

## I REATI DEI MINISTRI E LA CORTE DI CASSAZIONE

I fatti sono a tutti noti.

Durante l'istruzione del processo Tanlongo, si era buccinato, e al Comitato dei Sette era risultato che, nelle perquisizioni operatesi alla Banca romana ed in casa di alcuni imputati, erano stati sottratti dei documenti, cosa che fu con evidenza provata nel dibattimento pubblico alla Corte d'assise; chè anzi, la difesa in tale sottrazione trovò i migliori argomenti per indurre i giurati ad assolvere, questi essendo molto accessibili a simiglianti argomentazioni: i giurati non amano di colpire quando suppongono che si è sottratta ad essi la prova piena, quando si convincono che ben altri individui dovrebbero sedere, sia pure in compagnia dei giudicabili, sul banco degli accusati.

Dopo il gran parlare che si fece nei giornali di questa sottrazione, e peggio che nei giornali, negli ambulacri di Montecitorio, nelle private conversazioni, nei ritrovi amichevoli, l'Autorità giudiziaria iniziò procedimento penale a carico di alcuni funzionari di pubblica sicurezza, in favore dei quali il Giolitti stimò suo dovere intervenire con una lettera data alle stampe.

Inauguratasi la seconda sessione della legislatura, il Giolitti chiese ai deputati Carmine, Cavallotti, Colombo, Coppino, Damiani, Fortis, Marcora, Roux, Di Rudinì e Zanardelli che cosa avrebbe egli dovuto fare dei documenti che possedeva, e gli interpellati a maggioranza opinarono che i documenti non potevano rimanere ulteriormente segreti. Dopo di che, il Giolitti, nella seduta degli 11 dicembre '94, decise di presentare alla presidenza della Camera dei deputati « tutti indistintamente i documenti » che egli possedeva.

Il presidente Biancheri dichiarò dapprima che la presidenza non accettava, ma, ai rumori ed alle grida che accettasse, soggiunse: « questi documenti saranno depositati nella cassa-forte della Camera ».

Una discussione animatissima ebbe luogo, che condusse alla nomina di una Commissione di cinque deputati, eletta con voto limitato di tre voti per scheda, i quali, presa visione del piego depositato, nell'interesse dell'onore e della dignità della Camera, dovevano riferire al più presto, dopo uditi gli interessati. Seduta stante, furono eletti i cinque nelle persone dei deputati Carmine, Cavallotti, Chinaglia, Cibrario e Damiani, ai quali in pubblico fu subito dal presidente consegnato il plico, ed essi sull'istante si misero all'opera, e, senza udire alcun interessato presentarono, nella tornata del 13 dicembre, una

breve ed obiettiva relazione redatta dal Cibrario, proponendo la restituzione a chi le scrisse di alcune lettere di indole del tutto privata e la stampa degli altri documenti, sopprimendosi però i nomi di persone defunte o di senatori, proposte che furono approvate.

Avuta luogo la pubblicazione, nella tornata del 15 dicembre, discutendosi sull'ordine del giorno, fu chiesto che la relazione dei Cinque fosse immediatamente discussa. Conforme all'art. 71 del regolamento interno, fu votata tale proposta a scrutinio segreto, ma su 367 votanti soli 188 votarono in favore, non i tre quarti dal regolamento prescritti; fu accolta invece una proposta Guicciardini di discutere la relazione l'indomani.

L'indomani la sessione parlamentare, con decreto della Corona, era stata prorogata.

Il 14 dicembre, il presidente della Corte d'appello di Roma aveva inviato un rapporto al ministro Guardasigilli, in cui, visto che nella istruzione, avocata a sè dalla Sezione di accusa, sul procedimento per sottrazione dei documenti erano risultati fatti e circostanze da indurre la responsabilità del Giolitti, reputava suo dovere di chiedere che se ne fosse data notizia alla Camera dei deputati per gli eventuali effetti dell'art. 47 dello Statuto, quando la Camera non avesse creduto di accordare l'autorizzazione a procedere in virtù dell'art. 45.

Prorogata la sessione, questa domanda non ebbe seguito, e varie querele furono sporte all'Autorità giudiziaria contro il Giolitti dal Crispi, dalla sua signora, da varî altri individui, per diffamazioni, calunnie e falsità commesse con la presentazione del plico, violazioni di segreto epistolare commesse nelle stesse circostanze, sottrazione di documenti commessa, ministro dimissionario, nel Ministero dell'interno, abuso di autorità e violazione di doveri d'ufficio: in tutto, 14 capi di imputazioni diverse.

Il p. m. chiese, indi a poco, nel primo processo, il rinvio degli imputati al giudizio, ritenendo per il Giolitti, che avrebbe commesso il reato quando era presidente del Consiglio dei ministri e Ministro dell'interno, incompetente l'ordinario giudice comune. La Sezione di accusa opinò che la giurisdizione degli articoli 36 e 47 dello Statuto non fosse *assoluta* ma *concorrente* con quella della Autorità giudiziaria, in modo che, mancando l'accusa della Camera dei deputati, la competenza ordinaria pigliasse il suo completo vigore.

Nel contempo, esaurite le prime indagini, l'istruttore presso il Tribunale di Roma citava il Giolitti con mandato di comparizione, per essere interrogato sui detti 14 capi di imputazione, ma questi si rifiutava di rispondere, sia perchè l'Autorità giudiziaria era incompetente a giudicare un reato del ministro, sia perchè non possono dar luogo ad azione le relazioni o qualunque altro scritto stampato per ordine delle Camere, a mente dell'articolo 30 dell'editto del '48 sulla stampa.

L'eccezione di incompetenza tornava a sollevare, quattro giorni dopo, al consigliere istruttore, che, in esecuzione della sentenza della Sezione di accusa, lo aveva a sua volta citato con mandato di comparizione per interrogarlo sulla sottrazione.

L'istruttore respinse le sollevate eccezioni e lo stesso fece la Sezione d'accusa, dietro gravame, con sentenza 6 marzo '95<sup>1</sup>, ribadendo in pari data la sua precedente sentenza nell'altro processo.

