

395
3
4

CARLO ALBERTO BIGGINI

NATURA GIURIDICA
DELL'AMMINISTRAZIONE
E DELLA DOTAZIONE
DELLA CORONA

Estratto da "Studi Sussaresi"
1935 XIII

GALLIZZI - SASSARI - 1935 XIII

CARLO ALBERTO BIGGINI

manca una costanza

Intervista dell'11/12/1935

Costanza

NATURA GIURIDICA
DELL'AMMINISTRAZIONE
DELLA DOTAZIONE
DELLA CORONA

Estratto da "Studi Sassaresi"

1935 XIII

GALLIZZI / SASSARI / 1935 XIII

NATURA GIURIDICA DELL'AMMINISTRAZIONE
DELLA DOTAZIONE DELLA CORONA

- I — Premessa.
- II — Oggetto e limiti dell'indagine.
- III — Ricostruzione storico-giuridica dell'istituto della dotazione in generale e particolarmente in diritto costituzionale italiano.
- IV — Organizzazione dell'amministrazione della Real Casa.
- V — Posizione giuridica della Corona in generale e in rapporto all'amministrazione della dotazione.
- VI — La posizione di diritto privato del Re e l'amministrazione della dotazione.
- VII — Disciplina giuridica dell'amministrazione della dotazione.
- VIII — Se l'amministrazione della dotazione sia un'amministrazione diretta dello Stato.
- IX — Se l'amministrazione della dotazione sia un'amministrazione privata.
- X — Posizione giuridica dei funzionari dell'amministrazione della dotazione.
- XI — Come si esercita l'ingerenza degli organi costituzionali sull'amministrazione della dotazione.
- XII — Natura degli atti del Re in rapporto all'amministrazione della dotazione.
- XIII — Caratteristiche dell'assegno che lo Stato corrisponde al Re.
- XIV — Caratteristiche del godimento concesso al Re di beni mobili e immobili.
- XV — Caratteri giuridici dell'amministrazione della dotazione.
- XVI — Conclusione.

I

L'importante e complesso istituto della dotazione della Corona non ha avuto in dottrina una completa ed esauriente ricostruzione giuridica diretta ad offrirci insieme all'essenza ai caratteri alle finalità di tale istituto anche la natura giuridica di esso.

L'analisi degli effettivi requisiti formali e sostanziali dell'amministrazione della dotazione della Corona non è semplice sia per l'intrecciarsi ed il coesistere di elementi privatistici con elementi pubblicistici, sia per la particolare posizione del Re, capo dello Stato, in un ordinamento costituzionale, sia perchè questa sua particolare posizione, oltre che nelle sue competenze, si rivela anche nei singoli poteri, diritti e doveri pubblici che al Re non si riferiscono, e nei diritti pubblici speciali che invece gli sono conferiti, sia, infine, perchè la stessa dotazione della Corona si compone, nella sua unità, di una somma annua corrisposta al Re sul bilancio dello Stato e del godimento che al Re viene concesso di una serie di beni mobili ed immobili che sono di proprietà dello Stato.

La dottrina sia che abbia genericamente studiato tale istituto ⁽¹⁾, sia che abbia dedicato ad esso studi e ricerche partico-

⁽¹⁾ ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, n. 255, p. 163, n. 270, p. 170; ROMANO, *Dir. Amministrativo*, p. 83 e segg. e pag. 99; *Dir. Costituzionale*, p. 178, 179, 180, 181 (n. 5-6), 182, 183; *L'ordinamento giuridico*, § 19, p. 65 e segg.; BRUNIALTI, *Dir. Cost.* II, n. 64; GIORGI, *Dottrina delle persone giuridiche*, Vol. II, n. 107 e 108, p. 257 e segg., p. 255 e segg.; MEUCCI, *Ist. di diritto ammin.*, 1892, p. 372 e 445 e segg.; DE GIOANNIS, *Corso di diritto pubblico*, 1877, Vol. I, 392-401, p. 317-320; ARANGIO RUIZ, *Ist. di dir. costituz. italiano*, p. 427. Per alcuni concetti generali CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, 1922, p. 19 e segg., p. 50 e BODDA, *La Corona di fronte agli altri organi costituzionali secondo le riforme fasciste*, Torino, 1931.

lari ⁽²⁾ presenta disparità di conclusioni: quest'ultima anzi non esce da un'analisi positiva di alcuni elementi ed aspetti di tale istituto e rispecchia gli orientamenti della scienza giuridica del tempo priva di ogni ricerca dommatica e di ogni organica sistemazione.

Una soluzione, conforme a tutta la sua concezione dell'ordinamento giuridico in generale e di quello costituzionale in particolare, presenta il Romano, per il quale il Re, considerato come un soggetto di autarchia, è soggetto di alcune potestà pubbliche, che esercita in nome proprio e quindi non come organo dello Stato, ma però anche nell'interesse di quest'ultimo. Tale carattere ha la potestà di amministrare la lista civile e di provvedere alla propria Corte: in tali attribuzioni il Re, secondo il Romano, non agisce nè come organo dello Stato nè come privato. Esse riguarderebbero interessi suoi propri e interessi statali. E ciò spiegherebbe, per il Romano, perchè la amministrazione o le amministrazioni relative non sia possibile considerarle come amministrazioni dirette dello Stato, pur non essendo amministrazioni private; perchè esse non siano poste, per quanto riguarda i bilanci e altri loro atti, sotto l'immediato controllo del Parlamento, nonostante che lo Stato talvolta si ingerisca nella nomina dei loro funzionari come quando il Consiglio dei Ministri delibera le nomine del Ministro della Real Casa, del prefetto di palazzo e del primo aiutante di campo del Re ⁽³⁾ e nonostante che questi funzionari per tali rapporti siano parificati a quelli dello Stato; perchè gli atti del Re in tali materie possano e, spesso, debbano essere contrassegnati dai ministri, ma ciò da una parte abbia luogo solo per gli atti più importanti e, dall'altra parte, non con la medesima figura che si ha quando il ministro concorre col Re all'emanazione di atti statali; perchè infine l'assegno che si corri-

⁽²⁾ RANELLETTI, *Natura giuridica della dotazione della Corona* in *Foro Ital.* XVIII, 1893, 822 e segg.; BALDI, *I caratteri giuridici dell'amministrazione della Real Casa*, Livorno, 1909; ARCOLEO, *nota a sentenza*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1906, p. 1, Sez. I, col. 732, in causa Caruso-Ministero Real Casa; UGO, *Dotazione della Corona* in *Digesto* n. 24, p. 1, p. 877; SCOLARI, *La lista civile*, in *Economista*, 1876 e *La riforma della lista civile*, in *Economista*, 1878; RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. I, p. 610 e segg.; PAGLIANO, *Note sulla dotazione della Corona*, Roma, 1915.

⁽³⁾ Art. 2 R. D. 14 novembre 1901, n. 466.

sponde al Re sia esente da imposta e debba ritenersi insequestrabile ⁽⁴⁾.

Ragionamento questo del Romano in rapporto alla natura giuridica della dotazione della Corona non privo di originalità ed impostato sopra rigorosi elementi scientifici in quanto discende, come particolare applicazione, dalla sua concezione dell'ordinamento giuridico: particolare applicazione di grande interesse in quanto ha voluto rintracciare la figura dell'istituzione là dove essa rimane talvolta in penombra, appunto perchè i suoi elementi si sono considerati in un semplice rapporto di natura reale.

È noto che per il Romano se un'ordinamento giuridico, ossia un'istituzione, non può identificarsi con un semplice rapporto fra due o più persone, tanto meno esso può raccogliersi e riassumersi in una persona fisica: occorre invece che questa si trovi in un collegamento stabile con altri elementi, in modo che la figura dell'istituzione risulti pure da quest'ultimi. E tali elementi possono, secondo il Romano, essere costituiti anche da cose, cioè da oggetti di un diritto o di un qualsiasi potere spettante ad una persona: ma quando esse vengono in considerazione come elementi di un'istituzione il loro carattere giuridico non può ridursi a quello di semplici *res*, in quanto fra una cosa come tale e una persona, fra il soggetto e l'oggetto, intercede un rapporto, che non è sufficiente perchè sorga un'istituzione ⁽⁵⁾.

Ed il Romano passando da quel vasto organismo giuridico, che è lo Stato, a istituzioni minori o anche minime, comprese alcune che il giurista non ha occasione di sottoporre alla sua analisi, ma che non sono perciò meno interessanti, esamina quel « diritto di casa », di cui il diritto statutale non si occuperebbe.

Quando un qualsiasi individuo, scrive il Romano, nell'ambito in cui egli può considerarsi come il Re nel suo regno, cioè nella sua casa (intesa questa parola in senso largo), stabilisce un ordinamento, che valga per i suoi famigliari, per i suoi dipendenti, per le cose che sono a sua disposizione, per i suoi ospiti, e così via, egli in sostanza crea una piccola istituzione, di cui si

⁽⁴⁾ ROMANO, *Corso di dir. costituzionale*, p. citate.

⁽⁵⁾ ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, p. 65.

erige a capo e fa parte integrante. Senonchè non è da ricercarsi la figura di essa nelle leggi dello Stato: queste considereranno per conto proprio, singolarmente e da altri punti di vista, il domicilio di una persona, per garantirne la libertà, i suoi rapporti con le altre che costituiscono la sua famiglia o sono al suo servizio, con le cose relativamente alle quali avrà un qualsiasi diritto e così via, ma tutto ciò sarebbe indifferente per quel « diritto di casa », di cui il diritto statale non si occuperebbe. Esso sarebbe un ordinamento interno autonomo, che riduce ad unità di governo e di direzione una serie di elementi diversi, persone e cose, che considera da un proprio punto di vista. Cosicchè, mentre per le leggi dello Stato non si avrà, per esempio, che il subbietto di un diritto reale su una casa, se questa è di sua proprietà, o di un diritto derivante da un contratto di locazione, per quest'ultimo ordinamento invece siffatto rapporto non avrà da per sé importanza e quella casa sarà sempre e soltanto un elemento dell'istituzione che in essa s'impiana, l'ambito di un potere che al suo capo spetterà come tale, non come proprietario o conduttore (*).

Concezione entro la quale, anche se per ben diverso e maggiore rilievo, rientrerebbero gli ordinamenti della Casa o della Corte reale (†).

Ma, a parte la questione, che vedremo meglio a momento opportuno, se il diritto statale si occupi o no di questo « diritto di casa » e se tutto ciò sia per tale diritto, e in qual senso, indifferente, non bisogna dimenticare che il « diritto di casa » non può non organizzarsi ed internamente attuarsi se non fondandosi sul diritto obbiettivo statale che non soltanto disciplina, per esempio, come lo stesso Romano lascia intendere, la inviolabilità di domicilio (‡), alcuni poteri non propriamente disciplinari (§) e

(*) ROMANO, *Ordin. giuridico*, p. 68, 69.

(†) ROMANO, *op. cit.*, nota 1, p. 68.

(‡) LISZT, *Lehrbuch des d. Strafrechts*, 5 Berlin, 1905, p. 401 segg.

(§) HUBRICH, *Die parlamentarische Redefreiheit u. Disciplin*, Berlin, 1899, p. 419 segg., 424 segg.; TEZNER, *Die Volksvertretung*, Wien, 1912, p. 416 segg.; ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari* in *Archivio Giuridico*, 1905, n. 23 segg. Una potestà domiciliare è attribuita allo Stato nel proprio territorio dal DONATI, *Stato e territorio*, in *Riv. di Diritto Internazionale*, 1914, n. 30 segg.

così via, ma anche quegli elementi diversi, persone e cose, che si riducono ad unità di governo e di direzione proprio in virtù dell'ordinamento giuridico dello Stato, di cui sono parti inscindibili.

E se noi abbiamo in questa premessa posta la concezione del Romano in rapporto alla natura giuridica della dotazione della Corona non è solo perchè essa si presenti come la più elaborata scientificamente, per lo stesso fatto di discendere rigorosamente e logicamente dalla sua nota concezione generale del diritto e dello Stato, ma anche perchè meglio di ogni altra prospetta le difficoltà che nella ricostruzione giuridica di questo istituto si incontrano. Sia pure tenendo conto di alcune particolari soluzioni che questa concezione del Romano presenta, non ci sembra, come ampiamente dimostreremo e analizzeremo, che la potestà di amministrare la lista civile e di provvedere alla propria Corte faccia del Re un vero e proprio soggetto di autarchia: ossia che la natura giuridica della dotazione della Corona possa ricostruirsi e farsi consistere esclusivamente in un istituto ove il Re non agisce nè come organo dello Stato nè come privato, ove la potestà regia riguarda contemporaneamente interessi suoi propri e interessi statali.

La figura particolarissima del Re in diritto pubblico e in diritto privato, la posizione della Corona nell'ordinamento costituzionale dello Stato, le finalità dell'istituto della dotazione della Corona e degli elementi diversi e complessi di cui si compone, come i rapporti giuridici con questo istituto di alcuni organi costituzionali e l'ingerenza di essi in alcuni aspetti della struttura e organizzazione interna della amministrazione della Real Casa, presentano per il giurista una serie di problemi tutti connessi e necessari per la determinazione della natura giuridica della dotazione della Corona.

II

Per le ragioni sopra chiarite e poichè, dato lo stato della dottrina relativamente a tale istituto, occorre compiere una indagine esauriente e completa di tutti gli aspetti ed elementi giuridicamente rilevanti ed interferenti tra loro, riteniamo non inutile riguardare, anzitutto, la dotazione della Corona attraverso la sua ricostruzione storico-giuridica: ricostruzione non dell'istituto della dotazione in generale ma particolarmente in diritto costituzionale italiano.

