fu pubblicato, in modo da escludere che il Governo, nel momento in cui la sua volontà si concretava fosse sotto l'impero di una necessità. E così via. Ma tranne questa ipotesi, crediamo assoluto l'obbligo del magistrato di applicare i decreti-legge. Le inconseguenze, cui si andrebbe incontro adottando l'opinione contraria (2), risultano, meglio che in altri casi, in quello attuale. Le disposizioni infatti emanate dal Governo in occasione del terremoto calabro-siculo esorbitano, come più volte si è rilevato, dalla materia della polizia, per regolare tutta una serie di rapporti della vita ordinaria e anche privata dei cittadini. Essi avrebbero potuto non avere alcuna efficacia pratica se per la loro osservanza non si fosse potuto fare altro assegnamento che sulla forza materiale di cui il Governo dispone, se il magistrato, all'occorrenza, non avesse potuto applicarli e farli applicare.

E con questi rilievi, che certamente avrebbero bisogno di sviluppi che qui non ci sono consentiti, potremmo por fine alla presente rassegna, che su troppi problemi ha sorvolato e molti altri ha potuto appena accennare. Senonchè è bene far menzione anche della misura eccezionale, che con R. decreto del 3 gennaio 1909, n. 5, fu adottata pel circondario di Palmi, dove non si ebbe la proclamazione dello stato d'assedio, ma, per coordinare sotto un'unica direzione i servizi civili e militari e rendere più efficaci e pronti i soccorsi ai Comuni danneggiati dal terremoto, fu nominato un regio commissario, ai cui ordini furono sottoposte tutte le autorità e i funzionari che si trovavano nel circondario medesimo. Tale provvedimento in sè stesso non presenterebbe nulla di particolarmente interessante, e trova riscontro in

(1) Bastava questa semplice constatazione per negare applicazione al famoso decreto 22 giugno 1899, di cui, all'art. 10, si fissava l'entrata in vigore pel 20 luglio.

(2) È giusta ed arguta l'osservazione del GMELIN, op. cit., pag. 103, che, se fosse vero che i decreti-legge non s'imponessero anche ai tribunali e non potessero da essi applicarsi, il Governo, invece di emanare decreti, potrebbe limitarsi ad impartire delle semplici istruzioni ai suoi funzionari e fare un appello alla buona volontà dei cittadini.

qualche precedente (1), dovuto però a ragioni di polizia in senso stretto, anziché di pubblica calamità. Comunque è bene rilevare che nemmeno per questo decreto-legge, nonostante che esso non sia stato ricondotto ai poteri attribuiti al Governo dal codice penale militare, si legge la clausola della sua presentazione al Parlamento. Si sarà creduto che, se a questa presentazione non si procede pel R. decreto che proclama lo stato d'assedio, essa è tanto meno necessaria per un decreto che stabilisce una misura di minore gravità e che in questo sarebbe compresa: ma è ragionamento in cui, per le ragioni sopra dette, non può convenirsi.

SANTI ROMANO

professore ordinario nella Università di Pisa.

(1) V. i D.D. R.R. del 4 maggio 1898, nn. 142, 143, 144, 145; del 7 maggio 1898, n. 149 e 9 maggio 1898, n. 157, con quali si concentrarono in alcune regioni i poteri di polizia nelle autorità militari, ponendo alla loro dipendenza i prefetti e le altre autorità civili.