Da qui un doppio ricorso, discusso il 22 aprile alla I Sezione penale della Corte di cassazione e risolto con due dotte ed elaborate sentenze del 24 detto mese<sup>2</sup>, le quali ànno cassate senza rinvio le due sentenze 6 marzo della Sezione d'accusa di Roma, ritenendo *assoluta, non concorrente* la giurisdizione del Senato per i reati dei ministri nell'esercizio delle loro funzioni, nonchè per i reati che risultassero in rapporto con quelli ministeriali.

Siffatta risoluzione è stata largamente e vivacemente discussa pro e contro nei giornali quotidiani e nelle riviste di giurisprudenza, non mancando qua e là articoli ponderati ed argomenti efficaci; ma in maggior parte la discussione è stata ispirata a criterio politico partigiano, mentre un pronunziato di tale natura dev'essere esaminato e giudicato con criterî esclusivamente giuridici. Vero è che la controversia è ad un tempo di indole giuridica e politica, ma non è ciò che toglie il carattere giuridico o, se così vuolsi, scientifico, dal quale punto di vista l'orizzonte si allarga e si scorge sereno e non si vedono le persone cui la sentenza giova o cui nuoce, laddove, discendendo nell'obiettivo angusto del partito politico, la nebbia ottenebra la mente e le questioni si rimpiccioliscono con osservazioni interessate.

In Italia non si ànno precedenti. Nessun ministro è stato mai accusato di reati; oltre gli articoli dello Statuto, nessuna disposizione legislativa o risoluzione parlamentare esiste che possa dar lume e norma. Si citano progetti di legge di iniziativa parlamentare o governativa, i quali non costituiscono precedenti, perchè soltanto votazione di una Camera almeno può aver valore di precedente, tanto più che tali progetti si prestano ai più opposti pareri. In alcuno dei primi si trova la tendenza a far giudicare dai tribunali ordinarî i reati dei ministri, e viceversa, nel progetto governativo ricordato dal Bonasi, si deferiva alla Camera dei deputati il diritto di pronunziare l'accusa dei ministri *per ogni crimine e delitto che s'imputi al ministro, ANCORCHÈ COMMESO FUORI DELL'ESERCIZIO DELLE SUE FUNZIONI*<sup>3</sup>.

Non resta che la scienza: ma anche qui i pareri sono discordi, le opinioni incerte, dando buon giuoco alla Sezione di accusa di Roma. Il Casanova non fece, sul proposito, che tradurre quanto il Constant aveva scritto in Francia, e questi aveva sostenuto che la responsabilità dei ministri si estende solo sul cattivo uso del potere conferito dalla legge; non sugli atti illegali, cioè sull'usurpazione e sull'esercizio di un potere dalla legge non conferito. « Se si estendesse, egli

<sup>1</sup> Riv. Pen., vol. XLI, pag. 455, n.

<sup>2</sup> Id., id., *ivi*, in testo.

N. d. R.

<sup>3</sup> Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, pag. 51; Bologna, '74.

dice, sugli atti illegali, ne seguirebbe che tutti i delitti privati dei ministri rientrerebbero nella sfera della responsabilità. Sarebbe d'uopo di un'accusa intentata dalle assemblee rappresentative per punire l'omicidio, il ratto o qualunque altro delitto, benchè tal delitto non avesse alcun rapporto con le funzioni ministeriali. Ma, se la responsabilità non si estende che sopra il cattivo uso di un potere autorizzato dalla legge, ne risulta che molti dei delitti che consideriamo in Francia come di giurisdizione della responsabilità, sono delitti privati, per i quali i ministri non debbono essere distinti dal resto dei cittadini. Per tutto ciò che è fuori delle funzioni ministeriali, i ministri non sono responsabili, ma sottomessi alla giustizia ordinaria come ogni altro individuo. Ora, tutti gli atti illegali sono fuori delle funzioni ministeriali, perchè le funzioni ministeriali non conferiscono che un potere legale<sup>1</sup>. »

Convien rilevare però che il Constant aveva sotto gli occhi la Carta francese del '14, che all'art. 56 limitava il diritto della Camera ad accusare i ministri solo per i fatti di tradimento e concussione; la teoria che egli premette gli serve di preparazione al commento favorevole del disposto statutario.

Il Bonasi, nell'opera citata, confutando ampiamente le opinioni del Constant e del Casanova, include nel reato ministeriale tanto l'abuso del potere che si à, quanto l'uso del potere che non si à, l'atto incostituzionale e l'atto illegale. « Il fatto, in una parola, egli dice, deve dirsi compiuto nell'esercizio delle funzioni tutte le volte che costituisce un abuso qualunque del potere che le medesime gli conferiscono, e sia compiuto *nella sua qualità ed in virtù del suo mandato*. » Ed altrove: « Riteniamo come massima stabilita in diritto che i ministri e tutti gli altri funzionarî debbono considerarsi come agenti nell'esercizio delle loro funzioni, sia che abusino del potere che a loro affida la legge, cioè che ne usino oltre i limiti che l'ufficio concede; sia che pongano atti costituenti un eccesso di potere. Tanto nell'uno come nell'altro caso, il funzionario figura non come privato, *ma come rivestito della sua qualità*; e dal momento che il funzionario fa un uso qualunque del potere che la legge gli delega sia nella sfera delle sue attribuzioni, sia eccedendone i limiti, agisce sempre nell'esercizio delle sue funzioni. » Ed ancora più giù: « Tutte le volte che la carica o l'autorità che la legge conferisce serve *di mezzo o di strumento* per commettere il fatto; che il fatto non è che un abuso di questa autorità o di questa funzione; che la sua consumazione non à luogo che *col sussidio dei diritti e del potere di cui l'agente dispone*, sarà impegnata la speciale responsabilità del funzionario. Tutte le volte, invece, che il fatto, quantunque compiuto durante l'esercizio della carica, avrebbe potuto compiersi anche fuori, e non è punto il risultato dell'autorità onde l'agente è investito, e non ne costituisce nè l'eccesso nè l'abuso, e che la funzione non gli à servito *nè di mezzo di perpetrazione, nè di mezzo d'im-*

---

<sup>1</sup> Casanova, *Del diritto costituzionale*, lez. XXXVII, vol. II; Firenze, '69; — Constant, *Corso di politica costituzionale*, trad. Galeffi, vol. I, pag. 326 e segg.; Firenze, '49.