È sulla base di questa ricostruzione storico-giuridica, integrata da una indagine sulla organizzazione dell'amministrazione della Real Casa, che si presenteranno maggiormente comprensibili dal punto di vista giuridico i vari aspetti di questo istituto e i complessi rapporti che ne nascono.

Si esaminerà poi la posizione giuridica della Corona in generale e in rapporto all'amministrazione della dotazione, anche perchè solo connettendo l'istituto della dotazione colla concezione della Corona sarà possibile, specie in riguardo a disposizioni statutarie, a recenti leggi costituzionali fasciste, a disposizioni varie delle leggi e al nuovo ordinamento giuridico interno, mettere in luce alcune questioni ed aspetti rimasti sino ad oggi oscuri.

Non sarà così pure priva di rilevanza giuridica, in riferimento all'amministrazione della dotazione, la stessa posizione di diritto privato del Re, che, come è a tutti noto, normalmente è regolata dal diritto comune, ma in taluni importanti punti modificata da disposizioni speciali, che hanno la loro base nel diritto pubblico: posizione che si riflette, vedremo in quale senso e con quali con-

seguenze, anche in rapporto all'amministrazione della dotazione. Posizione spesso trascurata, per quanto riguarda alcuni particolari istituti in rapporto diretto o indiretto colla Corona, da quelli stessi scrittori che hanno trattato, in forma esauriente e monografica, del Re e delle sue attribuzioni nello Stato costituzionale (1).

Solo su queste basi storiche, positive e dogmatiche, capaci di offrirci direttive certe e precise, si potrà studiare la disciplina giuridica dell'amministrazione della dotazione della Corona e scendere all'esame delle molteplici questioni giuridiche che sorgono da questo istituto.

Difatti studiare se sia possibile parlare, in riferimento alla dotazione della Corona, di amministrazione diretta dello Stato o di amministrazione privata; quale sia la posizione giuridica dei funzionari dell'amministrazione della Real Casa; come, con quali forme e con quali conseguenze giuridicamente rilevanti, si eserciti l'ingerenza di altri organi costituzionali, oltre che della Corona, sull'amministrazione della dotazione; quale sia la natura degli atti del Re in rapporto ad essa; quali caratteristiche presenti l'assegno che lo Stato corrisponde al Re e quali il godimento a lui concesso di una serie di beni mobili e immobili, quali, infine, i caratteri giuridici generali dell'amministrazione della dotazione da un punto di vista positivo e dogmatico, significa non solo risolvere molte e particolari questioni riguardanti aspetti piccoli e grandi del diritto pubblico e privato, ma anche giungere alla determinazione della natura giuridica di esso istituto: natura che si verrà affermando e chiarendo man mano che si procederà nella valutazione dei vari problemi.

Lo svolgimento dei concetti informativi dei vari istituti è condizione indispensabile per la stessa interpretazione delle norme del diritto positivo, per la conoscenza della natura dell'istituto della dotazione della Corona nella sua intima essenza giuridica

(1) Oltre i lavori già citati vedi LOREUX, *Traité de la prerogative royale en France et en Angleterre*, 2 voll., Paris, 1845; MORELLI, *Il Re*, Bologna, 1890; TEZNER, *Der Kaiser*, Wien, 1909. Alcuni accenni in CROSA, *La competenza regia nel diritto italiano*, Torino, 1916 e in modo esauriente, invece, ZANOBINI, *I poteri regi nel campo del diritto privato*, Ed. Torinese, 1917.

e della sua posizione nel sistema del diritto pubblico costituzionale dello Stato italiano. E uno svolgimento di questi concetti e di tali principî non può che muovere dalla dottrina del diritto pubblico.

L'istituto della dotazione della Corona per la sua originaria natura, per gli elementi di cui si compone, per la funzione cui deve adempiere, per i mezzi onde è dotato, per la procedura legislativa con la quale è stabilito, per i suoi rapporti con organi costituzionali, ha un carattere pubblico dominante: l'importante è vedere come tale carattere nasca e si affermi e di quale natura giuridica sia questa sua intima essenza pubblicistica nell'interferenza e nella connessione dei vari elementi e dei vari istituti.

III

Un elemento storico importante per la stessa condizione e posizione giuridica del patrimonio del Sovrano è costituito dalla naturale tendenza, insita in tutte le forme di organizzazione statale, di dare valore e dignità politica allo Stato nella persona del suo Capo: di qui tutta una speciale disciplina giuridica dei beni economici destinati all'esplicazione di questa funzione sovrana da parte del Capo dello Stato ⁽¹⁾.

Fin dalla prima costituzione regia di Roma, sebbene si distinguesse il fisco dall'erario, il patrimonio privato e il patrimonio fiscale dei Re ebbero diverso trattamento giuridico da quello degli altri cittadini e da quello generale di pubblico dominio, perchè il primo era intangibile rispetto ad essi ed il secondo era devoluto al Re a titolo di uso, di usufrutto e di amministrazione ⁽²⁾.

Era un particolarissimo trattamento giuridico in virtù del quale il godimento sui beni fiscali coesisteva accanto alla proprietà del fisco senza fondersi con essa: e nello stesso declinare della repubblica e all'inizio dell'impero la legge esenta, a differenza dei *bona in patrimonio populi*, dal libero commercio i *praedia Caesaris* ⁽³⁾.

Anche quando l'erario venne a poco a poco ad essere assorbito dalla crescente prevalenza del fisco e sempre maggiori eccezioni e privilegi s'introdussero a vantaggio del patrimonio dei So-

⁽¹⁾ Si metteranno in evidenza solo quei caratteri storico-giuridici ancora rilevanti per il diritto attuale.

⁽²⁾ VOET, *Commento alle Pandette*, Tit. XIV, De jure fisci, 327, 2.

⁽³⁾ Lg. 39, § 10, Dg. De leg. I, XXX.

vrani, la vecchia forma di godimento sui beni fiscali non scomparve totalmente: una distinzione formale dei beni imperiali si conservò sempre sino a tutta l'epoca bizantina ed oltre ⁽⁴⁾.

Condizione giuridica di notevole importanza poichè, come vedremo, nel suo intimo fondamento non mancò d'improntare la nostra legislazione attuale.

È noto come durante i regni barbarici tutta la proprietà pubblica e privata si compendiasse nel principe, capo dello Stato. Tuttavia quando sotto Autari si ricostituì il patrimonio della Corona, che dopo Clefi era andato disperso, si formarono tanti patrimoni ed amministrazioni reali quanti erano i vari ducati: ma accanto a queste proprietà particolari del Re, che ebbero nome *curtes regiae* e dalle quali nacque il regio allodio, come ogni barone ebbe un allodio feudale accanto al feudo, esisteva un altro vasto patrimonio, quello dello Stato, affidato all'amministrazione reale ⁽⁵⁾.

Duplici posizione giuridica e duplici gestione amministrativa che non andarono perdute sotto i Franchi: in quel Capitulare de Villis, ampiamente illustrato dagli storici e che dimostra la grande cura posta da Carlo Magno, attraverso le minuziose regole contenute in questa istruzione ai suoi ministri, nell'amministrazione del pubblico patrimonio, si ritrovano gli elementi di un patrimonio in godimento della Corona (*jus coronae*), di un patrimonio particolare del sovrano (regio allodio) e di un patrimonio generale dello Stato (*jus fisci*), sebbene tutti impersonati nel Sovrano stesso.

Coll'affermarsi del feudalismo e di alcuni suoi particolari istituti, specie delle cosiddette regalie e dei diritti di maestà, questi elementi vengono a compenetrarsi e la sempre maggiore prevalenza giuridicamente privilegiata del Sovrano può rilevarsi dalla stessa etimologia della voce *demanium*, che abbraccia tanto l'antica distinzione tra erario e fisco, quanto quella di patrimonio

⁽⁴⁾ CALISSE, *Storia del diritto italiano*, Vol. II, p. 17-18.

⁽⁵⁾ CALISSE, op. cit., Vol. II, p. 187 e segg.

della Corona, del Sovrano e dello Stato e che si applicò poi ad ogni complesso di beni e di poteri.

Presso di noi, per tradizione romanistica mai spenta e per lo sviluppo assunto dal diritto ecclesiastico, venne affermandosi la concezione oggettiva della sovranità e dei suoi elementi e il demanio della Corona, cui si accompagnava anche il pubblico demanio, venne a caratterizzarsi come tutela giuridica di tutti i beni dello Stato. Ossia i beni della Corona, pur rispondendo alle esigenze del sovrano, dimostrarono una particolare tendenza diretta a giuridicamente contemperarsi coi bisogni e i diritti della collettività e, quindi, a tener conto del bilancio dello Stato ⁽⁶⁾.

A questa concezione e a questo aspetto, anche da un punto di vista giuridico formale, vennero uniformandosi, specie tra il XVII e il XVIII secolo, le singole monarchie italiane: il demanio pubblico non era che il demanio della Corona, ma, prima ancora che lo Stato moderno si affermasse nella sua reale struttura e in tutte le sue molteplici finalità storiche, politiche e sociali, si tendeva a distinguere i beni della Corona da quelli pubblici, le necessità del trono dalle esigenze della collettività e dei pubblici servizi dello Stato.

Basta leggere le varie leggi e decreti, riguardanti questa materia, degli Stati italiani, specie dalla restaurazione agli anni del nostro risorgimento, per vedere come esistessero amministrazioni distinte e speciali dei beni della Corona: beni costituiti oltre che da un patrimonio privato del sovrano anche da un patrimonio dello Stato, a lui riservato a titolo di godimento.

Nel regno delle Due Sicilie le leggi 8 dicembre 1816 e 21 marzo 1817 attestano l'esistenza di una amministrazione dei beni della Casa Reale distinta da quella della Corona ⁽⁷⁾; nel Ducato di Parma e Piacenza una presidenza della corte ducale, destinata all'amministrazione del patrimonio privato del duca e di quello pubblico in suo godimento, distinta dalla presidenza della

⁽⁶⁾ Vedi specialmente CALISSE, op. cit., p. 448 e segg. e GIORGI, *Dottrina delle persone giuridiche*, Vol. II, pag. 257 e segg.

⁽⁷⁾ Cfr. *Legislazione positiva del Regno delle Due Sicilie dal 1806 al 1840*, Napoli, 1842; *Collezione di Reali Rescritti dal 1806 al 1856*, Napoli, 1859; vedi anche ORLANDO, *Trattato completo di diritto amministrativo*, Vol. I, p. 1161.

finanza per l'amministrazione del demanio e tesoro pubblico (*); nel Ducato di Modena una intendenza generale dei beni allodiali, ossia del patrimonio privato e di quello pubblico in godimento da parte del duca, distinta dai ministeri di finanza e di economia per l'amministrazione del patrimonio dello Stato (**); nel Granducato di Toscana l'amministrazione del patrimonio pubblico separata da quella dei beni della Corona e dei beni privati del granduca (10).

E se passiamo ad esaminare ampiamente, per tutti i riflessi che questo esame avrà nel nostro studio, la posizione giuridica della dotazione della Corona nel regno Sardo, vediamo che durante il regime assoluto il bilancio dello Stato era già distinto da quello della Corona e che i principi sabaudi prelevavano annualmente sul pubblico erario una somma per il loro mantenimento. L'amministrazione del patrimonio in godimento della Corona e di quello privato del Re era affidata ad un gran cancelliere, divenuto poi sovrintendente generale, in stretta relazione con quella esercitata dal tesoriere generale sul patrimonio e le finanze dello Stato: ma un editto del 14 dicembre 1818 scinde le due amministrazioni e distingue i beni pubblici da quelli della Corona contemplando i palazzi e i castelli di residenza sovrana separatamente dal patrimonio privato del Re (11).

Col passaggio al regime costituzionale la distinzione fra i beni dello Stato e la dotazione della Corona doveva necessariamente non solo riaffermarsi ma, soprattutto, precisarsi e giuridicamente inquadrarsi nei nuovi istituti costituzionali, e così fu sanzionato l'art. 19 dello Statuto (12).

(8) Cfr. *Raccolta generale delle leggi dal 1814 al 1819*, Parma, 1847.

(9) Cfr. ORLANDO, op. cit., Vol. I, p. 1105.

(10) Cfr. *Raccolta delle leggi e bandi del granducato*, Firenze, 1859.

(11) Cfr. *Raccolta degli atti di governo del Re di Sardegna*, Torino, 1860 e ORLANDO, op. cit., Vol. I, p. 1095.

(12) « La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni. Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile. Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono ».

Questo articolo venne formulato nell'adunanza del Consiglio di conferenza del 4 marzo 1848, cioè poco prima della promulgazione dello Statuto (13) e comprende due parti: la prima, di carattere transitorio, determina la dotazione della Corona per il regno del Re sul trono al momento di quella promulgazione, la seconda, di carattere permanente, determina la dotazione della Corona per il regno dei suoi successori.

La dotazione della Corona, come si desume dall'articolo, risulta di due elementi: di un assegno pecuniario e di una dotazione della Corona in senso stretto. L'assegno pecuniario è la somma che il bilancio dello Stato ogni anno corrisponde al Re per il mantenimento suo e della Casa e per il lustro e il decoro delle sue alte funzioni di Capo dello Stato: la dotazione della Corona in senso stretto risulta dei beni dello Stato dalla legge destinati in modo permanente all'uso del Re e della sua Casa, e comprende palazzi, castelli, ville, parchi, foreste, nonchè vari oggetti, come quadri, statue, biblioteche, armerie, medaglieri, mobili, gioielli, ecc.

