40 XI. 11.

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

COMMENTO

ALLO

STATUTO DEL REGNO

VOLUME II.

(Dall'Art. 24 all'Art. 47)





UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
TORINO
Corso Raffaello, 28
MILANO — ROMA — NAPOLI
1909.

Roma, 1909. — Tipografia Nazionale di G. Bertero e C.

Art. 24.

Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalle leggi.

SOMMARIO.

Diritti e doveri individuali.

§ 258. Lo Stato e gl'individui. — § 259. La libertà. — § 260. Libertà politica. — § 261. Libertà civile. — § 262. L'uguaglianza. — § 263. Suo significato. — § 264. Sua esigenza (*n*). — § 265. Libertà e uguaglianza. — § 266. I diritti individuali. — § 267. I doveri individuali. Obbedienza. Resistenza passiva. — § 268. Resistenza attiva. — § 269. Rivoluzione. — § 270. Le dichiarazioni dei dritti.

Disposizioni sull'uguaglianza.

* § 271. Uguaglianza dinanzi alla legge. — § 272. Godimento dei diritti. — § 273. Legislazione positiva sul godimento e la decadenza dai diritti. — § 274. Ammessibilità ai pubblici uffici.

Diritti e doveri dei cittadini.

§ **258.** — Ogni individuo possiede una svariata serie di attività mentali e fisiche, per le quali si adopera, come detta la sua natura, alla soddisfazione dei proprî bisogni, al raggiungimento dei proprî fini etici ed economici. Per il fatto della coesistenza organizzata politicamente, ciascuna di queste sue attività può venire in rapporti e con simili fini e interessi particolari degli altri individui, e con le ragioni d'interesse generale che riguardano il bene di tutta la collettività universalmente considerata pur senza coincidere con l'interesse particolare dell'uno o dell'altro dei suoi

componenti. Interviene pertanto lo Stato, organizzazione giuridica della società per gli scopi della coesistenza e del progresso: e per termini che gli paiono migliori qual sovrano interprete delle condizioni sociali nel tempo e nel luogo, per l'equa garentia di tutti gl'interessi, disciplina quelle attività individuali così di fronte agli altri individui come di fronte alla cosa pubblica.

Da una parte, cioè, pone le regole delle azioni dell'individuo di fronte all'individuo, ossia dichiara i limiti a cui ciascuno nell'esplicazione delle proprie attività deve arrestarsi per non offendere le consimili ragioni degli altri; e per ciò stesso viene a determinare la sfera legittima in cui ciascuno ha facoltà d'operare senza che gli altri possano restringerlo od impedirlo. Così, mediante il diritto obiettivo esso trasforma le attività di fatto in attività giuridiche, in diritti subiettivi; e per mezzo dei varî organi pubblici che nel loro complesso noi chiamiamo il Governo, fa rispettare a ciascuno i suoi limiti verso gli altri, e garantisce quindi a ciascuno l'altrui rispetto per le sfere di diritti assegnatigli.

Dall'altra parte lo Stato con valutazione sovrana determina quali sono e fino a qual punto si estendono e si debbono imporre gli indeclinabili interessi generali, collettivi, d'ordine pubblico, rappresentati e presidiati dal Governo: e per la tutela di questi supremi interessi, dinanzi ai quali debbono cadere necessariamente le ragioni private che vi contrastino, esso pronunzia ancora nuovi limiti alle attività naturali dei singoli. Così, per mezzo sempre del diritto obiettivo, nella sfera dei rapporti giuridici fra individui e collettività lo Stato segue l'opportuna linea divisoria e determina competenze dei varî organi del Governo verso i singoli, e diritti subiettivi di questi verso quelli.

Conseguentemente per opera dello Stato ogni individuo è costituito a persona, cioè a subietto di diritti e doveri; non solamente verso le altre persone private, ma anche verso la persona pubblica rappresentata dal Governo; — ogni persona si trova limitata, ma garentita al tempo stesso, nelle sue attività da due punti di vita, cioè verso le altre

persone private e verso la persona collettiva pubblica — il diritto nazionale nel suo grande complesso armonico prefigge e determina sfere d'attività del privato verso il privato, sfere d'attività del privato verso il Governo, e sfere d'attività del Governo verso il privato.