*punità*, sarà impegnata la responsabilità ordinaria dell'agente, e dovrà subirne le conseguenze come qualunque altro cittadino che si trovasse nel caso medesimo. »

Dal Bonasi in poi può dirsi concorde l'opinione degli scrittori in Italia. Il Palma ne accetta gli stessi termini<sup>1</sup>; il Nocito si associa e conchiude il relativo paragrafo così: « La Camera non à fatto uomo il ministro, e quindi non è chiamata a chiedergli conto del ratto o dell'omicidio ch'egli à potuto commettere come uomo. La Camera però à fatto ministro l'uomo; e perciò, se il ministro comandò ai suoi ufficiali il ratto e l'omicidio, invece di chiamarli a difendere la vita e la libertà, egli commette un reato ministeriale, un reato cioè del quale la Camera à il diritto di chiedergli conto in faccia alla nazione con la pubblica accusa davanti all'Alta Corte di giustizia<sup>2</sup>. »

Queste ultime idee non sono evidentemente esposte con precisione di linguaggio, e se anche noi reputiamo non accettabili le parole del Constant, in quanto vogliono esprimere una teoria scientifica più che un commento a disposizione positiva, non sapremmo sostenere che il ratto o l'omicidio, compiuto per fine di libidine o di vendetta privata, anche servendosi l'uomo dei mezzi che l'ufficio di ministro gli dà, possa dar luogo alla competenza speciale e non all'ordinaria. Anche quando tal reato, per usare le parole del Bonasi, potesse dirsi compiuto nella qualità di ministro, non lo si potrebbe dire in virtù del mandato di ministro, non costituirebbe un eccesso di potere, non figurerebbe il ministro come rivestito della sua qualità.

Ecco perchè nemmeno le ultime parole del Bonasi ci sembrano precise, allorchè vuole, per non vedere il reato nell'esercizio della funzione, che questa non abbia servito al ministro nè di mezzo di perpetrazione nè di mezzo d'impunità, poichè l'uomo, pur usando mezzi che soltanto la funzione gli appresta, resta uomo, non figura rivestito della carica.

Se non che, il Bonasi non si occupa soltanto della responsabilità dei ministri, ma di quella di tutti i pubblici ufficiali, e l'aver presente all'intelletto la garentia amministrativa che la nostra legge sancisce per i fatti compiuti dal sindaco o dal prefetto nell'esercizio delle sue funzioni à potuto fargli scrivere parole che non sono applicabili ai ministri. Diversa, infatti, è la ragione che à indotto il legislatore a sancire le due diverse garentie, e se quella ministeriale, in limiti diversi, è unanimemente giustificata, quella amministrativa è dalla grande maggioranza degli scrittori combattuta.

A noi conviene di rimanere nel campo della questione che riguarda i reati ministeriali, e, per intenderla, bisogna risalire brevemente ai principî.

La responsabilità ministeriale ed il sindacato che l'attua sono requisiti essenziali del Governo parlamentare. Il sindacato spetta al potere legislativo ed al

<sup>1</sup> Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, sez. II, capo VI, terza edizione; Firenze, '84.

<sup>2</sup> Nocito, *Alta Corte di giustizia*, § 170, nel *Digesto italiano*, vol. II, parte II; Torino, '93.

giudiziario, ma all'uno con carattere generale, al secondo con carattere particolare di applicazione al caso singolo. Il sindacato della magistratura à carattere essenzialmente giudiziario in relazione ad un diritto, sociale o privato, che sia stato leso. Il sindacato del Parlamento concerne lo Stato o la società, nei fini o nei pubblici servizi dell'uno, nelle attività dell'altra. Se talvolta investe le persone, è sempre in rapporto a pubblici servizi od attività sociali. Esso si esplica con le funzioni ispettive finanziaria, amministrativa, politica: principio di specialità nella legge di bilancio, controllo sull'esercizio di questo, inchieste, interrogazioni, interpellanze, mozioni, accusa e condanna. Queste due ultime appartengono alla funzione ispettiva politica, che dalla semplice censura per ottenere la crisi, nuda responsabilità politica, va all'accusa per ottenere la condanna, allorchè *nei fini politici* si è agito con dolo. E qui bisogna por mente che vengono a confondersi insieme l'azione politica e l'azione giudiziaria, per la inseparabilità del legame tra il fatto e la ragione di Stato che lo à potuto determinare.

Da ciò, una prima osservazione: l'atto del ministro dev'essere di natura politica, non diciamo reato politico, sì bene reato compiuto per intenti politici, in modo che tutto ciò che è compiuto con intenti privati va escluso dalla responsabilità ministeriale. Nella quale, giusta la seconda sentenza della Cassazione, rientrano tanto quei reati « che provengono da un abuso di potere ministeriale, e che perciò non potrebbero commettersi da chi non è ministro, quanto quelli che, considerati isolatamente in sè stessi, possono bensì commettersi eziandio da chi non è ministro, ma sieno cagionati da un movente politico, o siansi commessi come mezzi a fine politico ». Dove una cosa è da chiarire: il fine politico deve intendersi *ragione di Stato, interesse di Governo, tutela delle istituzioni, necessità sociale*: non può intendersi mai *fine personale di partiti politici*; dev'essere sempre uno scopo di carattere generale superiore ai partiti. Per lo che, a stringere l'interpretazione in limiti giuridici, ci pare che non basti dire *fatto compiuto nell'esercizio delle funzioni*, ma occorre si aggiunga *ed a causa delle medesime*, in modo che non basti la funzione servita *di mezzo o di istrumento*, ma necessita che nella funzione sia *lo scopo, la ragione, la spinta* al compimento dell'atto. Solo così può distinguersi il fatto che à un carattere *pubblico* da quello che à un carattere *privato*, il *generale* dal *particolare*: questo e non altro si deve intendere quando si distingue il reato del ministro dal reato dell'uomo; il primo sorge dalla funzione, il secondo dall'intimo cuore dell'individuo.