La dotazione della Corona è pure indicata non solo in testi legislativi e in dottrina ma anche nell'uso comune col nome di *lista civile*. Questa locuzione deriva dal diritto pubblico inglese: in Inghilterra dopo il regno di Guglielmo III le rendite ordinarie e straordinarie dello Stato furono amministrate dal Parlamento e non

(13) *Processi verbali del Consiglio di Conferenza* a cura di D. ZANICHELLI, Roma, 1898. A p. 120-121 è precisata la discussione allora avvenuta, non priva di rilevanza giuridica, per la redazione dell'articolo: « Quelques discussions se sont élevées au sujet de la rédaction de l'art. 19, concernant la dotation de la Couronne, dans le but de spécifier de la manière la plus claire et la plus simple tous les objets qui doivent être compris dans cette assignation. A cet effet, sur les observations du Ministre de la Justice (Avet), appuyées à l'autorité du Code Civil, il a été arrêté d'adopter, le mot de biens meubles pour indiquer tous les objets meubles existant dans le Palais, y compris les joyaux de la Couronne, la Bibliothèque, le Médailler etc. En suite de quoi on a conclu de rédiger l'article dans les termes suivants. Sur la proposition du chevalier Des Ambrois on a en outre ajouté les mots ci après: « di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile », et cela dans le but d'éliminer toute espèce de doute dans l'interprétation du mot « biens mobili » et d'éviter toute réclamation sur la classification des objets ».

più attribuite al Re per i pubblici servizi. Fu allora necessario assegnare, per le spese del Re e della sua Casa, dalle pubbliche entrate alcuni fondi speciali e questo assegnamento, che ebbe il nome di lista civile, doveva servire non solo al mantenimento della Casa Reale ma anche al pagamento di alcuni ufficiali pubblici dello Stato come giudici, ambasciatori. Ossia mentre in origine per lista civile s'intendeva l'elenco delle spese civili dello Stato, alle quali la Corona doveva far fronte con un assegno, liberato poi il bilancio della Corona, man mano che l'ordinamento costituzionale andava affermandosi e meglio si precisava in tale ordinamento la divisione dei poteri e delle funzioni dello Stato, dall'onere delle varie spese civili statuali, la locuzione lista civile rimase ad indicare l'assegno dato al Re.

In questo senso tale locuzione fu poi usata anche in altri Stati e specialmente in Francia ⁽¹⁴⁾: in tutte le carte costituzionali che si vennero promulgando in Europa dopo la rivoluzione francese si trova sancito il principio di una dotazione della Corona, logicamente connesso a quello dell'intervento delle Camere rappresentative nella votazione dei bilanci dello Stato, che rendeva necessaria una distinzione giuridica tra i beni e le rendite assegnate alla Corona e i beni per gli usi e i servizi dello Stato.

Il nostro Statuto adopera soltanto l'espressione « dotazione della Corona » e così pure le varie leggi relative a tale istituto: tuttavia la parola « lista civile » ha avuto riconoscimento nelle

⁽¹⁴⁾ L'istituzione di una lista civile per il Re fu introdotta in Francia durante la rivoluzione, quando, fatta una precisa distinzione tra il demanio dello Stato e quello del Re, bisognò creare una dotazione per la Corona. Due decreti del 26 maggio 1791 stabilirono la prima lista civile, assegnando una somma annua per il Re e per la regina e designando i palazzi e gli altri immobili della Corona, e la costituzione del 3 settembre 1791 affermò il principio che la lista civile si dovesse votare legislativamente all'inizio e per la durata di ciascun regno. Caduta con la monarchia, la lista civile ricomparve con l'impero e mantenuta dalla restaurazione. Dopo la rivoluzione del 1830 Luigi Filippo costituì una lista civile con legge del 2 marzo 1832 e dopo la repubblica del 1848 il secondo impero riprodusse questa istituzione col senato consulto del 12 dicembre 1852. La rivoluzione poi del 1870 sopprime il *domaine de la couronne* e l'art. 2 del decreto 6 settembre 1870 dice che tutti i beni componenti la dotazione della Corona *feront retour au domaine de l'État*.

leggi 14 marzo 1865, n. 2198 (art. 2), 5 febbraio 1868, n. 4212 (art. 2), 21 maggio 1876, n. 3122, 31 maggio 1877, n. 3853 (articoli 2 e 5), nell'art. 138 del Codice di procedura civile e nelle leggi elettorali politiche (specie art. 98 e art. 112 testo unico 26 giugno 1913, n. 821). Quindi normalmente l'espressione « lista civile » è adoperata come equivalente di « dotazione della Corona » in senso comprensivo, mentre in dottrina, e vedremo poi le ragioni giuridiche, si deve intendere soltanto l'assegno annuo: ossia l'espressione « dotazione della Corona » fu adoperata per indicare il complesso dei beni assegnati dallo Stato al Re, senza o con l'aggiunta di ulteriori qualifiche relative a beni mobili e immobili secondo che si intendeva parlare di dotazione della Corona in generale o di dotazione in senso stretto. Solo nelle citate leggi 1868 e 1877 l'espressione dotazione della Corona fu adoperata impropriamente per indicare l'assegno pecuniario.

La dotazione della Corona per il Re vivente alla promulgazione dello Statuto (Carlo Alberto) fu fissata nella media della somma, che gli era destinata a quel titolo durante l'ultimo decennio del suo regno assoluto ⁽¹⁵⁾, mentre la dotazione immobiliare fu conservata nella sua integrità.

Con l'abdicazione di Re Carlo Alberto, cessata la ragione della disposizione transitoria, entrò in pieno vigore l'altra parte dell'art. 19 dello Statuto, che regola la dotazione della Corona in modo permanente.

È noto che la dotazione della Corona nella sua integrità deve essere stabilita dal potere legislativo nella prima legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono. L'intervento del potere legislativo nella determinazione della dotazione della Corona è giustificato dalla stessa natura giuridica del regime costituzionale, ove tutte le entrate e le uscite dello Stato devono essere approvate per legge. Quindi non soltanto l'assegno pecuniario al Re, essendo una spesa dello Stato, deve essere approvato con atto legisla-

⁽¹⁵⁾ La cifra dell'assegno pecuniario risultante dalla media predetta fu di lire 4.652.013,85.

tivo, ma anche, per quanto riguarda la dotazione vera e propria, deve risultare dalla legge ciò che è di proprietà privata o di proprietà dello Stato, ciò che è dato ad uso o ad usufrutto del Re, ciò che è soggetto alle imposte e ciò che non vi è soggetto, essendo tale determinazione assolutamente necessaria per i suoi effetti sulla contabilità dello Stato e per i suoi rapporti con le leggi fiscali.

Che la dotazione della Corona debba poi essere determinata, come prescrive lo Statuto, dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono, significa, come concordemente questa disposizione è stata sempre interpretata, ch  la legge sulla dotazione della Corona deve essere votata non dalla legislatura, durante la quale   avvenuta la devoluzione della Corona, ma in quella immediatamente successiva ⁽¹⁶⁾: interpretazione letterale che risponde allo spirito della norma statutaria, ma sulla quale bisogner  ritornare quando si esaminer  la posizione della Corona rispetto agli altri organi costituzionali in ordine alla dotazione, conformemente anche a recenti leggi costituzionali fasciste, che modificano l'originaria posizione e natura degli organi legislativi.

Per ora basta osservare che il legislatore statutario non fece che parafrasare l'art. 23 della costituzione francese del 1830, secondo il quale « la liste civile est fix e, pour tout la dur e du r gne, par la premi r l gislation assembl e depuis l'av nement du Roi » e che l'interpretazione data trova un altro fondamento nel testo francese dello Statuto, nel quale l'art. 19 era cos  formulato: « la dotation de la Couronne sera fix e pour tout le r gne par la premi re l gislation qui suivra l'av nement du Roi au trone ».

Anche la consuetudine parlamentare   in questo ordine di interpretazione giuridica. Nella seduta del 20 agosto 1849, ossia nel corso della prima legislatura successiva all'avvento al trono

⁽¹⁶⁾ Non si   mancato di erroneamente sostenere nell'interpretazione di questa disposizione che alla morte di ogni Re deve avvenire lo scioglimento della Camera: vedi BROGLIO, *Delle forme parlamentari*, introd. p. 39. Vedremo poi come tale interpretazione sia oggi errata anche per varie leggi costituzionali sorte dalla rivoluzione fascista. Vedi pure per alcune critiche PAGLIANO, op. cit., p. 8-10.

del Re Vittorio Emanuele II, il deputato Antonio Louaraz d'Arville interrog  il governo per sapere quando avrebbe presentato un disegno di legge per la lista civile del nuovo Re e il ministro dell'interno Pinelli rispose che, essendo la questione della dotazione della Corona strettamente legata all'esame del bilancio, la Camera avrebbe potuto discuterla con maggiore opportunit  in quella circostanza ⁽¹⁷⁾. Nella seduta poi del 3 novembre 1849 il deputato Matteo Pescatore, a nome della commissione generale di finanza, invitava il governo a presentare senza dilazione un disegno di legge per la dotazione della Corona, per l'appannaggio dei principi reali e per il dovario della regina madre, e soggiungeva che, se il governo non lo avesse fatto, la commissione stessa, interpretando lo Statuto, ne avrebbe presa l'iniziativa, nel qual caso il governo era pregato di favorire gli opportuni schiarimenti ⁽¹⁸⁾. Il ministro delle finanze Nigra rispose aderendo all'invito e sei giorni dopo, il 9 novembre, presentava il disegno di legge richiesto.

Ma le vicende parlamentari, insorte a causa del trattato di pace con l'Austria, ne impedirono la discussione, e il disegno di legge sulla dotazione della Corona fu discusso e approvato soltanto nella legislatura successiva con la legge 16 marzo 1850, n. 1004. Le due leggi sulla dotazione del Re Umberto e del Re Vittorio Emanuele III, ossia le leggi 27 giugno 1880, n. 5517 e 12 febbraio 1905, n. 26, furono deliberate dalla prima legislatura, che segu  il loro avvento al trono.

Questo termine non deve per  considerarsi perentorio, come ritennero alcuni deputati nelle sedute della Camera del 22 e 25 febbraio 1850 ⁽¹⁹⁾, e quindi non pu  risolversi in un limite al di-

⁽¹⁷⁾ *Atti Parlamentari Camera Deputati*, legisl. III, discuss. p. 143-144.

⁽¹⁸⁾ *Atti Parlamentari*, cit., discuss. p. 1108-09.

⁽¹⁹⁾ Durante la discussione alla Camera del disegno di legge sulla dotazione della Corona nel febbraio 1850, il deputato Brunier sostenne (Vedi *Atti Parlamentari Camera Deputati*, legisl. IV, sess. I, discuss. pag. 712-13), come pregiudiziale, che la Camera non poteva pi  occuparsi della dotazione della Corona imponendo espressamente lo Statuto che la legge relativa si dovesse discutere nella legislatura immediatamente successiva all'avvento al trono del nuovo Re e non

ritto del Re di sciogliere la Camera. Se durante la legislatura successiva all'avvento del Re al trono il disegno di legge relativo alla dotazione della Corona non è approvato, il valore della disposizione statutaria non viene meno per la legislatura successiva. E ciò non solo per ragioni di ordine strettamente giuridico, in quanto quel termine non può riguardarsi come assoluto e perentorio, ma anche perchè se alti motivi di ordine politico inducono il Capo dello Stato a dover sciogliere la Camera, non è certo il non aver ancora provveduto alla legge sulla dotazione della Corona che può impedire al Re di esercitare tale diritto: diritto che nasce da uno dei fondamentali poteri costituzionali assegnati al Re come capo dello Stato.

La lettera dello Statuto parla di « prima » legislatura dopo l'avvento del Re al trono, ma non bisogna poi dimenticare che tale disposizione insieme a tante altre, fu presa, come si è osservato, dalla costituzione francese del 1830, nata da una ideologia liberale non priva di elementi contrattualistici e diversa nel suo spirito da quella che diede vita al nostro Statuto: anche nella determinazione della lista civile il costituzionalista francese voleva vedere l'espressione di adesione della volontà del popolo rispetto al nuovo Re, espressione che doveva appunto manifestarsi attraverso una Camera eletta da comizi convocati dopo la successione al trono.

È così pure priva di fondamento giuridico l'opinione che se durante la prima legislatura, dopo la successione al trono, la legge sulla dotazione della Corona non è stata votata, il nuovo Re perda il diritto di riscuotere dallo Stato la lista civile. Essa, pur non considerandosi come una retribuzione qualsiasi delle funzioni

in altra, e che quindi il Re non aveva fatto uso legittimo della prerogativa dello scioglimento della Camera, trovando detta prerogativa un limite nell'obbligo della Camera di provvedere prima alla legge sulla dotazione della Corona; per tali ragioni il Brunier dichiarava d'astenersi dalla discussione e votazione del disegno di legge, seguito pure dal deputato Barbier (*Atti Parlamentari*, cit., p. 753). Riplicò il ministro Galvagno che la prescrizione dello Statuto doveva considerarsi come remora per la Camera a procedere senza indugio alla determinazione della lista civile.

che il Re esercita, è a lui assegnata in considerazione delle sue funzioni di capo dello Stato, funzioni che rimangono, per principio costituzionale, identiche nonostante il mutare della persona fisica che le compie.