Ora, tralasciando di considerare i rapporti da privato a privato e fermandoci unicamente a quelli tra privato e Governo, osserviamo che a seconda delle condizioni varie di cultura e di civiltà, gli interessi che lo Stato dichiara generali, collettivi, d'ordine pubblico, imperativi di fronte ai singoli, possono essere diversissimi e per quantità e per estensione. Quindi anche i limiti che lo Stato determina per la loro salvaguardia varieranno per quantità e per estensione, diversamente condizionando la personalità giuridica dei sudditi:

a) Da un primo punto di vista quei limiti possono apparire, in complesso, o sufficientemente rispettosi di tutte le giuste esigenze della persona singola pur senza danno della cosa pubblica — ovvero eccessivamente favorevoli al presunto interesse pubblico e perciò restrittivi senza giusta causa rispetto alla persona singola.

b) Da un secondo punto di vista, poichè per certi individui o per certe classi o parti di popolo a fronte delle rimanenti persone o classi o parti quei limiti sono diversi, può riconoscersi o che la diversità è fondata sopra giusta causa e perciò corrisponde alle reali necessità dall'esistenza collettiva politica — ovvero che si appoggia ad una affermata ma non dimostrata o dimostrabile ragione di pubblico interesse.

In quella prima affermativa di valutazione sorge il concetto della libertà o rispettivamente dell'assenza di libertà: in questa seconda, il concetto dell'uguaglianza o rispettivamente della disuguaglianza. Pria di scendere a ricercare quali sono in concreto i diritti e i doveri della persona privata di fronte alla pubblica, rendiamoci dunque un preciso conto di questi due concetti o principii, che all'ordinamento di tali diritti e doveri debbono presiedere. E incominciamo dalla libertà.

§ **259.** — Popoli e individui, partiti e classi, chiese e associazioni, poeti e filosofi, invocano la libertà, ne celebrano i benefizii, ne sentono il fascino eterno: tutte le lingue ne ripetono il nome, tutti i cuori vibrano per essa; i pusillanimi si appagano di sospirarla in segreto, i generosi la perseguono anteponendole perfino la vita — eppure, ben poche parole riescono più ardue a chi voglia determinarne il contenuto con esattezza. Poichè tutti ne parlano, il senso suo diviene vario e multiforme, a seconda delle ispirazioni subiettive o del lato che più se ne considera. Per l'uomo dell'antichità classica, libertà fu il non aver Principe e il non essere schiavo. Per l'uomo del medio-evo, fu il dipendere da un signore lontano, pur di sfuggire alle vessazioni d'un signore più prossimo. Pel filosofo è l'obbedienza alla ragione. Pel moralista è il determinarsi e l'agire secondo le norme etiche. Per sociologo è l'individualismo. Per l'economista è l'assenza di limiti alle industrie e ai commerci. Pel politico è il governo popolare. Pel patriota è l'indipendenza dallo straniero. Pei prepotenti è l'imporre limiti e non riceverne. Per gli oppressi, per gli scontenti, pei deboli è aspirazione indefinita a qualche cosa che si sente indispensabile all'umana esistenza: è invocazione d'un ambiente in cui tutte le attività materiali e morali si possano svolgere senza ostacoli: è interna ribellione a vincoli, a doveri, a convenienze che opprimono; è franchigia dell'intero nostro essere: è parola magica nella sua eloquente indeterminatezza.

Ma restringendoci al puro campo del diritto, noi troviamo generalmente distinte pel concetto di libertà, allo scopo di determinare e definire la Libertà Civile — individuale in senso ampio — e la Libertà Popolare e Politica.

§ **260.** — Senonchè, fatta appena cotesta discriminazione, ci è forza riconoscere che la libertà politica non è che un altro nome per designare la forma di governo a popolo.

Quando la cittadinanza ha influsso giuridicamente ordinato sulla cosa pubblica in guisa da poterne regolare e moderare gli andamenti e gli sviluppi, noi parliamo di

« Stato libero » in contrapposto ad altre forme politiche nelle quali parliamo di Stati dispositici e di Stati semiliberi, ove cioè il popolo non possiede, o possiede in minor grado, i mezzi giuridicamente ordinati per reggersi a proprio talento. È solo nello « Stato libero » che il cittadino vien dotato di « diritti politici » in virtù dei quali assurge ad organo statuale ed è associato alla funzione d'istituire e controllare le massime autorità pubbliche; onde il comune linguaggio designa come « libertà politica » la condizione di cose per cui sono sufficientemente diffusi nel popolo i diritti politici.