Pure, se è agevole affermare recisamente una teoria, è difficile poi applicarla ai casi contingibili, ed è questa difficoltà *di fatto*, a nostro modo di intendere, che, nella perspicace motivazione della prima sentenza della Cassazione, fa sì che alcune osservazioni prestino il fianco alla critica. Non è infatti, nè può essere « comunemente consentito che la Camera sia investita di un potere sovrano per deferire al giudizio dell'Alta Corte di giustizia i ministri, non solo se nell'esercizio delle loro funzioni abbiano violato la legge e compromesso gli interessi dello Stato, ma altresì *se abbiano commesso reati comuni abusando delle loro funzioni*, ESSENDO IMPOSSIBILE SCEVERARE dai reati stessi LA RAGIONE POLITICA che

*vi si complica*, di cui solo può conoscere la Camera ». Questa impossibilità non esiste: esiste certo una difficoltà somma, che incombe ogni qualvolta deve applicarsi al fatto un principio politico. Sia che vuolsi, sarebbe strano che i poteri dello Stato, nell'esercizio della sovranità, si facessero imporre da difficoltà più o meno gravi, escludendo l'indagine e la risoluzione, le quali sole possono evitare che una prerogativa della funzione si cangi in odioso privilegio individuale.

La Corte dice bene che della ragione politica può solo conoscere la Camera, ma della mancanza di detta ragione politica non è scritto in alcuna parte che *debba* conoscer solo la Camera.

È in questo doppio punto l'abbastanza intricato nodo della controversia.

L'affermazione della prima sentenza della Sezione di accusa, che « la competenza della Camera ad accusare e far giudicare i ministri non sia esclusiva, e possa quindi l'Autorità giudiziaria dar corso all'azione penale se la Camera non usi della sua facoltà o si trovi chiusa », non può tornare accetta, poichè la competenza è esclusiva per i fatti compiuti a fine politico, essendo la funzione ispettiva politica attribuzione del Parlamento, non dell'Autorità giudiziaria. E lo dice nell'altra sentenza la stessa Sezione di accusa: « Le funzioni avrebbero potenzialità di coprire soltanto atti politici *ad esse per natura intrinseca inerenti, da esse inseparabili*. L'occasione data dalla qualità e dalle funzioni pubbliche al delitto è un'aggiunta nel gravame. » Ora, se le funzioni cuoprono gli atti politici, la conseguenza è che l'Autorità giudiziaria non può procedere per questi.

È inutile sottilizzare attorno alle parole: l'esclusività della giurisdizione nasce dall'ordinamento della sovranità nel Governo parlamentare, cioè dalla distinzione dei poteri. Ogni potere à la sua sfera d'azione autonoma, che è definita e non può essere oltrepassata. La sfera autonoma del potere giudiziario rispetto all'esecutivo si limita a negare efficacia, in applicazione al caso singolo, all'atto, al decreto o al regolamento che non sia conforme alla legge, che violi in qualsiasi modo lo Statuto; in tutto il resto, al giudiziario spetta la *jurisdictio*, cioè applicare al fatto il diritto, e trattandosi di reati e di pene, solo il diritto positivo: la Corte ordinaria non à facoltà di ricercare nel fatto la ragione di Stato che à potuto far agire il ministro; ciò spetta alle istituzioni d'ordine politico; non alla Corte che è istituzione d'ordine giuridico. Ed è la Camera sola a poter accusare, perchè la preminenza della *funzione* ispettiva politica in Governo parlamentare è sua, sostenendosi all'uopo che significhi remissione dall'accusa l'abbandono di questa da parte della Camera, la quale non vada a sostenerla, per mezzo di suo Comitato, avanti all'Alta Corte; che non possa il re amnistiare nè graziare i ministri accusati, spettando la funzione ispettiva politica al Parlamento, in cui il re interviene nei limiti segnati dalla Costituzione. E il Senato solo può giudicare se la ragione politica discrimini o scusi il ministro, appunto perchè, come corpo più sereno ed equanime della Camera dei deputati, può solo temperare di questa gli ardori partigiani, ristabilendo l'equilibrio. Se l'Autorità giudiziaria potesse giudicare i reati ministeriali, avrebbe usurpata una funzione del potere legislativo. D'altra parte, se il Senato dovesse giudicare tutti i fatti com-

messi nell'esercizio delle funzioni, o meglio quei fatti a cui le funzioni sono semplicemente servite di mezzo o di strumento, dove ricercerebbe mai la ragione di Stato?