Sarebbe, difatti, giuridicamente assurdo non riconoscere al nuovo Re il diritto alla lista civile solo perchè non votata in un dato tempo, mentre, per la legge di successione al trono, è costituzionalmente riconosciuto come investito immediatamente di tutti i diritti e di tutte le prerogative del Re precedente.

La morte di un Re non è poi neppure un termine in virtù del quale la legge sulla lista civile venga meno nei confronti del suo successore e la riscossione da parte del nuovo Re si faccia in forza di una approvazione tacita del Parlamento risultante dall'approvazione generale del bilancio, poichè non solo la legge sulla dotazione della Corona non contiene alcun termine di questa natura, ma anzi, per lo stesso art. 19 dello Statuto, tale termine coincide con l'entrata in vigore della legge che provvede alla dotazione per il Re succeduto sul trono.

E il termine dell'art. 19 non può del resto non interpretarsi quale pura indicazione per il legislatore circa il tempo in cui la legge sulla dotazione della Corona deve essere riveduta: interpretazione costantemente accolta dalle varie leggi, che hanno man mano regolata la dotazione, le quali rimasero in vigore sino alla promulgazione della successiva (2°).

L'art. 19 dello Statuto prescrive poi che la dotazione della Corona deve essere determinata per la durata di ogni regno, ossia che non può mutarsi durante il regno, per il quale è stata deliberata.

Disposizione di natura prevalentemente politica e che ha perduto gran parte del suo valore in virtù del nuovo ordine costituzionale che si è venuto instaurando attraverso la legislazione fascista.

Con tale disposizione si mirava a sottrarre l'entità dell'as-

(2°) Anzi le leggi del 1880 e del 1905 si limitarono a richiamare in vigore le disposizioni delle leggi precedenti in quanto non erano state modificate.

segno all'iniziativa, allora pienamente possibile, delle assemblee parlamentari e a far sì che non potesse essere mutato se non per superiori ed imprescindibili ragioni di ordine politico rispondenti all'interesse dello Stato e al decoro della Corona. E, difatti, con criteri di natura politica fu sempre praticamente interpretata questa disposizione: e se durante il regno di Vittorio Emanuele II la lista civile per note ragioni storico politiche fu più volte opportunamente variata, nei regni successivi, essendo venute meno quelle ragioni, non fu mai modificata, ossia il contenuto della dotazione della Corona, eccettuato quel primo periodo, che corrisponde all'espansione statale del regno Sardo in regno d'Italia, venne a consolidarsi in una misura da parecchi anni rimasta immutata.

La prima legge sulla dotazione della Corona fu quella sanzionata per il Re Vittorio Emanuele II, cioè la legge 16 marzo 1850, n. 1004. In forza di essa l'assegno pecuniario fu fissato nella somma annua di quattro milioni, cioè in una somma inferiore a quella stabilita per Re Carlo Alberto, e nella dotazione della Corona in senso stretto furono compresi i palazzi, i fabbricati ed i terreni con le relative dipendenze ⁽²¹⁾.

Come si è detto, in deroga alla norma secondo la quale l'ammontare della dotazione della Corona non deve subire mutazione per tutta la durata del regno per il quale fu deliberata, quella assegnata a Vittorio Emanuele II fu soggetta a varie modificazioni, poichè, per il decadere delle dinastie regnanti negli Stati italiani, alla dotazione della Corona s'aggiunse una vasta serie di beni immobiliari, la cui sola manutenzione era assai dispendiosa. Necessità, quindi, di un maggiore assegno pecuniario ad ogni nuova incorporazione di beni nella preesistente dotazione: interpretazione ampia da parte del Parlamento della disposizione statutaria, anche se non si mancò ogni volta di affermare, secondo noi erroneamente, come sopra si è dimostrato, da parte

⁽²¹⁾ Ad essi furono aggiunti altri beni come gioie, pietre preziose, statue, quadri, compresi quelli della galleria reale, biblioteche, vasellami, biancheria, arredi e tutti gli oggetti mobili esistenti nei palazzi.

di alcuni membri della Camera dei Deputati l'illegalità di tale interpretazione e delle conseguenti modificazioni alla dotazione della Corona ⁽²²⁾.

Fra le varie leggi, successive in questa materia alla legge del 1850, introdussero modificazioni sostanziali al contenuto della dotazione della Corona quella 24 giugno 1860, n. 4135, che portò l'assegno annuo a 10.500.000 lire e quella del 10 agosto 1862, n. 755, che elevò l'assegno stesso a 16.250.000 lire.

Avvenuta la proclamazione del regno d'Italia ed essendo entrato il bilancio dello Stato in un periodo di ristrettezze finanziarie, il Re rinunziò spontaneamente nel 1864 a tre milioni ⁽²³⁾ e nel 1867 ad un altro milione ⁽²⁴⁾.

Il completamento dell'unità italiana, specie per le annessioni di Venezia e di Roma, portò ancora per l'amministrazione della Real Casa nuove spese insieme a nuovi immobili, onde fu necessario elevare ancora l'assegno annuo a lire 14.250.000.

La dotazione della Corona poi per il regno di Umberto I fu regolata dalla legge 27 giugno 1880, n. 5517, che mantenne l'assegno annuo in lire 14.250.000, sia pure aggiungendo qualche bene alla dotazione immobiliare, e dichiarò vigenti le disposizioni della legge del 1850 con tutte le variazioni apportatevi dalle leggi

⁽²²⁾ Il deputato Cinini nella seduta del 31 luglio 1867 dichiarò d'opporvi alla riforma progettata come violazione dell'art. 19 dello Statuto: gli rispose il presidente del Consiglio Rattazzi facendogli osservare che tali variazioni, che pure avevano altri precedenti, erano giustificate dalle straordinarie circostanze relative alla costituzione ed estensione del Regno (*Atti Parlamentari Camera Deputati*, legisl. X, sess. I, discuss. p. 2937-38). Analoga dichiarazione fece il deputato Toscanelli nella seduta del 1° agosto 1868 e risposta analoga a quella del Rattazzi diede il ministro Cambrey-Digny (*Atti Parlamentari*, cit., p. 7826-31). Così pure il deputato Bertani nella seduta del 14 maggio 1877 (*Atti Parlamentari*, legisl. XIII, sess. I, discuss. p. 3347 e segg.).

⁽²³⁾ Il Re fece partecipare la rinunzia dal ministro della Real Casa con una lettera al ministro delle finanze Sella, in data 4 novembre 1864.

⁽²⁴⁾ Questa volta il Re partecipò direttamente la sua rinunzia con una lettera al presidente del Consiglio Rattazzi, facendo però presente che la lista civile negli ultimi anni aveva incontrato, in seguito alla precedente rinunzia, alcune passività per circa sei milioni. La lettera fu letta alla Camera nella seduta del 18 maggio 1867 e, per far fronte a tale passività, la legge che ratificò la rinunzia erogò a favore dell'amministrazione della Real Casa la somma necessaria.

successive. Per il regno di Vittorio Emanuele III, infine, la legge 12 febbraio 1905, n. 26, in un solo articolo determinò che « la dotazione della Corona fosse stabilita nella misura e nelle condizioni in cui era nella passata legislatura ».

Da questo sommario esame delle varie leggi appare chiaro che essa nei suoi due elementi, assegno pecuniario e beni mobili e immobili, dopo un primo periodo in cui il suo contenuto andò mutando in rapporto al formarsi ed unificarsi dello Stato, in un secondo periodo rimase inalterata.

Per l'art. 10 della legge 1850 l'assegno annuo è pagato a dodicesimi anticipati al Re o a persona da lui delegata e figura nello stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze nel medesimo capitolo relativo agli appannaggi dei principi reali.

L'assegno pecuniario all'atto del pagamento da parte dello Stato passa in proprietà del Re, è esente dall'imposta di ricchezza mobile ⁽²⁵⁾ e insequestrabile.

La dotazione della Corona in senso ampio si compone, come si è osservato, di due parti, che vanno tenute logicamente distinte

⁽²⁵⁾ Legge 24 aprile 1877, n. 21, art. 8: non si è mancato da parte dei partiti di sinistra con una errata e partigiana interpretazione dello Statuto e delle altre leggi in materia d'invocare l'assoggettamento della dotazione immobiliare e dell'assegno annuo della Corona alle imposte dirette, comuni alle altre proprietà immobiliari e agli altri redditi ordinari (*Atti Parlamentari Camera Deputati*, legisl. XXIV, discuss. pagg. 3165 e 4771-72). E circa tali oneri tributari deve notarsi che secondo il R. Editto 14 dicembre 1818 i beni della Corona in Piemonte erano completamente esenti da imposta, e che la legge 28 aprile 1853, n. 1511, stabilì l'esenzione dall'imposta mobiliare per i palazzi etc. facenti parte della dotazione della Corona o dell'appannaggio dei principi della famiglia reale, ma escludendo quelle parti dei fabbricati destinate all'abitazione dei direttori, amministratori, assistenti etc. o cedute a titolo sì oneroso che gratuito ad uso di alloggi di persone estranee all'oggetto e funzione cui tali fabbricati sono essenzialmente destinati. La legge 14 luglio 1864, n. 1831, abolì poi tutti i privilegi e qualunque speciale esenzione dall'imposta fondiaria: sorse allora questione se a questa norma si dovesse fare eccezione per i beni della dotazione della Corona, in considerazione anche della legge del 1850, la quale non aveva esonerato il demanio proprietario dal pagamento delle imposte erariali e delle relative sovrimposte e sembrò sussistere l'obbligo del pagamento da parte del demanio. Così pure per le sovrimposte comunali e provinciali gravanti sui fondi della Corona, le quali dovrebbero essere pagate dal demanio. Ma ciò si vedrà meglio e ampiamente a momento opportuno.

dal punto di vista della loro natura giuridica. L'una, detta *lista civile*, è composta dell'assegno, di cui abbiamo a lungo parlato, che viene pagato ogni anno dallo Stato al Re a fondo perduto, per cui il Re può disporne come meglio crede, senza alcun obbligo di renderne conto. Essa, difatti, rientra nei beni che il Re possiede in proprio e che formano il suo patrimonio privato, ossia, secondo il disposto dell'art. 20 dello Statuto, in tutti i beni che il Re possiede e di tutti quelli che può in seguito acquistare a titolo oneroso e gratuito durante il suo regno, che il Re può disporre sia per atto fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile, e che infine nel rimanente sono soggetti alle leggi che reggono le altre proprietà. L'altra, detta dotazione della Corona in senso proprio, è composta di beni mobili ed immobili di proprietà dello Stato, come appare non solo dalla natura e dallo scopo della stessa dotazione, ma anche dalle norme dello Statuto e delle più importanti leggi in materia.

Della prima il Re può disporre come crede, essa è fuori dell'azione diretta dello Stato nel momento stesso in cui passa nelle mani del Re, giuridicamente proviene, entrando a fare parte del suo patrimonio privato, dalla sua attività di persona privata, e su di essa lo Stato non ha, a parte gli speciali poteri regi nello stesso campo del diritto privato, alcun potere diverso da quello che può avere su tutte le altre proprietà private: ossia è dal Re posseduta in proprio, fa parte del suo patrimonio privato, tanto che lo Statuto mentre all'art. 19 parla di dotazione della Corona e, quindi, del Re come capo dello Stato, all'art. 20, a proposito del patrimonio privato, parla del Re come persona privata.

Della seconda, invece, il Re non può disporre in nessun modo: essa proviene dallo Stato, perchè è da esso assegnata alla Corona affinchè il Re possa adeguatamente adempiere alla sua alta funzione di capo dello Stato e di rappresentante della sovranità. Di essa lo Stato ne cura le sorti, tanto che deve esserne fatto un inventario a cura di un ministro responsabile, e il Re ha soltanto l'uso e l'usufrutto, che, per quanto ampi, costituiscono sempre un *ius in re aliena*.

Difatti mentre la lettera della legge parla di uso (Statuto articolo 19), di usufrutto, di restituzione al demanio dello Stato (legge 26 agosto 1868, n. 4547, art. 2), di inventari (Statuto id.), di variazioni per la conservazione e l'abbellimento (Statuto id.), lo Statuto e le altre leggi speciali, specie quella del 16 marzo 1850, n. 1004 e quella del 27 giugno 1880, n. 5517, contengono il riconoscimento al Re di un complesso di facoltà, che sarebbe stato superfluo elencare qualora questi beni fossero in proprietà sua e non di un'altra persona, la quale nel caso non può essere che lo Stato ⁽²⁶⁾.

Nella legge del 1850, ch'è poi la fondamentale in materia, si dà così al Re la facoltà di fare ai palazzi, ai castelli ecc. compresi nella dotazione, tutte le variazioni che giudicherà convenienti per la conservazione e l'abbellimento di essi (art. 5), si ordina che i beni siano descritti in un inventario per assicurarne la consistenza, ma si permette che i mobili stimati siano dall'amministrazione della Real Casa permutati ed alienati a condizione di essere surrogati (art. 6), si consente il taglio a turno regolare dei boschi e si vieta l'abbattimento delle piante di alto fusto senza il consenso del Ministro del Tesoro (art. 7), si regola la durata delle locazioni, quando si apra la successione al trono, in conformità delle disposizioni civili sull'usufrutto (art. 8) ed ancora altre facoltà di eguale natura.

Se il Re fosse proprietario della dotazione potrebbero concepirsi delle disposizioni negative, dirette a limitare i suoi poteri di proprietario, ma non mai delle disposizioni che mirano a dare a lui tutte quelle facoltà, che, data la sua qualità di proprietario, sarebbero tutte contenute in questa.