Pertanto questa espressione « libertà politica » giova a scolpire in modo breve e perspicuo il carattere saliente d'una determinata forma di Governo, suscitando l'idea di un vantaggio pel popolo, cui è dato il modo giuridico di partecipare alla vita politica indirizzando l'opera delle autorità statuali secondo gl'ispirano i suoi nativi sentimenti ed interessi. È « la libertà » nel senso delle antiche repubbliche e delle antiche e moderne rivendicazioni rivoluzionarie. Ma non è frase che accenni a qualche cosa di diverso dal complesso dei « dritti politici » ossia da quel complesso di dritti che funzionano come guarentigie politiche della libertà, senza essere essi stessi, *la libertà* vera e propria. Non indica nè designa per sè un elemento o un dritto specifico distinto, autonomo, e di cui si possa determinare il valore, tracciare il limite, valutare l'efficacia. È mera formula generica, d'uso comune, per designare comodamente l'insieme di più elementi diversi, i quali caratterizzano un determinato sistema politico: — è, in poche parole, un vero sinonimo di « Governo popolare » cioè di quella forma politica la quale ai dì nostri ha rinvenuto il suo nome, e più esatto, nella espressione « Governo costituzionale rappresentativo ».

§ **261.** — Messa così in disparte la libertà politica, resta la libertà civile, la libertà nel senso proprio della parola. Ricerchiamone l'esatta portata [1].

[1] MORELLI, *Che cosa sono le libertà civili?* nell' « Archivio Giuridico », Modena, 1899, e bibliografia ivi citata.

Recenti scrittori, insigni per castigato metodo di indagini, affermano che la libertà costituisce tecnicamente « un diritto » di contenuto specifico, autonomo, determinabile in sè stesso: e la definiscono come il diritto di rimuovere gl'impedimenti frapposti dagli organi pubblici ad una qualsiasi attività riconosciuta dalle leggi all'individuo. Evidentemente questa definizione dà a divedere una insufficienza intrinseca, inquantochè pone in luce il solo lato negativo e conseguenziale della libertà — non dicendoci in che cosa essa debbe consistere per l'individuo, ma solo che cosa l'individuo può fare per conservarsi integra la qualità sua, già presupposta, di essere libero. Senza però insistere su tale deficienza, e tenendoci alla stretta indagine sul se la libertà sia o non sia un diritto specifico, osserviamo che tale definizione abbraccia « qualunque attività » e così ricasca nell'errore medesimo in cui cadeva Montesquieu affermando la libertà « essere il diritto di fare tutto ciò che le leggi permettono », nello stesso errore della dichiarazione dei diritti dell'uomo che l'annunziava come il dritto di fare « tutto ciò » che non nuoce agli altri, nello stesso errore d'altri non meno recenti e reputati scrittori che la dicono potestà di esercitare il proprio indipendente « volere » sotto la protezione del diritto, potestà di esercitare il proprio « volere » in giuridica indipendenza dal volere altrui. Ora, il poter difendere qualsiasi attività « il poter fare tutto ciò » che è permesso o che non nuoce agli altri, il poter esercitare il proprio « volere » non è, sotto diverse parole, che il potere esplicare in genere la propria attività giuridica, la propria personalità in tutto il suo vasto complesso. Il preteso « diritto » di libertà non sarebbe dunque che il diritto d'essere persona. Ma l'essere persona, cioè subietto di diritti, non è un diritto, è semplicemente uno *status*, una posizione o condizione giuridica, da cui derivano e sopra cui s'innestano innumerevoli diritti e doveri. Al riconoscimento di questa posizione o condizione si può certamente avere diritto; ma non può invero dirsi *un* diritto la capacità di esercitare *tutti* i diritti in genere. Pertanto escludiamo che il concetto di libertà possa essere determinato

in modo autonomo, come un singolo diritto specifico, in guisa da farci constatare sicuramente e rapidamente se un popolo o un individuo lo possiede o no, se è « libero » o meno.