Tanto è ciò vero che gli Stati Uniti d'America danno alla Camera il diritto di accusare, al Senato quello di giudicare della sola ragione politica, la condanna da esso pronunciata non potendo importare che la destituzione e la incapacità politica, salva la ripresa dell'azione nelle forme comuni davanti alle Corti ordinarie. Là si esplica insomma la funzione ispettiva politica nel Congresso, la funzione giudiziaria nelle Corti di giustizia; ma è ordinamento repubblicano, in cui è responsabile anche il capo dello Stato, il quale può, violata la legge, permanere nell'ufficio, mentre, viceversa, in monarchia, la Corona sola può dispensare il Gabinetto od il ministro. Ma, consequenziale, com'è in America, o connessa, com'è in Inghilterra e da noi, l'azione giudiziaria all'azione politica, il principio che informa i due metodi è identico, potendo l'Autorità politica assolvere, malgrado che un fatto si sia compiuto, nei termini precisi preveduti dalla legge penale, il che non può fare l'Autorità giudiziaria. Questo aspetto è lumeggiato dalla seconda sentenza della Cassazione in modo inappuntabile. « Avendo sempre un carattere politico gli atti dei ministri, che per la loro qualità di ministri eseguono, doveva, in caso di violazione di legge per parte di essi nell'esplicamento della azione governativa, il loro operato essere sottoposto all'esame ed alla valutazione innanzi tutto del Corpo politico che rappresenta la volontà nazionale, in base alla quale essi si trovano al Governo dello Stato, e poi al giudizio di un corpo esso pure politico. E per vero, non sarebbe stato possibile, senza turbare l'andamento dell'organismo governativo, che taluni fatti, i quali talvolta debbono essere estimati non soltanto con criterî giuridici, ma eziandio con criterî desunti dalle necessità e dalle esigenze della politica fossero portati al giudizio dei tribunali ordinari, i quali, vincolati per ragione del proprio mandato ai principî inconcussi del diritto positivo e alle regole inflessibili della legge scritta, non debbono porre a fondamento del loro giudizio considerazioni di ordine non prettamente legali e giuridiche. » Tale conseguenza per l'appunto chiarisce sempre più, con l'indole del giudizio speciale, l'indole del reato ministeriale: dev'essere un fatto che la ragione di Stato possa discriminare, mentre commesso da un individuo non rivestito della funzione di ministro debba portare necessariamente alla condanna.

A parte, quindi, le sottili differenze che la Cassazione fa tra la Carta francese del '30 e la disposizione costituzionale del '75, che non sapremmo accettare, il fatto per cui l'ex-ministro Baihaut fu nel '93 tradotto in Francia davanti la Corte d'assise e vi fu condannato senza nemmeno attenuanti non può dirsi commesso nell'esercizio delle funzioni ed a causa delle medesime. Che ragione di Stato si vuol trovare nel fatto di chi si fa consegnare la bella somma di lire 375,000 in cambio della presentazione del progetto di legge sulle obbligazioni del canale di Panama? La funzione è servita soltanto di strumento e per un lucro illecito; non rivestiva l'uomo nell'atto in cui si vendeva; la spinta all'atto, lo scopo del-

l'azione è venuto dall'avidità di danaro, non dalla funzione di ministro. Lo stesso è a dire, a nostro giudizio, del processo contro l'ex-ministro Teste: il ricevere doni e promesse durante la carica è reato a cui la funzione serve solo di strumento; non è a causa della funzione che si ricevono doni e promesse; e se è vero che la Carta imponeva anche di tal fatto il giudizio all'Alta Corte, il che non preme a noi di ricercare, vuol dire che la Carta aveva trascurato di applicare i principî di diritto, errando per estensione, come li aveva trascurati in senso inverso la Carta del '14. Reato ministeriale era quello imputato al Polignac, perchè si riferiva alle elezioni, al mutamento della Costituzione, alla guerra civile.

Un ultimo argomento traggono i sostenitori della giurisdizione concorrente dal fatto che lo stesso art. 36 dello Statuto dice che il Senato è costituito in Alta Corte di giustizia con decreto del re, per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato e per giudicare i ministri accusati dalla Camera. Se una è la disposizione, si osserva, come è concorrente la giurisdizione del Senato con quella ordinaria per i reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, tale è del pari per i reati dei ministri. Questa osservazione sarebbe esatta, se non esistesse il n° 1° dell'art. 9 del codice di procedura penale, per cui appartiene alla Corte di assise la cognizione dei reati contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato, *salvo che il Senato fosse stato costituito in Alta Corte di giustizia*; con che si viene a dare al Governo la facoltà di attribuire con decreto regio la giurisdizione al Senato, senza di che la competenza ordinaria si impossessa della cognizione anche di tali reati. Per i fatti dei ministri non esiste disposizione legislativa oltre la statutaria, ed i principî di diritto, l'ordinamento del Governo libero, la pratica stessa degli altri Stati sorreggono la interpretazione della esclusività della competenza senatoria.

La quale deriva anche da un altro ordine di considerazioni. Non può dirsi che i ministri siano da giudicare dal Senato per ragione di privilegio, come non si perita di dire la seconda sentenza della Sezione di accusa. Il privilegio è incompatibile col governo libero, che appunto è sorto sulla rovina di tutti i diritti particolari di classi o di individui che costituivano i privilegi; oggi, non possono aversi che prerogative o guarentigie delle funzioni, e se, come per i senatori, il fòro speciale per tutti i reati può parere privilegio, ciò avviene in parte perchè si è estesa quella guarentigia che sarebbe stata necessaria com'è per i deputati, in parte perchè si è copiato l'ordinamento inglese, senza riflettere che questo derivava dalla forma mista medioevale, fondata dalla divisione del popolo in tre classi, due delle quali, nobili e clero, tuttavia rappresenta la Camera dei lords inglese.

Ma per i ministri, come la irresponsabilità per il re, l'essere accusati dai deputati e giudicati dai senatori costituisce una prerogativa della funzione, non potendosi avere Governo senza quella autonomia d'azione che non potrebbe sussistere qualora per gli atti politici potesse un ministro esser chiamato a rispondere avanti ai tribunali ordinari che comminano pene con l'inflessibile rigore della legge scritta. Tutto questo è detto, in brevi parole ma efficaci, dalla Cassa-

zione, ed è d'una evidenza che non à bisogno di dimostrazione. È, ripetiamo, dalle funzioni dei poteri che è stabilita la sfera d'azione di ciascuno d'essi.