L'uso che il Re, secondo il testo statutario, ha rispetto ai beni della dotazione deve intendersi in senso generico e in necessaria e giuridica correlazione alle altre norme legislative in ma-

⁽²⁶⁾ Tuttavia l'amministrazione demaniale, e vedremo poi perchè, non esercita sindacato sulla gestione dei beni della dotazione della Corona, ma si limita ad annotare sui propri registri di consistenza l'assegnazione dei beni stessi a quella dotazione: vedi art. 16 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

teria; deve, cioè, riconoscersi l'uso per date categorie di beni mobili, il quasi usufrutto di quei mobili soggetti a deterioramento e contenuti nell'inventario secondo una stima e per i quali è obbligato alla surrogazione, e un usufrutto di carattere speciale per gli altri beni, specialità che deriva dall'esonero di prestare cauzione, dalla facoltà di fare ai palazzi, castelli, ecc. tutte quelle variazioni giudicate convenienti per la loro conservazione e il loro abbellimento ⁽²⁷⁾ e dall'obbligo di sopportare le spese per la manutenzione e buona conservazione dei beni stessi.

Si tratta, quindi, di un ampio e tutto speciale diritto di godimento, più ampio dell'uso e dello stesso usufrutto del diritto privato, ma pur sempre di un diritto che presuppone necessariamente la proprietà di un altro soggetto giuridico, il quale, in riguardo alla dotazione, non può essere che lo Stato ⁽²⁸⁾.

Altra e fondamentale questione, che vedremo ampiamente a suo tempo, anche per i riflessi che avrà nella stessa determinazione della natura giuridica dell'amministrazione della dotazione della Corona, sarà quella diretta a precisare a quale categoria di beni demaniali possono appartenere quelli facenti parte della dotazione, dato che sono beni mobili ed immobili appartenenti ad un ente pubblico, lo Stato, e da questo destinati alla Corona affinché possa adempiere a tutte le sue funzioni, ossia destinati ad un uso statale, e concretamente governativo, per compiere con essi direttamente ed immediatamente un servizio pubblico, per raggiungere uno scopo altissimo di pubblica utilità ^(28a).

Lo Statuto e le varie leggi sulla dotazione della Corona non

⁽²⁷⁾ Le alienazioni e le permutazioni dei beni immobili devono invece farsi per legge.

⁽²⁸⁾ Conforme tutta la dottrina citata.

^(28a) La proprietà demaniale è stata sostenuta dal MEUCCI, *Isti. di dir. ammin.*, cit., p. 379 e segg., dal CHIRONI, *Isti. di dir. civile*, Vol. I, p. 136 e dal DE RUGGIERO, *Isti. di dir. civ.*, Vol. I, p. 338. In senso contrario, cioè per una proprietà patrimoniale, a parte differenti caratteristiche, tutta la migliore dottrina: vedi RANELLETTI, op. cit.; CAMMEO, *Demanio etc.*, p. 931 e segg., *Corso di dir. ammin.*, Vol. II, p. 1039; ROMANO, *Principi di diritto ammin.*, p. 620 e *Corso di dir. ammin.*, cit., p. 218; INGROSSO, *I beni dello Stato*, p. 87; VITTA, *Il diritto dello Stato sulle miniere*, p. 376 e segg.; RAGGI, *Dir. Ammin.*, Vol. III, p. 235.

parlano espressamente delle chiese, capelle e basiliche palatine o delle chiese con relativo clero alla diretta dipendenza del Re e indipendenti dalla giurisdizione ecclesiastica, per quanto sembri doversi far rientrare queste chiese tra le « dipendenze », di cui parla l'art. 19 dello Statuto dopo aver enumerato i vari beni immobili spettanti alla dotazione della Corona. Chiese istituite durante i regimi assoluti dai principi nell'eventualità che i rapporti fra la Chiesa e Stato non fossero amichevoli e per assicurarsi, quindi, in ogni momento i servizi divini.

È un motivo politico, cioè la garanzia di poter eseguire i doveri religiosi senza la minaccia di un interdetto vescovile, che spinge il sovrano a far celebrare tutte le funzioni sacre per sé e la corte nella capella di palazzo da capellani propri e a pretendere l'una e gli altri sottratti alla giurisdizione dell'autorità ecclesiastica: come è ugualmente un motivo politico, cioè l'intenzione di rendersi grato il sovrano, che rende la Santa Sede propensa a riconoscere ai sovrani tali diritti sulle loro capelle e sul loro clero sotto forma di privilegi speciali.

Questione, come si vede, non priva di rilevanza giuridica proprio agli effetti di una ampia e profonda analisi delle caratteristiche della dotazione della Corona: difatti la natura giuridica di queste chiese, la loro evoluzione e la loro diversa posizione giuridica in regime costituzionale, contribuiranno a mettere in luce alcuni essenziali aspetti della dotazione della Corona, che saranno poi ripresi e ritorneranno utili nei capitoli successivi.

La posizione giuridica degli enti palatini nel nostro diritto pubblico, la natura dei poteri che su di essi competono al Re, il carattere, le modalità e i limiti dell'attività regolatrice che egli può svolgere nei loro confronti, hanno sempre costituito una delle questioni più aspramente dibattute e più diversamente risolte dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dal governo stesso⁽²⁹⁾.

Gli oratori palatini, costituendo uffici sacri di pertinenza dei

⁽²⁹⁾ P. D'AVACK, *Le Chiese Palatine*, in Riv. Ital. per le Scienze Giuridiche, 1929, p. 413-414 e 559 etc.; vedi pure l'ampia bibliografia ivi citata.

palazzi e delle ville reali, devono ritenersi appartenenti per diritto di proprietà al loro legittimo successore attuale, ossia non facenti parte del patrimonio privato del Re ma del demanio dello Stato.

Non si è mancato di andare a ricercare il titolo sul quale si fondava il diritto di proprietà degli antichi sovrani assoluti, ma errato è l'impostare il problema su tali termini, come bene osserva il D'Avack⁽³⁰⁾, poichè non esistendo per il passato alcuna distinzione fra persona privata e persona pubblica del Re e, per conseguenza, tra beni appartenenti al patrimonio privato del sovrano e beni assegnati dallo Stato alla Corona, non è possibile stabilire chi debba ritenersi il proprietario effettivo di tali chiese.

Ma ammesso che esse costituiscano semplici pertinenze dei palazzi e delle ville reali, come concordemente ammette la dottrina, la loro condizione giuridica non può esser che quella della reggia stessa, di cui costituiscono l'accessorio: indifferente, quindi, conoscere il titolo, per cui l'antico principe esercitava su di essi il *jus domini*, ma importante, invece, stabilire chi attualmente debba ritenersi il proprietario della reggia o villa in cui queste chiese si trovano.

E poichè mutato il regime da assoluto in costituzionale e unificato il regno d'Italia, non è il Re ma lo Stato stesso che è subentrato nella sovranità agli antichi principi assoluti, e per successione politica riconosciuto lo Stato come proprietario di quei beni che essi possedevano non come privati ma in quanto investiti della sovranità, è lo Stato stesso che deve riconoscersi il vero ed unico proprietario degli oratori palatini inclusi ed annessi in tali beni.

Se poi gli immobili, cui si trovano annessi o inclusi, sono stati dallo Stato fatti passare nella dotazione della Corona, gli oratori stessi, a meno che non ci siano delle espresse riserve, passeranno a far parte della dotazione della Corona e il Re dovrà applicare nei loro riguardi le norme relative ai beni in genere della dota-

⁽³⁰⁾ P. D'AVACK, op. cit., p. 560-561.

zione, cioè avrà il diritto di amministrarli liberamente, ma non potrà nè alienarli, nè destinarli ad uno scopo diverso che non sia l'esercizio del culto, nè esercitare nei loro confronti alcun atto di straordinaria amministrazione se non, come abbiamo detto, con le modalità stabilite nelle leggi che disciplinano la dotazione della Corona. Gli stessi oneri non potranno non essere sostenuti dalla Corona stessa secondo l'art. 6 della citata legge 16 marzo 1850, che sulla Corona lascia gravare « le spese tutte per la manutenzione e per la conservazione in buono stato dei beni tanto immobili quanto mobili di cui si compone questa dotazione ».

Vedremo poi la posizione giuridica dei capellani quando parleremo della natura del rapporto tra impiegati ed amministrazione della Real Casa, anche perchè nella legislazione recente sono state introdotte parecchie norme per la equiparazione a dati effetti degli impiegati di quell'amministrazione agli impiegati dello Stato: e lo stabilire la natura di questo rapporto influirà non poco sulla natura stessa dell'amministrazione della dotazione.

Ma non tutte le chiese palatine potevano considerarsi « dipendenze » degli immobili assegnati alla dotazione della Corona, e quando il vero e proprio problema della palatinità sorse la prima volta nel diritto moderno in seguito alla pubblicazione delle leggi eversive dell'asse ecclesiastico, si vide subito l'impossibilità giuridica di ritenere tutte le palatine come facenti parte della dotazione della Corona.

La Corona stessa in persona dell'amministrazione della dotazione non mancò d'intervenire in alcune controversie a tutela dei diritti accampati dagli enti palatini ⁽³¹⁾, e la giurisprudenza dovette assolvere un compito veramente eccezionale poichè l'istituto della palatinità non era ancora stato oggetto di norme giuridiche da parte del legislatore e di trattazioni da parte della dottrina.

Anzi il legislatore non ebbe mai il coraggio di dare una di-

⁽³¹⁾ Controversie che vedremo a suo tempo, specie per alcuni loro riflessi ed aspetti giuridici non trascurabili ai fini del presente studio.

sciplina giuridica a questo complesso istituto e il 7 marzo 1886, con un concordato concluso privatamente fra il Ministero della Real Casa e il Ministero della Giustizia e Culti, il governo del tempo curò che i vari oratori e capelle esistenti nei palazzi e nelle ville reali, privi di mezzi propri, fossero distribuiti fra la Corona e lo Stato sulla base dell'appartenenza dell'immobile cui erano annessi, accollando rispettivamente all'una o all'altro gli oneri di culto e le spese di officatura e manutenzione, e lasciò poi che tutti gli organismi palatini, costituiti con vita autonoma e propri mezzi, continuassero a regolarsi come per il passato a norma dei loro statuti e del diritto comune.

Nel 1919 poi, in occasione della retrocessione che il Re fece allo Stato di una parte degli immobili costituenti la dotazione della Corona ⁽³²⁾, e in seguito al trasferimento in proprietà che di alcuni di essi immobili lo Stato fece a sua volta all'Opera Nazionale Combattenti ⁽³³⁾, si regolò la posizione giuridica delle capelle palatine incluse od annesse a tali immobili ed indirettamente si disciplinarono pure, con norme di contenuto generale, tutti gli enti palatini indistintamente, raggruppandoli in tre grandi categorie in quanto dipendenti o dal Ministero della Real Casa o dal Ministero della Giustizia e Culti o dall'Opera Nazionale Combattenti.

Infine nel Concordato fra la S. Sede e il Regno d'Italia all'art. 29 si contengono disposizioni specifiche innovative riguardo all'istituto della palatinità: difatti il Re, e per esso lo Stato, mantiene sotto la sua giurisdizione quegli enti palatini che per il R. Decreto 31 dicembre 1919 erano stati lasciati alla dipendenza del Ministero della Real Casa, cioè in sostanza quelle capelle regie ancora destinate al servizio spirituale del Re e della sua casa, e rinuncia, invece, ad ogni suo diritto su tutti quegli altri oratori o capelle beneficiarie che per lo stesso decreto del 1919 erano stati collocati alle dipendenze del Ministero della Giustizia e dell'Opera

⁽³²⁾ Decreto legge 3 ottobre 1919, n. 1792.

⁽³³⁾ R. Decreto 31 dicembre 1919, n. 2578, che disciplinò e sanzionò tale trasferimento.

Nazional Combattenti, ossia su tutti quegli enti che o non erano mai stati destinati al servizio religioso regio o tale destinazione avevano attualmente perduta.

Però anche per questi enti palatini, come per la dotazione in genere della Corona, e lo vedremo meglio a suo tempo, i provvedimenti legislativi nella loro forma e nel loro sostanziale contenuto giuridico risentono l'influenza di teorie opposte e contraddittorie, prive di fondamento giuridico e che mal si conciliano con quella effettiva natura giuridica della dotazione della Corona, che noi cercheremo di delineare.

È palesemente e certamente erroneo ritenere gli enti palatini semplici pertinenze e accessori dei palazzi e delle ville reali e farli poi rientrare nel patrimonio privato del Re, quando gli immobili, cui sono annessi od inclusi, costituiscono una vera proprietà pubblica dello Stato, concessa in dotazione alla Corona. Ma una simile erroneità apparirà pure per altri istituti e rapporti costituenti l'insieme della dotazione della Corona: istituti e rapporti più complessi ed incerti ma che, per la loro stessa essenza, come vedremo, non potranno avere una duplice natura giuridica.

Non è oggetto di questa prima parte del nostro studio, diretta alla ricostruzione dell'istituto, entrare nel merito della natura giuridica dell'amministrazione della dotazione della Corona, ma, tuttavia, non possiamo non fissare ancora alcuni caratteri certi e positivi.