Ma se l'espressione libertà non ha un contenuto autonomo, se non designa un diritto singolo, esprimerebbe essa forse « il complesso di tutti i diritti specifici che lo individuo possiede per opera dello Stato a fronte del Governo »? Nemmeno ciò appare esatto: e molte delle definizioni testè ricordate cooperano a dimostrarlo. Perciocchè, quando si dice che la libertà è un *diritto*, o che è il complesso dei *diritti*, o quando si dice che consiste nel poter difendere o nel poter fare tutto ciò che *le leggi* permettono o non impediscono o tutelano, si rende sinonimo di « libertà » il campo libero che *le leggi positive* attribuiscono *effettivamente* all'individuo. E però non esistendo regime alcuno che non consenta a quest'ultimo una zona sia pure minima d'azioni che « non nuocciono agli altri » o che sono « permesse dalle leggi » e che sono dalle leggi « protette », non esisterebbe alcun regime, il quale non debba dirsi libero. La nozione stessa di libertà verrebbe annullata: onde non è meraviglia se la definizione del liberale Montesquieu piacque più tardi al gesuita Taparelli che la fece propria!

La radice dell'equivoco sta nel presupposto che l'espressione libertà intenda a considerare la sfera o le sfere d'attività dell'individuo quali trovansi determinate realmente dalla legislazione politica del tempo e del luogo: mentre invece essa implica, sia pure inconscia, una valutazione e un giudizio sulla *convenienza* dei limiti che le leggi positive assegnano all'individuo in nome del pubblico interesse. Questo senso intimo non è sfuggito a coloro che definivano la libertà come potestà di esercitare il proprio indipendente volere sotto la protezione del diritto, che cioè la determinavano non in base alle leggi, ma all'idea superiore della giustizia — benchè poi cadessero nell'errore di farne un diritto autonomo, e l'errore aggravassero foggiando un « diritto » sulle garenzie puramente morali della idea di giustizia. Nè è sfuggito a tutti gli altri scrittori che notano

come l'espressione libertà riceva luce e carattere principalmente dal contrasto ch'essa istituisce fra i tempi e i regimi nostri e quelli oramai tramontati. Essa mira indietro o piuttosto mira in alto, soffermandosi non a quello che l'individuo *è* secondo la legislazione positiva, ma a quello che *deve essere* secondo le esigenze della umana personalità.

Non è suo scopo di designare il complesso dei dritti che l'individuo possiede, ma sì veramente la condizione in cui la personalità deve trovarsi per poter raggiungere tutti i proprî fini di conservazione e di progresso. Vi è, in altri termini, tutta una indefinita serie di rapporti fra le attività specifiche dell'individuo e gli interessi varii della collettività: se questi rapporti nel loro complesso appaiono ordinati dalla legislazione positiva in modo conforme ad un certo tipo che se ne pinge la coscienza pubblica, noi siamo tratti a concludere che in quel dato popolo e in quella data epoca son rispettate e soddisfatte le esigenze dell'umana personalità, vi è la Libertà; e se al contrario sono ordinate in modo difforme, siamo tratti a concludere che ivi è oppressione, dispotismo.

La parola libertà implica veramente l'affermazione di una legge di tendenza, cui vogliamo che lo Stato s'ispiri nel segnare con le leggi gli indispensabili limiti della varie attività private di fronte ai varî interessi pubblici. Ogni qualvolta cioè trattasi di determinare per ciascuna specifica attività individuale la parte consentita al singolo e quella negatagli per le esigenze del pubblico bene, lo Stato non deve concedere al Governo se non quel tanto ch' è strettamente necessario alla salvaguardia dei generali inteteressi.

Nel tracciare la linea divisoria, deve assicurare al singolo un campo maggiore che non quello riservato all'autorità. Nel dividere le due zone, deve concedere all'individuo una zona più ampia di quella che gl' impedisce. Nel procedere al riparto, deve assumere come presupposto l'interesse individuale e non quello pubblico; cosicchè il secondo intervenga a chiedere e giustificare una certa sottrazione a quella, e non quello debba intercedere per una graziosa

concessione dall'altro. L'autorità insomma non deve essere costituita in condizioni d'eccessivo predominio: non deve riuscire opprimente per una troppo larga interpretazione di ciò ch' è richiesto dal pubblico interesse: i limiti delle attività giuridiche individuali debbono essere i più larghi possibili: gli scopi generali debbono essere tutelati col criterio economico del minimo mezzo, del minor sacrifizio possibile dei privati interessi.

È dunque una valutazione sintetica delle condizioni necessarie al singolo di fronte al Governo: valutazione riferita ad un tipo che la coscienza collettiva si foggia tanto più genericamente, in quanto abbraccia dritti distinti ed eterogenei, numerosi e d'importanza diversissima. Nulla di giuridico nel suo contenuto: ma sì bene un alto e degno e imprescindibile principio d'ordine politico.