La Sezione d'accusa, per obiettare ciò, si impelaga nell'abusata distinzione fra diritto e dovere. « Al diritto si può rinunciare, perchè, costituendo esso una facoltà, si può non avvalersene. Al dovere però si deve sempre ottemperare, per non recare offesa al diritto altrui. E se ciò è vero, come indiscutibilmente devesi riconoscere, il Giolitti non à diritto d'invocare la giurisdizione *eccezionale* dell'Alta Corte di Giustizia, perchè tale diritto non glielo concede nè esplicitamente nè implicitamente lo Statuto: ma è un diritto ed una facoltà attribuita esclusivamente alla Camera dei deputati, che poteva metterlo sotto accusa. » Dove si fanno svariate confusioni: si chiama *eccezionale* una magistratura statutaria, come non si chiamerebbe nemmeno per i reati di tradimento e contro la sicurezza dello Stato, nel qual caso si direbbe *ordinaria* quanto quella delle Assise e con questa *concorrente*. Si dice che non si à il diritto di invocare questa giurisdizione speciale perchè il diritto è dalla parte della Camera di accusare, non intendendosi che il diritto di questa si converte nel diritto ad essere accusato soltanto da essa. Ai diritti si può rinunciare, è vero, ma non sempre in materia di diritto pubblico, e diritti che non possono rinunziarsi sono appunto quelli che si attengono alle giurisdizioni, che sono d'ordine pubblico, e che per volontà delle parti non possono essere derogate. In Italia è consuetudine di derogare al fôro speciale senatorio per ragione di opportunità, forse per l'origine privilegiata del fôro, e qui può parlarsi di diritti; ma se ne parla non a proposito in relazione alle prerogative della funzione, per le quali anche la rinunzia individuale non à valore. Il rapporto tra diritto e dovere varrà nelle materie civili, nei rapporti dell'individuo in società, non in materia di Stato, dove ogni potere à il dovere di restare nei confini segnati dalla Costituzione. Certe concezioni di diritto pubblico non possono intendersi con aforismi tratti dalle materie civili.

Esclusiva dunque è a dirsi la competenza giudiziaria del Parlamento, a patto che si intenda limitata ai reati compiuti nell'esercizio ed a causa delle funzioni di ministro. E da quanto si è detto risulta manifesto che la prerogativa riveste anche l'ex-ministro per i fatti compiuti nell'esercizio ed a causa delle funzioni ministeriali. La *quarentigia* della funzione è transitoria, e finisce col finire della funzione (deputati e senatori); la *prerogativa* è permanente, e sopravvive al cessare delle funzioni.

Ed eccoci al secondo aspetto della questione.

Viene a pubblica notizia, o sorge da procedimento ordinario la conoscenza di un fatto doloso compiuto da un ministro; deve l'Autorità giudiziaria rimanere inerte se la Camera è chiusa?

Pare che la Cassazione abbia risposto affermativamente, ma essa, contro la interpretazione che della seconda sentenza à fatto moltissimi, non à detto ciò; si è semplicemente preoccupata di un grave possibile conflitto, ed à voluto riserbare l'azione della magistratura dopo che la Camera avrà chiarito il suo pensiero.

Già, nella prima sentenza, aveva visto, ammettendo la facoltà di procedere, « pericolo di conflitto tra il potere legislativo e l'ordine giudiziario, senz'autorità nella Corte di cassazione o in altri a dirimerlo ». E nella seconda sentenza, di fronte a 11 imputazioni, nelle quali « non si sa se le funzioni ministeriali abbiano avuto un qualche rapporto », à detto che, ove per tali imputazioni « l'Autorità giudiziaria si dichiarasse ora competente, potrebbe sorgere fra il potere giudiziario e il Parlamento, che sono due poteri indipendenti l'uno dall'altro, un conflitto, per risolvere il quale, non essendovi norme positive nella nostra legislazione, *si verrebbe a provocare una grave perturbazione nella vita politica del paese*. Che, per conseguenza, *allo stato attuale delle cose*, l'Autorità giudiziaria non può procedere, *salvo ad esplicitare in avvenire la sua giurisdizione* relativamente a quelle imputazioni che, chiariti ed espliciti i fatti nei provvedimenti della Camera o (in ipotesi) dell'Alta Corte di giustizia, si riconoscerà non avere un rapporto, *neanco indiretto*, con le funzioni ministeriali. »

È questa una decisione ispirata ad opportunità politica, se non intieramente a criterî giuridici, e che può essere, secondo gli umori e gli amori di chi giudica, approvata o censurata. Opportunità che si fa maggiore per le circostanze concomitanti di proroga della sessione e di scioglimento della Camera dei deputati, tanto più che la proroga avvenne quando la Camera si apprestava a discutere del plico che originava le querele, onde il processo dalle 14 imputazioni, e la Camera nuova avrebbe potuto ripigliare quella discussione che non potè aver luogo in dicembre.

A parte ciò, non può approvarsi, dietro quanto si è detto, l'estensione della esclusiva competenza parlamentare ai fatti che ànno *anco indirettamente* rapporto con le funzioni ministeriali. E per quanto riguarda la nostra indagine, poichè il criterio di opportunità della Cassazione non risolve il quesito, diciamone poche parole nell'intento scientifico.

Per i fatti commessi nell'esercizio e a causa delle funzioni di ministro, il Parlamento à giurisdizione esclusiva. Ora, tale esclusivismo non può intendersi nel senso di *subordinazione* del potere giudiziario, che sarebbe contraria all'essenza di questo. Il procuratore generale Auriti, uomo di gran merito e di forti studî, nella sua elaborata requisitoria l'à inteso appunto nel senso di subordinazione, sforzandosi di comporre insieme cose dissociabili.

Mentre la Sezione d'accusa si era affermata competente senz'altro, l'Auriti à mostrato di credere che, quando la Camera rifiutasse di mettere in accusa il ministro, l'Autorità giudiziaria diventerebbe competente; il che non è esatto. La Camera può rifiutare di mettere in accusa il ministro, anche motivando il rifiuto col dire competente la magistratura, non perciò questa è investita di giurisdizione, fatto che può legalmente avvenire, dopo la messa in accusa della Camera, se il Senato si dichiarasse incompetente, poichè solo il Senato, secondo la nostra Costituzione, può conoscere della sua competenza, facendo nascere, nella risoluzione negativa, la giurisdizione ordinaria, poichè non può essere ammesso, in principio, che un fatto doloso resti senza giudice.