Il contenuto della dotazione, la funzione cui adempie per destinazione, la procedura con la quale è stabilita, sono certamente elementi pubblicistici non trascurabili. Essa, sia per l'assegno annuo, sia per i beni mobili ed immobili onde è costituita, proviene nella sua unità dallo Stato, e se una parte entra a far parte del patrimonio privato del Re, un'altra parte resta proprietà dello Stato. Inoltre il suo fondamento è essenzialmente politico, poichè la sua funzione è quella di provvedere a tutte le esigenze morali e materiali della Corona nell'interesse dello Stato ed in quanto con lo Stato s'identifica. Infine essa è determinata da una procedura regolata da norme del diritto costituzionale e lo stesso capo di

essa amministrazione è nominato, come vedremo, in seguito a deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Ma, d'altro lato, l'amministrazione della dotazione della Corona è sottratta ad ogni controllo degli organi legislativi: difatti i suoi bilanci non sono pubblici e non sono soggetti ad alcun controllo che non sia quello che usa compiere l'amministrazione stessa.

Vedremo poi il valore giuridico di questa speciale posizione della dotazione della Corona: per ora è sufficiente rilevare che questa posizione fu alcune volte criticata in Parlamento dal 1876 in poi, affermandosi la necessità del controllo delle Camere in base al principio costituzionale che tutti i beni dello Stato devono essere soggetti a tale vigilanza parlamentare.

Si affermò nella seduta del 10 maggio 1876 durante la discussione d'uno dei disegni di legge di modificazione alla dotazione per il regno di Vittorio Emanuele II ⁽³⁴⁾, e se ne discusse poi in occasione della legge sulle incompatibilità parlamentari nel 1877 tanto alla Camera ⁽³⁵⁾, quanto al Senato ⁽³⁶⁾.

Una nuova discussione avvenne per il disegno di legge relativo alla sistemazione della Casa Reale in Roma: il deputato Bertani dichiarò che la Camera aveva il diritto di conoscere, all'infuori di quelle personali del Re, le spese della Corona, ed espresse l'idea di assegnare tre milioni all'anno per le spese per-

⁽³⁴⁾ Il deputato Agostino Bertani sostenne che tutti i servizi dello Stato dovevano essere sorvegliati dal Parlamento, e quindi anche l'amministrazione della lista civile nell'interesse dello Stato e della Corona stessa. Il Presidente del Consiglio Depretis rispose appellandosi ad una convenienza politica e il disegno di legge fu approvato (*Atti Parlamentari Camera Deput.*, legisl. XII, sess. II, discuss. pag. 622-624).

⁽³⁵⁾ Nella seduta del 28 febbraio 1877 il deputato Minghetti precisò il valore dell'indipendenza dell'amministrazione della lista civile da quella dello Stato, ma il deputato Varè riaffermò il diritto della Camera di esigere dal governo che quella amministrazione non proceda disordinata sì da compromettere il decoro della Corona e le finanze dello Stato (*Atti Parlamentari Camera Deput.*, legisl. XIII, sess. I, discuss. p. 1671-1675).

⁽³⁶⁾ Nella seduta del 26 aprile 1877 il senatore Serra tenne ad affermare che, una volta fissata dal Parlamento la dotazione della Corona, la relativa amministrazione non può che appartenere esclusivamente al prudente arbitrio del Re (*Atti Parlam. Senato*, legisl. XIII, sess. I, discuss. p. 700).

sonali incontrollabili del Re e di portare il rimanente delle spese della dotazione sotto la responsabilità di un ministro col controllo parlamentare. Si opposero a tale proposta il presidente del consiglio e il deputato Sella e il disegno di legge in discussione fu approvato nella sua integrità ⁽³⁷⁾.

Ma ancora se ne discusse per la legge sulla dotazione nel regno di Umberto I ⁽³⁸⁾, in occasione del disegno di legge per la continuazione dell'appannaggio al principe Amedeo nel 1890 ⁽³⁹⁾ e per l'appannaggio al principe ereditario nel 1896 ⁽⁴⁰⁾, per la legge di dotazione per il regno di Vittorio Emanuele III nel 1905 ⁽⁴¹⁾ ed anche in altre occasioni ⁽⁴²⁾.

⁽³⁷⁾ Vedi seduta del 14 marzo 1877: al deputato Bertani rispose il presidente del consiglio Depretis con ragioni di convenienza politica senza entrare nel merito giuridico-costituzionale della questione e così pure il Sella (*Atti Parlament. Camera Deput.*, legisl. XIII, sess. I, discuss. p. 3346-3360).

⁽³⁸⁾ Nella seduta del 17 giugno 1880 il deputato Fortis fece alcune riserve sulla misura della dotazione e sul sistema di lasciare l'amministrazione della lista civile del tutto indipendente dal sindacato del Parlamento (*Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XIV, discuss. p. 466).

⁽³⁹⁾ Nella seduta del 3 marzo 1890 dal deputato Imbriani: vedi *Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XIV, discuss. p. 1440.

⁽⁴⁰⁾ Nella seduta del 18 dicembre 1896 dai deputati Imbriani e Taroni: vedi *Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XIX, discuss. p. 8515-25.

⁽⁴¹⁾ Il deputato Mirabelli nella seduta del 28 gennaio 1905 presentò una proposta di sospensione, per la quale si avrebbe dovuto nominare una commissione per l'esame dei possedimenti e palazzi della Casa Reale, delle sue rendite e delle sue spese, e sostenne la necessità di diminuire la dotazione della Corona e d'introdurre il controllo parlamentare. Il deputato Sonnino replicò che qualsiasi controllo parlamentare significherebbe gettare l'amministrazione della dotazione della Corona nei contrasti delle lotte parlamentari e che si verrebbe a perdere per la cosa pubblica quel vantaggio derivante dal margine di risorse che ha il Re nella sua libera ed illuminata opera di beneficenza, ed il ministro del tesoro Luzzatti aggiunse che una garanzia già si ha negli inventari. La sospensiva fu respinta e nella discussione di merito, dopo altre dichiarazioni contro il controllo parlamentare del relatore Torraca e dello stesso deputato Fortis, il deputato Lucchini fece voto che del sindacato parlamentare si facesse iniziatore lo stesso principe col Governo (*Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XXII, discuss. p. 633 e segg.).

⁽⁴²⁾ Nella seduta del 16 dicembre 1913, in occasione della discussione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, il deputato Marangoni invocò ancora la riduzione della dotazione e la necessità del controllo parlamentare: vedi *Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XXIV, discuss. p. 496. E durante la discussione di un disegno di legge per provvedimenti tributari, nella seduta del 24 giugno 1914 il deputato Chiesa lamentò che non vi fosse un ministro responsabile della Real Casa innanzi al Parlamento: vedi *Atti Parlam. Camera Deputati*, legisl. XXIV, discuss. p. 477¹.

L'esempio del sindacato parlamentare inglese, più volte invocato nelle discussioni sopraricordate e da alcuni scrittori ⁽⁴³⁾, non ha alcun valore per la nostra costituzione. In Inghilterra ha un fondamento essenzialmente storico in quanto che il controllo sulle spese della Corona e l'origine della lista civile hanno una unica causa: cioè nel 1689, con l'avvento al trono della dinastia d'Orange, si distinsero i servizi per la difesa militare dello Stato da quelli per l'amministrazione civile, riservando al Parlamento di provvedere ai primi ogni anno con apposito stanziamento e assegnando una somma alla Corona per provvedere agli altri, cioè alle spese per il mantenimento della Corte, per il servizio diplomatico, per i giudici, per il servizio civile interno e per le pensioni ⁽⁴⁴⁾. E quando con il tempo si liberò il bilancio della Corona dall'obbligo di provvedere anche a questi servizi civili dello Stato, il nome di lista civile, come già si è detto, rimase ad indicare solo la somma destinata a provvedere al mantenimento del Re e della Casa Reale.

Evoluzione che storicamente e giuridicamente spiega la ragione per la quale su la lista civile si sia sempre esercitato un controllo da parte del Parlamento. Ma tale controllo, nella stessa Inghilterra, non è, dal punto di vista giuridico-costituzionale, di eguale natura a quello che il Parlamento esercita su le altre amministrazioni e su le finanze dello Stato: il controllo è, difatti, compiuto ⁽⁴⁵⁾ da un funzionario della tesoreria, l'*auditor of the civil list*, il quale lo esercita nella forma di un esame preventivo della spesa, eccezion fatta della somma stanziata per gli affari privati del Re, e ne rende poi conto non al Parlamento ma al ministero del tesoro.

⁽⁴³⁾ RACIOPPI-BRUNELLI, op. cit., Vol. I, p. 609; SCOLARI, *La lista civile*, in *Economista*, 1876 e *La riforma della lista civile*, id., 1878; UGO, *La riforma della lista civile*, in *Dig. Ital.* 1899 e *Dotazione della Corona*, in *Dig. Ital.*, Vol. VIII, p. I, p. 877. Vedi alcuni aspetti per una soluzione alla questione del controllo in PAGLIANO, op. cit., p. 22 e segg.

⁽⁴⁴⁾ L'elenco o lista di tali spese fu detto, come abbiamo precedentemente spiegato, lista civile.

⁽⁴⁵⁾ W. ANSON, *Law and Custom of the constitution*, Oxford, 1892, parte II, p. 425.

La posizione giuridica, in riferimento a questa questione, della dotazione della Corona nella nostra costituzione è invece essenzialmente diversa: per consuetudine dovrebbe ritenersi escluso ogni controllo del Parlamento, per consuetudine affermata sin dal primo momento dell'applicazione delle disposizioni statutarie relative alla dotazione della Corona ⁽¹⁶⁾, se la stessa lettera dello Statuto non affermasse implicitamente questa esclusione richiedendo in un solo caso l'intervento di un ministro responsabile, cioè nella formazione dell'inventario.

Ed a parte evidenti ragioni di ordine politico, che portano ad escludere ogni controllo parlamentare, ci sono non meno evidenti ragioni giuridiche nella stessa unitaria composizione della dotazione della Corona: la somma annua assegnata al Re per l'esplicazione delle sue alte funzioni rientra nel suo patrimonio privato, mentre con parte di essa deve provvedere a quelle stesse spese, eventualmente maggiori del reddito, provenienti dalla manutenzione e conservazione dei beni mobili ed immobili della dotazione. Inoltre tutti i beni mobili ed immobili, in essa dotazione compresi, sono regolati da varie leggi, della cui osservanza risponde di fronte al Parlamento il ministro delle finanze.

Lo Statuto non parla della dotazione della Corona per i periodi di reggenza, ma non sembra che le norme debbano essere diverse da quelle prescritte per i casi del Re capace di regnare.

Non si è mancato, tuttavia, di sostenere che in caso di reggenza per minore età del Re la legge per la dotazione della Corona deve essere votata non dalla legislatura successiva alla successione del trono, ma dalla legislatura successiva a quella in cui il Re diviene maggiorenne, interpretando l'inciso « avvenimento al trono » dell'art. 19 dello Statuto in relazione all'art. 22, per il quale « il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto » ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale* in Studi Senesi, 1913-1919 per un esame generale del problema.

⁽¹⁷⁾ UGO, *Dotazione della Corona* in Dig. Ital. cit., p. 877.

Ma tale interpretazione, non positivamente fondata su nessuna norma costituzionale, non tiene conto che la stessa norma, stabilita nell'art. 19, è formulata in termini generali e non contempla alcuna eccezione per i periodi di reggenza.

Inoltre la posizione degli articoli relativi alla reggenza, immediatamente precedenti a quelli della dotazione della Corona, e il silenzio dello Statuto in ordine a questo caso sembrano escludere ogni diversa interpretazione.

La nostra costituzione poi non contiene quel principio, sanzionato da altre costituzioni, come si è precedentemente detto, per cui la dotazione della Corona non può essere aumentata senza il consenso del Parlamento nè diminuita senza il consenso del Re, principio che potrebbe far ritenere necessario, ogni qualvolta si debba approvare la legge per la dotazione, un intervento personale del Re, per quanto, anche in virtù di tale principio, l'assenso del Re debba giuridicamente considerarsi non come manifestazione di volontà d'un determinato individuo fisico ma come manifestazione di volontà di chi deve, e costituzionalmente può, volere in nome della Corona, e, quindi, del reggente.

Il Re sale al trono al momento della successione, anche minorenni, anche nella fisica impossibilità a regnare è tale e con la perdita di tali incapacità acquista soltanto l'esercizio dei poteri della Corona: tuttavia il reggente per il periodo in cui durano le sue funzioni è il vero titolare dell'organo designato dalla costituzione, non è nè il rappresentante, nè il supplente del Re, detiene la propria autorità dalla costituzione stessa ed esercita tutte le funzioni regie ⁽¹⁸⁾, onde la necessità che la Corona sia sempre in grado di adempiere, anche materialmente, a tutte le sue funzioni.

Se si dovesse perciò accogliere l'argomentazione secondo la quale l'art. 19 dello Statuto deve interpretarsi in connessione con l'art. 22 dovrebbe necessariamente ammettersi che nel caso di passaggio della Corona a principe fisicamente incapace di regnare,

⁽¹⁸⁾ Vedi particolarmente CROSA, *La monarchia* etc., op. cit., p. 287 ed autori ivi citati.

e fino a tanto che tale incapacità sussiste, non si possa legiferare nei suoi riguardi circa la dotazione della Corona. E poichè tale fisica incapacità potrebbe sussistere per tutta la durata del regno, tanto è vero che il periodo di reggenza è costituzionalmente limitato in caso di minore età del Re e indeterminato in caso di impossibilità fisica a regnare, ne deriverebbe la conseguenza che per la durata di un regno la dotazione della Corona non avrebbe disciplina legislativa. Conseguenza contraria alla precisa norma dello Statuto, per cui la dotazione della Corona deve essere legislativamente determinata per ogni singolo regno.