Ottimamente scrisse il Romagnosi che la libertà non è un dritto in sè, ma la condizione essenziale e necessaria per l'esercizio di ogni diritto o dovere. È l'ambiente proprio della progredita esistenza sociale. È l'esigenza prima della umana personalità « come sa chi per lei vita rifiuta ». È la condizione in cui deve trovarsi l'individuo in quanto persona, cioè subietto di dritti. Riassumendo le osservazioni fin qui svolte, noi la definiremo come « determinazione dei limiti delle attività individuali verso il Governo nella misura più favorevole alle attività medesime ».

§ **262.** — Passiamo al concetto dell'uguaglianza.

Il mondo antico non conosceva o non pregiava questo grande principio. Vi erano un tempo le caste, perpetuamente distinte fra loro, fatalmente privilegiate al comando o condannate alla dipendenza; vi furono più tardi le classi, gli ordini, i ceti, gli « Stati ». Vi erano, di fronte alle norme delle capacità giuridiche, gli uomini liberi e i servi, i patrizi e i plebei, gli ecclesiastici e i laici, i cittadini e i soggetti.

Nell'ampiezza delle individuali sfere d'attività, nella distribuzione dei carichi pubblici, nel conferimento degli onori e degli uffici, nell'amministrazione della giustizia,

persino nell'applicazione della pena di morte e di fronte all'esumazione dei cadaveri, lo Stato aveva i suoi beniamini e i figliastri, e spargeva con mano parziale e le protezioni e le folgori. L'interesse della classe dominante, camuffandosi a interesse pubblico, si sovrapponeva agli interessi dei più deboli nelle direzioni più varie, giungeva sino al punto d'impedire agli uni la proprietà e le giuste nozze, di riservare agli uni l'uso delle ricche vesti o degli ornamenti preziosi, di esimere gli uni dalle imposte, di trattar gli altri come inerte materia da spremere, di specializzare nella più diversa maniera una stessa capacità giuridica per parti e parti di popolo. Indi odii, e gelosie, e diffidenze accumulate, e sordi rancori, e aperte sommosse, e perenne instabilità della pace pubblica.

Toccava al mondo moderno l'onore di riconoscere, avanti al principio della libertà, anche quello dell'uguaglianza giuridica: e sebbene la preparazione sia stata lunghissima nel corso dei secoli, il merito in Europa ne va dato tutto alla Rivoluzione Francese. Al momento della convocazione degli « Stati Generali », nel 1789, i *cahiers* o quaderni contenenti le istruzioni degli elettori di Francia ai proprî deputati, insistevano unanimi nel reclamare sopra ogni cosa l'abolizione dei privilegi ossia delle disuguaglianze giuridiche. Nè solo insistevano i quaderni del « Terzo Stato » cioè del minuto popolo offeso ed oppresso pei privilegi del clero e della nobiltà, ma i nobili stessi insorgevano contro i privilegi del clero, e gli ecclesiastici contro quelli della nobiltà, dimostrando che le aspirazioni alla parità di diritto erano diventate il grido dell'epoca. Ed esse ottennero infatti il loro suggello su primordii stessi di quell'agitato periodo, nella notte indimenticabile del 4 agosto 1789: quando i deputati di tutti e tre gli « Stati » del Regno elevarono il grido della condanna definitiva d'ogni privilegio, segnando l'ora e il minuto del passaggio ad una nuova pagina nella storia del mondo.

Solenne e squillante è il Preambolo della Costituzione 3 settembre 1791, ove quel grido fu affermato per la prima volta in legge scritta:

L'Asssemblea Nazionale, volendo stabilire la costituzione francese sui principii testè da lei riconosciuti e dichiarati, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che offendevano la libertà e l'uguaglianza dei diritti. Non v'ha più nobiltà, nè paria, nè distinzioni ereditarie, nè distinzioni di Ordini, nè regime feudale, nè giustizie patrimoniali, nè alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano; nè alcun ordine cavalleresco; nè alcuna delle corporazioni o decorazioni per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che supponevano distinzioni di nascita; nè alcun'altra superiorità se non quella dei pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni. Non v'ha più nè venalità, nè eredità di alcun ufficio pubblico. Non v'ha più per alcuna parte della nazione, nè per alcun individuo, verun privilegio o eccezione al diritto comune di tutti i francesi. Non v'ha più nè giurande, nè corporazioni di professioni, d'arti e mestieri. La legge non riconosce più nè voti religiosi, nè alcun altro legame che sia contrario ai diritti della persona umana o alla costituzione politica.