Si tenga bene in mente che la Camera non è altro che querelante; il giudizio, sia come dichiarazione di competenza, sia come istruzione, sia come sentenza di accusa, sia come sentenza definitiva di assoluzione o di condanna, spetta al Senato.

Quindi, il rifiuto, comunque motivato, della Camera a mettere in accusa il ministro, come quello che non mette in moto l'azione del Senato, non può nemmeno autorizzare un procedimento ordinario per reati commessi dai ministri nello esercizio ed a causa delle funzioni.

Secondo il nostro modo di vedere, mancando le ragioni di opportunità che abbiamo visto nel caso presente influire sull'animo della Corte, l'Autorità giudiziaria, competente ad interpretare le leggi e le disposizioni statutarie, ad applicare il diritto al fatto singolo, trovando un fatto doloso, che non riconosce di competenza dell'Alta Corte di giustizia, può impossessarsene e procedere. Intanto, al primo riaprirsi, la Camera fa il viso dell'armi ed afferma suo esclusivo il diritto di accusare i ministri, estendendo la portata dei reati ministeriali o anche perchè l'Autorità giudiziaria à potuto sbagliare nel ritenere che quel dato fatto non fosse compreso nella tutela statutaria. Come si risolve il conflitto?

Le norme già date consigliano la risposta: il conflitto può essere risolto dal solo Senato. Le proteste, gli ordini del giorno, le mozioni della Camera dei deputati non fanno nascere conflitti giudiziari in rapporto all'art. 47 dello Statuto; malgrado tutto ciò, l'Autorità giudiziaria può serenamente procedere per la sua via. Il conflitto nasce solo quando la Camera mette in istato d'accusa il ministro, nel qual caso, due Autorità giudiziarie sono investite di giurisdizione contemporaneamente, e non esistendo un magistrato superiore ad entrambe, il conflitto è risolto da quella tra le due che è preminente, ed essa è senza dubbio il Senato, che per primo suo atto deve esaminare se è competente. Quindi, decisa la messa in accusa, l'Autorità giudiziaria comune sospende il procedimento in attesa della decisione senatoria.

Se l'Autorità giudiziaria comune avesse già pronunciata la sentenza e questa fosse passata in giudicato, dietro la posizione in accusa, il Senato, nel dichiararsi competente, pronunzierebbe annullamento della sentenza della magistratura e procederebbe oltre.

È inutile fare l'ipotesi della Camera aperta nell'atto che il procedimento ordinario s'inizia o si prosegue, poichè il silenzio della Camera dinota acquiescenza.

Tutto ciò se si tratta di ministro od ex-ministro che non sia deputato nè senatore, il che, per adoperare una frase ipoteticamente larga, è rarissimo, non potendo nel normale svolgersi del regime parlamentare aversi ministeri estranei al Parlamento, e potendo accadere ciò nel caso di ex-ministro ed ex-deputato insieme. Se poi si tratta di deputato, bisogna distinguere se la sessione è aggiornata o prorogata, se la sessione è chiusa, poichè, nel primo caso, occorre aspettare l'autorizzazione a procedere, e questa negando, può la Camera impedire il procedimento ordinario senza iniziare il procedimento speciale; nel secondo caso, alla nuova sessione, secondo l'interpretazione data recentemente all'articolo 45

dello Statuto, in qualunque stadio si trovi il procedimento, bisogna richiedere l'autorizzazione a procedere con le stesse conseguenze.

Se si tratta di un senatore, l'Autorità giudiziaria non à che vederci, ed il conflitto può nascere tra le due Camere, non solubile che per opera del prevenuto, il quale, dimettendosi da senatore, trasporterebbe il conflitto tra l'Autorità giudiziaria comune e la Camera dei deputati con suo evidente vantaggio.

È così che intendiamo « la facoltà di inquisire che non può essere contenuta », di cui parla la prima sentenza della Cassazione, facoltà che conduce, a nostro modo di intendere, anche a tradurre in giudizio quando apparisca evidente che il ministro o l'ex-ministro non abbia commesso il delitto nell'esercizio ed a causa delle funzioni ministeriali.

È inutile dire come, meno per paura di conflitti che per ragioni di prudenza politica, l'Autorità giudiziaria deve procedere con quella circospezione che la Cassazione à adoperata dando nel segno, poichè la nuova Camera, malgrado si trattasse di un ex-ministro, cui pare che la pubblica opinione ed il Parlamento perseguitino della loro più profonda sfiducia, non à osato occuparsi delle sentenze così rumorosamente discusse, delle querele così facilmente presentate, dei reati così clamorosamente strombazzati, se non per punzecchiare l'attuale presidente del Consiglio Crispi per altri fatti che qui è inutile citare.

Ma che cosa è a dire, in relazione ai principî premessi, dei reati imputati al Giolitti?

Niun dubbio che la sottrazione dei documenti sia fatto compiuto nell'esercizio ed a causa delle funzioni di presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro dell'interno. Non si è trovato alcuno, anche tra i più rigidi censori delle sentenze della Cassazione, che abbia negato ciò, essendosi la censura concretata, per questo primo capo, nel sostenere la giurisdizione concorrente.

Per le 14 imputazioni che ànno dato luogo al secondo processo, la distinzione è nell'animo di tutti. La Cassazione distingue i fatti compiuti nell'esercizio delle funzioni di ministro, come la sottrazione di documenti commessa in Roma dopo le dimissioni da ministro, l'abuso di autorità e la violazione dei doveri d'ufficio commessi durante le funzioni di ministro, dai reati che si sarebbero consumati con la presentazione del plico alla Camera; per gli uni, dichiara l'esclusiva competenza dell'Alta Corte in seguito ad accusa della Camera, e noi sottoscriviamo a questa opinione; per gli altri risolve la controversia in via provvisoria, pure accennando ad una competenza dell'Alta Corte, se i fatti risultassero in rapporto, anco indiretto, con le funzioni di ministro, il che non abbiamo saputo approvare come teoria scientifica.