E che giuridicamente sia questa l'esatta interpretazione può indirettamente ricavarsi pure dall'art. 21 dello Statuto, il quale determina che sia provveduto per legge ad un assegnamento annuo per il principe ereditario giunto alla maggiore età, mentre nessuna riserva in ordine all'età è contemplata nei riguardi del Re che sale al trono e per il quale, dalla legislatura successiva al suo avvento, deve essere subito stabilita la relativa dotazione della Corona.

IV

L'organizzazione dell'amministrazione della dotazione della Corona presenta alcune particolari caratteristiche, che non solo sono conseguenza immediata di quelle funzioni che abbiamo detto essere assegnate alla dotazione per la migliore esplicazione delle funzioni regie, ma anche di speciali disposizioni del nostro diritto costituzionale.

Anche l'organizzazione dell'amministrazione della dotazione della Corona dipende dal nostro ordinamento giuridico statale, e se non si possono ritenere completamente irrilevanti per il diritto attuale alcuni particolari attributi di questo istituto propri alla monarchia non costituzionale, tuttavia, per quanto riguarda la stessa organizzazione, non può riconoscersi continuità giuridica nella disciplina di questo istituto dal regime assoluto al regime costituzionale.

L'amministrazione della dotazione è affidata al Ministero della Real Casa, il quale non fa certamente parte dello Stato: ha un proprio ordinamento sul tipo degli altri Ministeri, ma tale ordinamento è tutto particolare all'istituzione, che stiamo studiando.

Tale Ministero è diretto da un funzionario col titolo di Ministro della Real Casa, da un direttore generale e consta di una amministrazione centrale e di amministrazioni provinciali. Dell'amministrazione centrale fanno parte la direzione generale con cinque divisioni, un ufficio autonomo di reale beneficenza, un ufficio per i servizi d'economato, un ufficio tecnico e un ufficio per la reale tesoreria: vi sono inoltre degli uffici distaccati, come quello del primo aiutante generale di campo e del prefetto di palazzo.

Mentre prima il capo dell'amministrazione della Real Casa aveva il titolo d'intendente ⁽¹⁾ o di sovrintendente generale ⁽²⁾, e poi di ministro della Casa del Re ⁽³⁾, solo dal 1874 tale amministrazione fu retta da un funzionario con la qualifica di ministro della Real Casa o di reggente del Ministero della Real Casa ⁽⁴⁾.

Inoltre sino al 1901 tale ministro era nominato direttamente dal Re, ma da tale anno in poi è nominato dal Re, in seguito a deliberazione presa in Consiglio dei Ministri, con decreto controfirmato da un ministro responsabile ⁽⁵⁾.

Più d'una volta durante discussioni parlamentari si era affermato che la nomina del ministro della Real Casa aveva carattere di provvedimento rientrante nella responsabilità ministeriale ⁽⁶⁾, ma, prima che il decreto del 1901 disciplinasse organicamente la posizione giuridica e le funzioni del presidente del consiglio dei ministri e dei vari ministri ⁽⁷⁾, non si sapeva se far rientrare questa questione esclusivamente nelle norme di correttezza costituzionale, cioè in quelle norme imposte da uno stato di fatto costituitosi all'infuori e al disopra del diritto, oppure in una più ampia interpretazione delle norme giuridiche allora esistenti in questa materia, norme giuridiche certamente non precise per l'impossibilità di regolare in modo rigido da parte del legislatore costituzionale tutti quei delicatissimi rapporti che intercorrono tra i supremi organi dello Stato.

⁽¹⁾ Durante il Regno Sardo il capo dell'amministrazione della casa reale ebbe tale titolo.

⁽²⁾ In un secondo momento, quando entrò in vigore lo Statuto, si chiamò sovrintendente generale della lista civile.

⁽³⁾ Per R. D. del 10 novembre 1856.

⁽⁴⁾ Per R. D. 15 maggio 1874.

⁽⁵⁾ Vedi R. D. 14 novembre 1901, n. 466.

⁽⁶⁾ Nella seduta del 14 gennaio 1854 tale principio fu affermato da numerosi deputati e nella seduta del 24 gennaio 1868 il deputato Villa interpellò il ministro dell'interno sulla nomina a ministro della Real Casa del senatore Gualterio, poco prima uscito dal gabinetto in seguito a censura della Camera. Il ministro Cadorna osservò che il ministro della Real Casa non è un pubblico funzionario, ma un impiegato privato e che la firma del ministro responsabile serve solo a dare a lui veste d'amministratore della dotazione della Corona e la qualità di grande ufficiale dello Stato. (Vedi PAGLIANO, op. cit., p. 21).

⁽⁷⁾ Vedi anche in relazione a questo punto modificazioni per la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Primo Ministro.

Priva di valore giuridico costituzionale era senza dubbio l'affermazione, ora riportata in nota, non essere il ministro della Real Casa un pubblico funzionario ma un impiegato privato e la firma del ministro responsabile servir solo a riconoscere in lui veste d'amministratore della dotazione della Corona, poichè la nomina del ministro della Real Casa costituiva un atto di governo soggetto alla responsabilità ministeriale anche indipendentemente dalla disposizione contenuta poi nel decreto del 1901, come meglio vedremo in seguito.

Intanto nella stessa pratica costituzionale si andava determinando un indirizzo conforme a questa interpretazione: il deputato Lanza, chiamato al governo, impose il 14 dicembre 1869 come condizione per l'accettazione la revoca del senatore Gualterio da ministro della Real Casa, e il 13 dicembre 1893 furono accettate le dimissioni dell'allora ministro della Real Casa Urbano Rattazzi, il quale le aveva presentate appena costituito il gabinetto Crispi, non ritenendo di godere la fiducia del presidente del consiglio e del nuovo ministero ⁽⁸⁾.

La disposizione del decreto del 1901 ha quindi disciplinato, con il prescrivere l'intervento del consiglio dei ministri nella nomina del ministro della Real Casa, la pratica che si andava instaurando attraverso una interpretazione conforme non solo alla natura della dotazione ma anche ai rapporti giuridici tra i supremi organi costituzionali dello Stato.

Organi che hanno competenza propria e definita dall'ordinamento giuridico in relazione agli stessi poteri del Capo dello Stato, organi che devono, per principio fondamentale del nuovo diritto costituzionale, collaborare e sempre più intimamente integrarsi indipendentemente dalle diverse funzioni che devono adempiere, ma che riposano pur sempre sopra un sistema di reciproci controlli. E questa integrazione e correlatività di funzioni non è solo in relazione al modo consentito dalla costituzione all'uno e al-

⁽⁸⁾ Vedi ancora PAGLIANO, op. cit., p. 21-22 e la lettera al Re di Giovanni Lanza, in E. TAVALLINI, *Giovanni Lanza*, Torino, 1887, vol. I, p. 448.

l'altro organo di far valere efficacemente la propria azione, ma anche in relazione all'identità delle conseguenze giuridiche: in questo sistema rientra la stessa dotazione della Corona per le ragioni già dette e per quelle che più chiaramente risulteranno nel corso della nostra trattazione (*).

Il ministro della Real Casa può essere eletto deputato ma non ha, come tale, titolo per essere nominato senatore (**): può, quindi, sedere in Parlamento, ma non come ministro della Real Casa. Egli non ha poi responsabilità politica per gli atti emanati nell'esercizio delle sue funzioni poichè, come abbiamo detto, l'amministrazione della dotazione della Corona è sottratta ad ogni controllo degli organi legislativi. La sua permanenza alla direzione del ministero della Real Casa è inoltre indipendente dal mutare degli uomini che si succedono al governo e non ha bisogno di essere presa nuovamente in esame la sua persona dai consigli dei ministri successivi a quello dal quale fu deliberata.

Egli ha la rappresentanza della dotazione della Corona in tutti gli atti amministrativi e giudiziari e per alcune delle funzioni, cui è preposto, si trova sotto certi aspetti in un rapporto di dipendenza verso il ministro delle finanze.

È, quindi, il ministro della Real Casa un pubblico funzionario e vedremo meglio in seguito non solo le caratteristiche giuridiche di questa sua posizione, ma anche come e quanto questa sua posizione sia rilevante per la determinazione della natura giuridica dell'amministrazione della dotazione della Corona.

(*) Per il problema generale vedi: ROMANO, *Corso di dir. cost.* cit. e *Diritto e correttezza costituz.* cit.; ORLANDO, *Principi di dir. costituz.*, cit., p. 225; MARCHI, *Il capo dello Stato nel governo parlamentare* in Riv. di dir. pubbl., 1923, p. 274; CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, 1898, p. 129; ARANGIO RUIZ, *Istit. di dir. cost. ital.*, cit., p. 567; FERRACIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, 1902, p. 7; CROSA, *La monarchia nel dir. pubbl. ital.*, cit., etc.

(**) Che possa essere eletto deputato sempre si ritenne e cominciò ad essere espressamente contemplato nel testo unico della legge elettorale politica del 26 giugno 1913, n. 821, all'art. 98.

Dei vari ministri che furono a capo dell'amministrazione della Real Casa, uno solo fu nominato senatore in considerazione delle sue funzioni, pareggiandolo però non ad un ministro segretario di Stato ma ad un prefetto, ed alcuni altri furono nominati senatori perchè in possesso d'uno dei titoli contemplati nell'art. 33 dello Statuto.

I funzionari e gli impiegati del Ministero della Real Casa sono nominati e promossi con decreto del Re controfirmato dal ministro e il regolamento 8 novembre 1898, n. 117, sullo stato degli impiegati amministrativi e del personale di servizio della Real Casa si ispira in massima alla legge sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato: ma ancora più esplicite di questo regolamento sono, come vedremo poi ampiamente, numerose leggi, decreti e regolamenti, specie di questi ultimi anni, nel parificare agli impiegati dello Stato quelli della Real Casa.

E mentre alcune disposizioni di queste leggi e regolamenti relative allo stato giuridico degli impiegati di questa amministrazione sono conformi a quelle degli impiegati in genere delle pubbliche amministrazioni, altre invece hanno una natura giuridica più affine alle norme che disciplinano gli impiegati delle amministrazioni dirette dello Stato.

Quindi la stessa organizzazione dell'amministrazione della Real Casa, sia pure vista soltanto in quegli aspetti che più direttamente interessano il nostro studio, presenta caratteristiche giuridiche di notevole valore per la comprensione della dotazione della Corona intesa nella sua fondamentale unità giuridica.

L'amministrazione della Real Casa, sia pure vista soltanto in quegli aspetti che più direttamente interessano il nostro studio, presenta caratteristiche giuridiche di notevole valore per la comprensione della dotazione della Corona intesa nella sua fondamentale unità giuridica.

Organizzazione questa dell'amministrazione della Real Casa simile nella sua interna struttura, per le stesse funzioni che deve adempiere, a quella delle amministrazioni dello Stato e giuridicamente disciplinata come vera e propria amministrazione pubblica, ma pur sempre particolare alla natura e ai caratteri della dotazione della Corona.

Non si può non esaminare, sia pure brevemente e limitatamente al tema oggetto del nostro studio, l'istituto Capo dello Stato, ossia il Re, dal punto di vista della sua posizione giuridica nello Stato: brevemente e limitatamente non solo perchè non è compito del presente studio analizzare l'istituzione monarchica nei complessi e molteplici aspetti politico-giuridici sotto i quali essa si presenta, ma anche perchè tale istituzione si presuppone nota nelle interpretazioni e sistemazioni avute dalla dottrina.

La profonda trasformazione politica operata nel 1848 dal nuovo regime costituzionale realizzò la fusione della monarchia storica e tradizionale cogli ordinamenti costituzionali, sostanzialmente sostituendo, dal punto di vista del diritto, ai fondamenti storici e tradizionali fondamenti giuridici e costituzionali, che furono capaci, operando una più forte e salda unione di coscienze, di accompagnare tutto il grande processo storico dell'unità nazionale⁽¹⁾, della guerra mondiale e della rivoluzione fascista, riformatrice del vecchio ordine costituzionale e creatrice, quindi, di un ordinamento statale corrispondente ad una più moderna e sociale concezione dello Stato; e nello stesso tempo istituì lo Stato moderno nel suo complesso politico, etico e giuridico.

⁽¹⁾ Su la formazione in generale del Regno d'Italia sotto l'aspetto giuridico, vedi ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale* in Riv. di Dir. Intern., 1912, p. 1-5 e segg.; ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia* in Riv. Dir. Intern., 1913, p. 345 e segg. Vedi pure ZANICHELLI, op. cit.; ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale* etc., 1898, p. 4-8, 20-24 e segg.; PALMA, *Questioni costituzionali*, 1885.

Anche la monarchia, dato che la costituzione non era nè una riforma parziale nè un proseguimento del regime anteriore ma tutto un nuovo ordinamento giuridico dello Stato, che attuava insieme alle esigenze fondamentali della tradizione storica i principî e gl'istituti politici e giuridici del regime costituzionale, veniva a trovarsi in una posizione giuridica nuova e diversa.

Il principio della sovranità esclusiva dello Stato, affermato e sviluppato scientificamente dalla moderna dottrina del diritto pubblico come principio giuridico fondamentale dello Stato costituzionale in contrapposto ai principî, di valore essenzialmente politico, della sovranità assoluta del principe, della sovranità popolare e della stessa sovranità nazionale ⁽²⁾, poneva giuridicamente in chiaro l'errore delle dottrine che assumevano la sovranità dell'organo come sovranità dello Stato ⁽³⁾, definiva la natura giuridica della sovranità ⁽⁴⁾ e soprattutto dava alla monarchia quella posizione giuridica, che era implicitamente e politicamente contemplata in quel concetto di Stato, che si era venuto determinando nella storia moderna dopo la rivoluzione francese.