Da quella prima costituzione il principio dell'uguaglianza giuridica passava poscia nelle consecutive francesi; e via via, in formole più brevi, diveniva, insieme al principio della libertà, lo spirito informatore di tutti gli statuti moderni.

§ **263.** — Qual sia il senso proprio della uguaglianza, ci è facile determinare se teniamo presenti le conclusioni accertate via via nel trattare della libertà.

Come non esiste un diritto o rapporto specifico il quale costituisca da solo la libertà, così non esiste nemmeno un diritto o rapporto specifico il quale sia esso solo l'uguaglianza: e al pari dell'una così anche l'altra non mira a rappresentare quel che l'individuo verso il Governo *è* in forza delle leggi, ma quello che *deve* essere acciocchè raggiunga compiutamente i suoi scopi.

Anche l'espressione Uguaglianza intende abbracciare cumulativamente in un giudizio sintetico tutti i singoli e specifici diritti e doveri che in dato tempo e luogo le leggi positive attribuiscono alle persone. Anch'essa è una valutazione di svariati e numerosi rapporti giuridici, non riducibili ad unico obietto; anch'essa è raffronto ad un tipo che la coscienza pubblica si costituisce in ordine ai rapporti fra individuo e Governo; anch'essa è l'affermazione d'un'altra legge di tendenza cui vogliamo che lo Stato si inspiri nel segnare i necessari limiti a difesa degli interessi

collettivi verso quelli privati; anch'essa pertanto è criterio o principio non giuridico ma politico. Uguaglianza significa che nel determinare le condizioni giuridiche per l'esercizio di qualsiasi diritto o l'adempimento di qualsiasi dovere, tra persone e persone non debbono instaurarsi indebite predilezioni o indebiti aggravi; sotto il manto dell'interesse pubblico non debbono esservi privilegi; lo Stato, o che protegga, o che punisca, o che richieda sacrifizii pel bene di tutti, non deve senza giustificabile motivo discriminare fra l'una e l'altra classe, fra l'una e l'altra parte di popolo, fra l'uno e l'altro individuo. *Parità giuridica nell'attribuzione d'ogni diritto o dovere.*

E si noti la frase « parità giuridica ». Come il principio di libertà non concerne le attività di fatto ma quelle di diritto dell'individuo di fronte al Governo, così pure il principio d'uguaglianza non concerne le capacità di fatto, bensì e solo quelle che il diritto attribuisce agl'individui. Non mira a togliere le differenze dipendenti dal diverso stato sociale od economico in cui si trovano o a cui pervengono i singoli pel legittimo uso delle loro attività; e invero gli stessi Statuti che proclamano il principio di uguaglianza, riconoscono poi la diversità delle fortune quando dichiarano che ciascuno deve contribuire ai carichi pubblici in proporzione dei suoi mezzi economici.

Non mira a far violenza alla natura, la quale dota inegualmente gli uomini, e lascia che ciascuno adoperi i suoi mezzi col maggiore possibile effetto utile per lui stesso e quindi indirettamente anche per gli altri. Cotesta specie d'uguaglianza sarebbe abbassamento dei forti al livello degli umili, per non potersi elevare questi all'altezza di quelli; negherebbe nelle sue assise tutt'intiera la vita sociale; renderebbe impossibile il progresso, che appunto è figlio dei liberi sforzi individuali verso vette sempre più eccelse, a cui pochi soltanto possono attingere. L'uguaglianza di cui qui noi trattiamo, concerne il punto di partenza, la *capacità giuridica*, che ciascuno deve avere nè più nè meno favorevole degli altri: ma non il punto d'arrivo, il risultato, che per ciascuno deve essere quale gli consentono di rag-

giungere le rispettive forze liberamente esercitate entro i limiti e sotto la protezione del diritto. Come ben scrisse Romagnosi « l'uguaglianza di diritto difende e tutela l'innocente disuguaglianza di fatto », quella cioè che la persona acquista via via pel legittimo uso delle proprie attività giuridiche. Onde noi vediamo coesistere ai dì nostri la massima parità di diritto che mai siasi conosciuta, con le più enormi diversità di condizioni economiche le quali si sieno mai viste: il che, se abbisogna di temperamenti (e il tempo s'incarica di realizzarli grado a grado per trasformazioni lente ma indefettibili) non è in sè stesso una contradizione, ma il riconoscimento delle naturali differenze fra le attività dei singoli, variamente fruttificanti in forza della libertà sotto l'egida dell'uguaglianza.