L'Auriti faceva due distinzioni: una relativa all'epoca in cui questi reati sarebbero stati compiuti, distinguendo quelli commessi prima della presentazione del plico da quelli commessi con detta presentazione; quelli appartenenti alla prima categoria suddivingeva in fatti commessi con abuso dell'autorità ministeriale e fatti senza tale abuso; dopo di che conchiudeva: dichiararsi competente

l'Autorità giudiziaria per i fatti anteriori alla presentazione del plico, compiuti senz'abuso dell'autorità ministeriale; limitarsi la competenza giudiziaria alla sola imputazione di produzione dolosa di documenti affermantî fatti non veri, lesivi dell'onore dei querelanti; ritornava alla sua idea di competenza ordinaria *subordinata*, per i fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di ministro.

È inutile discutere la distinzione della Cassazione, dopo quanto abbiám detto sul criterio, che, a nostro modo di vedere, à guidato il Supremo Collegio. E per risolvere anche questo punto nel fine scientifico, ci pare che le distinzioni dello Auriti siano ispirate a criterî liberali e giuridicamente precisi.

È da ricordare che per questa parte la Cassazione aveva sotto gli occhi il motivo desunto dall'art. 30 dell'editto sulla stampa, di cui si preoccupò l'Auriti, ma al cui esame, con la risoluzione data, non doveva scendere la Corte. Ed è in relazione a questo motivo che il criterio dell'Auriti ci sembra esatto.

Il deputato non può essere un irresponsabile, e se la funzione deve aver una guarentigia, questa non deve tramutarsi in privilegio di commettere reati. L'articolo 51 dello Statuto, per cui i senatori e i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati alle Camere e l'art. 30 dello editto sulla stampa debbono interpretarsi con criterî giuridici, in modo che non possa giungersi all'assurdo che il senatore o deputato, che, poniamo ad esempio, riceva danaro per sostenere un determinato progetto di legge, debba essere insindacabile penalmente, e qualunque diffamazione o calunnia, solo perchè fatta nelle Camere, con un mezzo stragrande di pubblicità, debba lasciare indifeso l'individuo privato per il feticismo verso i novelli unti dal Signore Iddio.

Invece, l'insindacabilità deve intendersi nell'ordine politico ed amministrativo e per tutto quello che è connesso coi pubblici servizi; l'incriminabilità delle relazioni e di ogni scritto stampato per ordine delle Camere deve intendersi anche limitatamente a tutto ciò che non abbia dolosamente voluto colpire i privati individui.

Per la qual cosa, laddove (in ipotesi) il Giolitti avesse compiuto un reato prima della presentazione del plico, non la presentazione di questo alla Camera lo avrebbe dovuto salvare da responsabilità penale, poichè la presentazione fa scoprire il reato, ma non perchè ignoto, questo non sussisteva ugualmente. Così, la Camera à ordinata la stampa di una parte di quel plico, ma con ciò non ne à fatto suo il contenuto. Se questo fosse (sempre in ipotesi) falso o calunnioso, ed il Giolitti si potesse provare consapevole, nel momento in cui lo presentava, della falsità dei fatti contenuti nel plico, niun dubbio che egli sarebbe penalmente responsabile. Ci pare che in questo modo l'art. 51 dello Statuto, l'art. 30 dello editto sulla stampa e le disposizioni del codice penale si armonizzino del tutto, e la tutela della funzione non esorbiti in odioso privilegio personale.

Un'ultima questione vuol essere accennata, avendo il caso Giolitti fatte rifiorire le speranze dei molti scrittori che non sanno trovare la salvezza delle istituzioni all'infuori delle nuove leggi. In Italia è sempre così: delle associa-

zioni turbano la società? si invoca una legge sulle associazioni; qualche anarchico lancia una bomba? si fanno delle ferree leggi che ferocemente si applicano contro chi non è anarchico; la Sezione di accusa di Roma à interpretato un articolo statutario difformemente dalla Cassazione? il Ministero promette un progetto di legge sulla responsabilità ministeriale, che a gran voce è stato da molti invocato, che è dubbio sia presentato, che certo non sarà approvato. E sarà un bene.

Che cosa potrebbe dire, più di quello che dice lo Statuto, una legge? Potrebbe spiegare quello che è chiaro come luce meridiana a chi intende l'organismo del governo parlamentare; cioè, che la competenza della Camera dei deputati ad accusare e del Senato a giudicare i ministri od ex-ministri per i reati commessi nell'esercizio ed a causa delle funzioni ministeriali è esclusiva. E dopo ciò? Le discussioni non saranno forse ugualmente vive, se un delitto sarà consumato da un ministro, per vedere se deve considerarsi compiuto nell'esercizio ed a causa delle funzioni? E non risorgono, con questa indagine, tutte le controversie che si sono agitate per il caso Giolitti?

Guai se si seguisse un metodo analitico: l'unità del principio verrebbe spezzata, dispersa, la libertà di sviluppo soppressa, la confusione e l'arbitrio sarebbero aumentati. Correggere lo Statuto, in questa parte informato a principi liberali, sarebbe offendere le istituzioni, già così bistrattate.

La responsabilità ministeriale, essendo un complemento della irresponsabilità regia, è soggetta ad un largo apprezzamento discreto, come le prerogative regie si mettono in moto con giudizio politico, che è di sua natura discreto. Tutto ciò sfugge alla esatta definizione legislativa; il giudizio dev'essere posteriore, deve poggiare sui fatti, deve considerare le circostanze che li àno prodotti: ogni questione politica è questione di fatto da giudicarsi posteriormente; è la questione giuridica che può essere riconosciuta anteriormente, applicandosi, dopo, al fatto il diritto.

Nella subietta materia, il criterio giuridico sta tutto qui. *I ministri sono responsabili. La Camera dei deputati à il diritto di accusarli e di tradurli innanzi all'Alta Corte di giustizia.*

GAETANO ARANGIO RUIZ.

---