FIT 45713

FI

- Funzioni dell'amministrazione locale. — U. FORTI. I controlli dell'amministrazione comunale. La Provincia. Impiegati dell'amministrazione locale. Vol. III (completo). — F. CAMMEO. Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. — S. VACCHELLI. La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa. — S. ROMANO. Le giurisdizioni speciali amministrative. — V. E. ORLANDO. La giustizia amministrativa. — S. ROMANO. I giuridici conflitti delle competenze amministrative. — V. DI SALVO (Parte complementare). La giurisdizione dei patti sui demani comunali. Pag. 1400 . . . L. 29 —
- Vol. IV (completo in due parti). — O. S. VITA. La espropriazione per pubblica utilità. — O. RANELLETTI. La proprietà di ricchezza. — F. RASERI. Povertà. — V. GROSSI. Emigrazione. Pag. 1070 e C. VITTA. Sanità pubblica. . . L. 46 —
- Vol. V (in corso). — E. PRESUTTI. L'amministrazione pubblica dell'agricoltura. — V. FORNINI. Amministrazione forestale. — G. PASIOTTI. Miniere, torbioni e cave. — G. VITTA. Acque pubbliche. — I. SANTANGELO SPOTO. Caccia. — E. DI JOHANNI. Perfezione della pubblica amministrazione.
- Vol. VI (in preparazione). — Legislazione industriale e sociale. Difesa della proprietà industriale.
- Vol. VII (parte prima in corso). — L. CORRADINI. Le strade ordinarie. — Strade comunali.
- Vol. VIII (parte seconda in corso). D. MARIANO. N. V. V. — M. MAZZIOTTI. Impianti, telefono. — G. MAIORANI. Credito e banche. — I. SANTANGELO SPOTO. Pesce e misure.
- Vol. IX (completo). — V. BRONDI. La beneficenza legale. — A. LONGO. Le istituzioni pubbliche di beneficenza. — F. RANELLETTI. Istruzione pubblica. — A. FORNINI. Ordinamento dell'istruzione superiore. Pag. 1100 . . . L. 23 —
- Vol. X (completo). — G. RICCA SALERNO. Le decreti ordinarie dello Stato. — A. CORRADINI. Il bilancio e le spese pubbliche. — G. RICCA SALERNO. Finanze locali. — G. B. SALERNO. Organizzazione degli uffici finanziari. Pagine 1500 . . . L. 32 —
- Vol. XI (in corso). — C. CORRADINI. Diritto amministrativo militare. Amministrazione degli affari esteri. Amministrazione ecclesiastica. Ordinamento giudiziario. Amministrazione carceraria.
- Vol. XII. — F. A. — Del periodo di prova nel contratto di lavoro. In-32 . . . L. 0.50 —
- Vol. XIII. — Del periodo di rendimento nel contratto di lavoro. In-32 . . . L. 0.50 —
- Vol. XIV. — D. 22 giugno 1899. In-32 L. 1 —
- Vol. XV. — E. Principii fondamentali di diritto dell'amministrazione (N. 11 della *Piccola bibl. scientifica*). Un vol. in-32 di pag. 242 legato in tela e oro . . . L. 6 —
- Vol. XVI. — L. G.* Le assicurazioni operate nella legge sociale. In-8 (deposito) . . . L. 10 —
- Vol. XVII. — C. I. Sepolcristi famigliari e la beneficenza giudiz. in materia di autorizzazione amministrativa. In-32 L. 0.50 —
- Vol. XVIII. — Sulla legge sulla imposta di ricchezza mobile. Seconda ediz. intera. Tre volumi in-8 di comp. L. 45 —
- Vol. XIX. — S. Diritti promiscui, demanii comunali ed usi civici. In-16 . . . L. 4 —
- Ravasio G.** La forza pubblica e i suoi agenti In-16 L. 4 —
- Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia** (Continuazione dell'*Archivio di diritto pubblico* fondato da L. Luzzatti e V. E. Orlando. Consiglio di Direzione: Prof. L. Luzzatti, V. E. Orlando - A. Salandra - A. Rodacci - L. Vacchelli - C. Calisse - Dott. C. Corradini - S. d'Amelio - Azzo I. Si pubblica a fascicoli mensili di 96 pagine in-8. Abbonamento annuo nel regno L. 25 — Per gli Stati dell'unione postale . 30 —
- Romano S.** Principii di diritto amministrativo italiano. Seconda ediz. riv. ed ampliata (N. 7 della *Piccola biblioteca scientifica*). Un volume in-32 di pagine 654, leg. in tela e oro . . . L. 7 —
- Salvioli G.*** Le decime in Sicilia e specialmente quelle di Girgenti (Ricerche storico-giuridiche). Un volume in-8 (deposito) . . . L. 2.50 —
- Schanzer C.*** Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo. In-8 (deposito) L. 5 —
- Scotti C.** Sulla validità delle cessioni di rendita e frutti di immobili gravati di mutuo di credito fondiario . . . L. 0.50 —
- Seira A.** Mandato legislativo. In-16 L. 2 —
- Suidno M.** Il segretario comunale. Commento alla legge 7 maggio 1902, N. 144. In-16 L. 3 —
- Tajeri F.** Regolamento di polizia ferroviaria. In-32. L. 1 —
- Toesca di Castellazzo *** Il prezzo dell'avviamento. Il soprapprezzo delle azioni e l'imposta di ricchezza mobile: studio di diritto commerciale e tributario. In-8, pagine 172 (deposito) L. 5 —
- Trifone R.** Feudi e demani - Storia. Dogrina, Legislazione e Giurisprudenza. Sarà un volume in-8 di circa 800 pagine - In corso di stampa.
- Vedovi A.** Controversie sull'art. 16 della legge 22 dicembre 1888. In-32 L. 0.50 —
- Rinunzia preventiva da parte del medico condotto all'acquisto della stabilità di cui all'articolo 16, legge 22 dicembre 1888. — Annotazione alla sentenza 2 febbraio 1899 della Corte di Casazione di Firenze. In-32 L. 0.50 —
- Condizioni del medico condotto stabilito di fronte alla costituzione coattiva di un consorzio sanitario. — Annotazione alle decisioni 5 maggio 1890 della IV sezione del Consiglio di Stato e 9 luglio 1899 del tribunale di Varese. In-32 L. 0.50 —
- Ancora sulla condizione del medico condotto stabile di fronte alla costituzione coattiva di un consorzio sanitario. In-32 L. 0.50 —
- Il disegno di legge sulle modificazioni e aggiunte alle disposizioni vigenti intorno all'assistenza sanitaria, alla vigilanza igienica ed alla igiene degli abitati nei Comuni del regno . . . L. 0.50 —
- Signali G.** Le tasse di bollo nella teoria e nel diritto positivo italiano. Un vol. in-8 di pag. 440 L. 10 —
- Le tasse di registro nella teoria e nel diritto positivo italiano. Seconda ediz. rivista ed ampliata. Due volumi in-8 di 200 pagine complessive. L. 27 —
- Decreto costituzionale. Lineamenti di una nuova teoria del diritto penale finanziario. In-8, pag. 144 (deposito) L. 2.50 —
- Vitali C.** Trattato giuridico spettante agli operai ferroviari per gli infortuni sul lavoro. In-32 L. 0.50 —
- Vitta C.** Giunta provinciale amministrativa. Un vol. in-16 di pag. 854 . . . L. 10 —