Quindi data la sovranità giuridica dello Stato, intendendo lo Stato come persona giuridica e la sovranità come una qualità giuridica dello stesso potere d'impero dello Stato, e dato che nessuna istituzione statutale può considerarsi all'infuori dell'ordinamento dello Stato, la monarchia, pur concretando e raffigu-

⁽²⁾ Cfr. soprattutto GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, III ed., Leipzig, 1880.

⁽³⁾ Vedi tra gli altri SEYDEL, *Gründzüge einer allgemeinen Staatslehre*, 1873, traduz. ital., Torino, 1902 in Bibl. di Scienze Polit.; STENGEL, *Das Staatsrecht des Königreichs Preussen*, 1894 e MEYER, *Lehrbuch des deutschen Staatsrecht*, 1895, p. 216. Cfr. anche CARSTIA, *Il diritto costituzionale nella dottrina recentissima*, Torino, 1915, p. 131 e segg.

⁽⁴⁾ YELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, ed. fr., Paris, 1913, T. I, p. 276, nota 1, e T. II, p. 122 e segg. e pag. 137 e segg. e *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi* ed. it., Milano, 1912, p. 36 e nota; MICHOUX, *La théorie de la personnalité morale*, Paris, 1906, T. I, p. 263 e segg.; DONATI, *La persona reale dello Stato* in Riv. Dir. Pubbl., 1921; RANELLETTI, *Diritto ammin.*, I, p. 134 e segg.; ROMANO, *Corso di diritto cost.*, cit. e *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 65 e segg. con i rilievi circa la posizione giuridica del monarca nello Stato; CROSA, *La monarchia* etc., cit., p. 5 e segg.

rando l'unità dello Stato nella persona del Re, Capo dello Stato, che ne promuove l'attività e ne assicura la continuità delle funzioni, è inclusa in questo ordinamento e giuridicamente disciplinata ⁽⁵⁾.

Ma se il fondamento giuridico dell'istituzione monarchica non può essere che l'ordinamento giuridico statutale, che la costituzione, e il Re non si presenta se non come organo dello Stato, il fondamento storico dell'istituzione monarchica è essenzialmente etico e sociale non solo perchè rappresenta la nazione, raffigurandola nel suo passato e riassumendola nelle sue più profonde aspirazioni e necessità nazionali, ma anche perchè in questo suo aspetto e in questa sua posizione etica e storica la Corona s'identifica col complesso fondamento nazionale dello Stato stesso: caratteristiche queste preminenti della nostra dinastia, la quale dalle lotte del risorgimento italiano sino alla rivoluzione fascista ha assecondato ed accompagnato il grande moto di ascesa del popolo italiano e l'evoluzione politica, sociale, economica e giuridica dello Stato verso ordinamenti ed istituti maggiormente rispondenti alle esigenze della coscienza storica e sociale della nazione.

Quindi l'essenza vera del principio monarchico riposa su questo complesso fondamento etico e storico, non su la prevalenza giuridica dei poteri assegnati al Re ⁽⁶⁾, come all'organo centrale supremo che realizza l'unità giuridica dello Stato, come all'organo in cui si riassumono, e attraverso il quale si coordinano, tutte le complesse e molteplici attività dello Stato.

Al Re, Capo dello Stato, spetta la qualifica giuridica di organo costituzionale supremo ⁽⁷⁾, in esso si ritrova, come efficacemente scrive il Romano, conformemente alla sua teoria istitu-

⁽⁵⁾ Vedi il nostro « *Fondamento dei limiti all'attività dello Stato* », Città di Castello, 1929, per un più ampio sviluppo di questi concetti e la bibl. ivi citata. Vedi pure per le funzioni del Re, FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, in Filangeri, 1902.

⁽⁶⁾ Vedi su questo punto per tutti YELLINEK, *Allg. St.*, cit., T. II, p. 451, 453, 456 e segg.

⁽⁷⁾ Cfr. soprattutto YELLINEK, op. cit., p. 663 e KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, p. 304, 306, 307 e segg.: conformemente la migliore dottrina italiana citata.

zionale, « il punto fondamentale del diritto che nella istituzione dello Stato si concreta » (*), ma, anche in questa suprema qualifica giuridica, si presenta come un organo immediato dello Stato, che ripete la propria esistenza, come la propria competenza per l'esercizio legittimo di tutte le sue molteplici funzioni, dall'ordinamento giuridico statale, dalla costituzione, fondamento e fonte giuridica per la determinazione delle funzioni che individuano l'organo supremo, il Capo dello Stato (*): costituzione integrata, modificata, sostanziata di nuovi principî ed istituti dalle leggi costituzionali emanate in seguito alla rivoluzione fascista.

Quindi, a parte ogni altra questione sul fondamento della posizione giuridica del Re nel nostro sistema costituzionale, la persona che copre l'organo, sia esso immediato o mediato, supremo o no, costituzionale o non costituzionale, ha solo quel diritto subbiettivo, determinato dalla costituzione o da altre leggi costituzionali, di essere riconosciuta e immessa in quelle competenze e dignità proprie dell'organo stesso: così il Re è in quella particolare dignità e competenza, detta appunto regia, che si palesa come funzione esclusivamente statale e come competenza propria dell'organo supremo.

È nella natura stessa dell'ordinamento giuridico statale moderno, e soprattutto di quello corporativo, quale è stato e si va attuando in Italia ad opera del regime fascista, che l'evoluzione del diritto, e di tutti i suoi conformi istituti politici sociali ed economici, si svolga e si compia nell'interesse esclusivo dello Stato, e quindi della società, che ne è l'elemento sostanziale, senza che a questa evoluzione si oppongano gl'interessi particolari degli organi. Ma è pure nella natura stessa dell'organo supremo dello

(*) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 66.

(*) Per il concetto di organo immediato vedi ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898 e RANELLETTI, *Gli organi dello Stato* in Riv. di Dir. Pubbl., 1909: e per il concetto di organo quale pubblico ufficio astratto dalla persona del titolare vedi BERNATZIK, *Die juristische Persönlichkeit der Behörden* in Archiv. f. ö., 1890; SCHLOSSMAN, *Organ und Stellvertreter* in Yehring's Jahrbücher, 1902; YELLINEK, *System*, ed. ital., cit., p. 245. Vedi pure ESPOSITO, *Organo, ufficio e soggettività dell'ufficio*, Padova, 1932, e bibl. ivi citata.

Stato che esso mantenga sempre quella posizione politica e giuridica di preminenza, che l'ordinamento statale gli assegna e che risiede in quelle forze di coesione morale e di tradizione storica, non rilevanti da un stretto punto di vista giuridico, ma potentemente operanti nella realtà politica.

Condizioni e premesse tenute sempre presenti dalla nostra costituzione in tutta la sua evoluzione: e la Corona, che nello stesso intendimento dei costituenti del 1848 avrebbe dovuto, come condizione indispensabile per la conservazione del principio monarchico, perpetuarsi con tutta la complessità delle attribuzioni storiche della monarchia assoluta, non solo, pur risultando limitata nelle sue attribuzioni dal diritto obbiettivo dello Stato e dall'evoluzione dello stesso ordinamento statale, si conservò integra nella sua entità etica e storica, ma seppe adempiere completamente alla sua funzione anche quando la rivoluzione fascista, liberandola dalla prevalenza politica degli organi rappresentativi, degenerati nel regime parlamentaristico, seppe audacemente avviarla verso un diverso ordinamento statale.

Ordinamento che determina e fissa, pur esulando dal compito del presente studio di adeguatamente esaminarlo, i compiti e le funzioni della Corona di fronte agli altri organi costituzionali, compreso il Gran Consiglio del Fascismo, in quella diversa forma e sostanza giuridica quale risulta dal nuovo ordinamento statale; ossia riafferma formalmente la posizione giuridica del Re come organo supremo dello Stato, ma lascia integro l'istituto monarchico nella sua specifica funzione politica e nella sua entità tradizionale.

L'irresponsabilità del Re, come principio costituzionale e come qualità giuridica dell'organo, l'esercizio in genere delle funzioni regie, la competenza e i limiti giuridici di queste funzioni, la partecipazione del Re all'attività legislativa, esecutiva e giudiziaria dello Stato, le competenze del Re circa la creazione e la coordinazione delle funzioni costituzionali, le sue speciali funzioni e quelle internazionali come capo dello Stato discendono tutte dall'ordinamento costituzionale e riposano tutte su quel fondamento giuridico che siamo venuti delineando.

Ma se questa è la posizione giuridica della Corona e la natura delle sue competenze, ci sono pure una serie di diritti speciali riconosciuti al Re come persona.

Ma mentre una parte, come vedremo più ampiamente a suo tempo, si presentano, in quanto hanno lo scopo di salvaguardarlo nelle sue specifiche funzioni e di tutelarlo nello esercizio di esse, come una necessaria integrazione giuridica dell'organo istituzionale monarchico, e, anche se appaiono come deviazioni dal diritto comune, si ricollegano a quel complesso di guarentigie previste dall'ordinamento giuridico statale per tutti gli organi costituzionali dello Stato, altre hanno il preciso scopo di dare all'istituzione regia come istituzione politica un insieme di particolari regole giuridiche che corrispondono a quella stessa particolare posizione che l'ordinamento statale già contempla.

Però questo particolare diritto, che regola i rapporti che intercorrono tra lo Stato e la persona del Re, non intacca le funzioni dell'organo costituzionale, ossia non riguardano il Re come organo, ma il Re come persona. Ed anzi questo particolare diritto, che regola i rapporti tra lo Stato e la persona del Re, anche se accoglie qualche concetto tradizionale della monarchia, anche se presenta derivazioni storiche, è sempre diritto dello stesso Stato.

Perciò anche quando l'istituzione regia si presenta nel campo giuridico con la sola persona del titolare cui sono riconosciuti una particolare capacità e particolari diritti, cioè indipendentemente dalla persona che esercita secondo competenza quella attività statale propria dell'organo costituzionale dello Stato, essa non ripete il suo fondamento da un diritto storico o consuetudinario risalente alla monarchia assoluta, ma dallo stesso diritto obiettivo. Anche se su questo particolare diritto ha spiegato un grandissimo influsso la tradizione storica della monarchia, ciò è irrilevante per l'ordinamento attuale che ha per unico fondamento giuridico la costituzione e le successive leggi costituzionali (10).

(10) Vedi per un più ampio sviluppo di questi concetti la dottrina cit. e, soprattutto, per la dottrina italiana, FERRACCIU, *Funzione etc.*, cit. e *La consuetudine etc.*, cit.; ROSA, *La monarchia etc.*, cit. e il mio lavoro « *La legislazione costituzionale nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ravenna, 1931, p. 8-20.

La posizione giuridica della Corona e la stessa dignità della funzione regia risiede per il diritto attuale in una particolare disciplina giuridica, ma tale disciplina è data dall'ordinamento statale per il Re e per la sua famiglia.

Quindi anche l'istituto dotazione della Corona bisogna osservarlo in questa posizione, ossia come un istituto che, anche non negandosi che in esso si ritrovino aspetti storici e tradizionali propri della monarchia assoluta, aspetti che hanno certamente influito su lo stesso ordinamento attuale, trova il suo fondamento esclusivamente nel diritto obiettivo statale: il resto è oggi irrilevante da un punto di vista strettamente giuridico.

È vero che tale istituto esisteva pure nella monarchia assoluta, ma è anche vero che l'ordinamento costituzionale l'ha interamente disciplinato su basi nuove e che ogni rapporto e questione riguardante questo istituto deve essere visto ed esaminato in virtù dell'ordinamento giuridico statale.

Ed appunto perchè intervenne l'ordinamento costituzionale a disciplinarlo e a regolarlo, che noi oggi negli elementi diversi e complessi di cui si compone, nelle funzioni cui deve adempiere e nei mezzi onde è dotato non possiamo riconoscere il permanere di alcuna qualità speciale di cui non si trovi fondamento e giustificazione nell'ordinamento giuridico.

La dotazione della Corona riposa sul principio che il Capo dello Stato possa adeguatamente adempiere a tutte le sue funzioni: funzioni demandate al Re, Capo dello Stato, da disposizioni obiettive del nostro diritto costituzionale, e quindi funzioni che giuridicamente si rivelano come attività dello Stato stesso. Natura giuridica delle funzioni regie che sta ad indicare l'assoluta identità tra la funzione dell'organo e l'attività dello Stato e come questa qualità giuridica di una sfera definita dell'attività statale ricorra in tutte le funzioni.

Ma accanto a queste qualità giuridiche ci sono le qualità politiche che riguardano non solo la preminenza dell'istituzione, come organo supremo dello Stato, ma anche la maestà inerente al potere regio.

Tutto questo determina e precisa non solo la posizione giuridica della Corona nei confronti della dotazione, ma anche quella particolare disciplina che riguarda questo istituto nell'ordine costituzionale e nell'ordine giuridico in genere. Posizione e disciplina che si riflettono in modo giuridicamente rilevante, come vedremo, nella determinazione della natura giuridica dell'amministrazione della dotazione della Corona, e che più compiutamente potranno intendersi quando avremo analizzata e fissata la posizione di diritto privato del Re nei confronti stessi dell'amministrazione della dotazione.

(continua)