Senonchè questa « parità giuridica nell'attribuzione di ogni diritto o dovere » non potrebbe mai essere assunta, nel senso che tutti i diritti e tutti i doveri debbono assegnarsi identicamente a tutti gl'individui. Uguaglianza non è uniformità: se tutti gli uomini sono della stessa natura, non sono tutti della stessa misura: e la giustizia è proporzione, ossia trattamento diverso, in corrispondenza di condizioni diverse. Nessun diritto e nessun dovere, si può intendere, senza un'adeguata capacità ad esercitarlo od adempirlo: variando adunque la capacità, debbono variare anche i diritti e i doveri; nè potrebbe la legge, senza sforzare l'ordine delle cose e fare opera sterile, considerare tutti egualmente con l'attribuire p. e. l'esercizio dei diritti anche ai fanciulli o coll'imporre il dovere militare anche alle persone fisicamente inabili, o con l'aprire i pubblici uffici anche ai mentecatti. Il principio dell'uguaglianza non può che essere *relativo:* e vuol dire, che ciascun diritto o dovere dev'essere assegnato identicamente a tutti coloro che posseggono le condizioni necessarie. Non implica l'attribuzione invariabile della identica somma di diritti e doveri a tutti gl'individui con una uniformità che mal potrebbe reggere a situazioni e fatti razionalmente diversissimi: ma è *parità di trattamento giuridico a parità di capacità, di condizioni, d'attitudini.*

§ **264.** — Nè basta ancora: perciocchè difficilmente si rinviene in tutto il corso dei secoli una sola disuguaglianza giuridica, per la quale non sia stato allegato ch'essa fondavasi appunto sopra una diversità di condizioni od attitudini. Il problema quindi si sposta e si innalza: quale è il criterio a cui devesi ispirare la legge nel determinare le condizioni della capacità, onde possa dirsi rispettato il principio dell'uguaglianza giuridica?

Questo criterio è la corrispondenza *obiettiva* fra le condizioni che si pongono per l'esercizio di ogni specifico diritto e dovere, e il contenuto o l'esigenza intrinseca del diritto o dovere medesimo. In altri termini, procedendo a determinare le condizioni di capacità per ogni singolo rapporto, la legge deve prendere in considerazione il diritto o dovere in sè, allontanando dal calcolo tutti gli elementi che non vi attengono in maniera sostanziale diretta ed immediata: deve modellare il limite non già subiettivamente sulle persone, ma *obiettivamente* sullo scopo che si tratta di raggiungere. Ad esempio: perchè si possa pagare una data imposta è necessaria ma è anche sufficiente l'esistenza di quella data materia imponibile — perchè si possa concorrere alla difesa della patria, è necessaria ma è anche sufficiente la capacità fisica al servizio militare — perchè si possa esercitare un dato ufficio son necessarii, ma anche sufficienti, determinati studî e maggiore età e incensurabile condotta. Adunque, tutti coloro che posseggono beni di quella specie, debbono essere ugualmente assoggettati alla rispettiva imposta — tutti coloro che rispondono a quei dati requisiti fisici, debbono essere ugualmente sottoposti al servizio militare — tutti coloro che possono dimostrare quei dati requisiti mentali e morali, debbono poter concorrere ugualmente a quel pubblico ufficio. Escludere dal debito delle imposte i nobili, o dall'obbligo militare gli ecclesiastici, o dal pubblico impiego i plebei o i seguaci d'altri culti, è un eccesso: dappoichè l'essere di casato illustre ovvero ignoto, o il seguire l'una o l'altra religione o vocazione o carriera, non ha nulla a vedere col possesso d'una data proprietà imponibile o con l'attitudine fisica a portar le armi o con la capacità tecnica

al pubblico ufficio. Esclusioni siffatte costituirebbero privilegi: mentre invece non è offesa all'uguaglianza l'esentare temporaneamente dell'imposta i proprietarî d'immobili che non fruttano per fortuito caso d'inondazione o di grandine, o il liberare dall'obbligo delle armi coloro che fisicamente non vi possono corrispondere, e l'escludere gli acattolici dall'ufficio d'insegnare le massime della religione cattolica, se a questo insegnamento dovesse provvedersi in una scuola pubblica. Donde si vede che una identica condizione può essere conciliabile o inconciliabile col principio dell'uguaglianza a seconda che risponde o meno alle esigenze obiettive ed intrinseche del diritto o dovere specifico di cui trattasi. Ricordiamo a questo proposito la decisione 7 dicembre 1900 della Sezione IV del Consiglio di Stato sul ricorso del Comune di Spezia.