MILANO — SOCIETÀ EDITRICE LIBERARIA — MILANO

PRIMA RACCOLTA DI PUBBLICAZIONI

IN TRE VOLUMI

Giurisprudenza sul Codice Civile

per tutto l'anno 1905

DISPOSTA SISTEMATICAMENTE PER ARTICOLI PER PARAGRAFO
COLL'AGGIUNTA DI UN'APPENDICE

A CURA DI

FADDA prof. C.

Ordinario nella Università di Napoli

PONDI prof. E.

Dirigente del "Giornale del Giurista"

RAIMONDI avv. A.

Consigliere alla Corte di Milano

VEDANI avv. A.

Condirettore del "Giornale del Giurista"

colla collaborazione di: ALBERTINI avv. V. - ANTONUCCI dott. LORENZO -
NEGALLO dott. EDOARDO - CASAVOLA avv. GIULIO - GIUSIANI avv. PIETRO -
LUCI avv. G. B. - RIGONE avv. PIETRO - SERRA avv. TITO - ZAPPALÀ dott.
GIULIO - ZERBINI avv. GIULIO e altri.

L'opera conterà di quattro a cinque volumi in 4° di circa pagine 1000 ce-
dauno.

La pubblicazione sarà fatta a fascicoli di pagine 32 a terza edizione e pos-
sibilmente nella proporzione di due fascicoli al mese.

Il prezzo di ciascun fascicolo è fissato in L. 3.
Sono pubblicati 38 fascicoli, trentaquattro del 1905, e il primo volume.

Legatura in tela e in lire tre e mezzo.

Parte generale del diritto privato francese moderno
di CARLO CROME, traduzione dei prof. A. ASCOLI e F. CAMMERA
volume di pagine 520 in-8.° L. 11

Le teorie fondamentali delle obbligazioni nel diritto
francese di CARLO CROME, traduzione dei prof. A. ASCOLI
e F. CAMMERA volume di pagine 400 in-8.° L. 10

Manuale di diritto civile francese di ZACHARIAE
LINO MANUALE abbeveraggiato dal prof. CARLO CROME, traduzione de
prof. G. B. CASATI e G. ZAPPALÀ.

Il Manuale è in tre volumi in-8.° di circa 3000 pagine complessive.
Sono pubblicati i primi due volumi di pagine 1000 nella misura di due al mese al prezzo

di L. 10. Sono pubblicati i primi due volumi in-8.° di circa 3000 pagine complessive.
Sono pubblicati i primi due volumi in-8.° di circa 3000 pagine complessive.

Il volume di pagine 1000 nella misura di due al mese al prezzo
di L. 10. Sono pubblicati i primi due volumi in-8.° di circa 3000 pagine complessive.

Il volume di pagine 1000 nella misura di due al mese al prezzo
di L. 10. Sono pubblicati i primi due volumi in-8.° di circa 3000 pagine complessive.