E si noti a riprova, che se la legge assume o guida cotesto criterio, le condizioni di capacità per ciascun diritto o dovere, non perturbate dall'aggiunta d'altri elementi estranei, risultano costituire il minimo necessario, cioè risultano *le più basse possibili*. Conseguentemente il numero di coloro che vi corrispondono diviene *il più grande possibile*, e ciascuno possiederà potenzialmente in sè stesso la virtù d'attingervi, non essendo più il capriccio del Potere, ma il fatto, che chiamerà tutti coloro cui spetta, a godere del diritto o a sottostare all'obbligo.

Riassumiamo. Il principio d'uguaglianza consiste nella proporzione *obiettiva* fra le condizioni stabilite per l'esercizio d'ogni diritto o dovere e il contenuto intrinseco del diritto o dovere medesimo; donde poi come natural conseguenza identità *subiettiva* fra tutte le persone che si trovano nella stessa condizione giuridica. A pari capacità nessun individuo deve possedere una personalità più ampia che gli altri. Uguaglianza è negazione di privilegi. Noi la definiremo dicendola « determinazione delle capacità giuridiche nella più bassa misura che risulti obiettivamente possibile » [1].

* (1) Il RACIOPPI dice giustamente che « uguaglianza è negazione di privilegi ». Era però opportuno aggiungere — per evitare anche la possibilità di equivoci — « ma non negazione di *prerogative* »: perchè dal concetto

§ **265.** — Determinati così i due concetti della Libertà e dell'Uguaglianza, chiaro apparisce ch'essi non operano isolati l'uno dall'altro, ma si richiamano, si lumeggiano, si compiono a vicenda. Unico è infatti il campo in cui entrambi si svolgono, cioè quello dei rapporti fra suddito e cosa pubblica: unico lo scopo a cui entrambi parallelamente concorrono, cioè il trattamento più favorevole d'ogni umana personalità nei suoi contatti coi pubblici interessi. Il principio di libertà vuole che l'individuo possa sviluppare le sue attività col minor sacrifizio possibile: il principio di uguaglianza vuole che ciascuno possa ciò fare nè più nè meno d'ogni altro. La libertà concerne il limite delle attività, e richiede che sia il più ampio; l'uguaglianza concerne il limite della capacità, e richiede che sia il più basso. Quello, tende ad allargare il campo della libera azione indi-

di *privilegio* convien ben distinguere la *prerogativa* (§ 83). Entrambi designano eccezioni rispetto alla massa, entrambi accennano a speciali trattamenti attribuiti dalla legge a determinate classi o persone in ordine a diritti o doveri specifici: differiscono però in questo: che il privilegio costituisce un favore concesso per l'utilità degli investiti, mentre la prerogativa costituisce una disposizione rivolta al pubblico bene. L'uno è il portato di qualche forza o influenza sinistra che riesce ad imporsi; l'altra è il portato della necessità inerente ad un superiore interesse pubblico. L'uno è profitto all'egoismo, con indiretta offesa al comune sentimento di giustizia: l'altra è guarentigia, che indirettamente profitta agl'investiti, ma come scopo diretto non si prefigge che il miglior raggiungimento d'un fine statuale. L'uno insomma disconosce il rapporto obiettivo che deve osservarsi nel determinare le varie capacità giuridiche, e vi sostituisce un rapporto subiettivo, cioè artificiale e forzato; l'altro non nega quel rapporto obiettivo, ma nel caso specifico lo sostituisce con un altro rapporto, pure obiettivo, tra una data funzione sociale o politica e il còmpito utile ch'essa è chiamata a svolgere pel bene comune.

Come si vede, la distinzione fra prerogativa e privilegio può tracciarsi in modo netto e preciso. Rimane tuttavia sempre libera l'induzione se in ciascuna « prerogativa » stabilita in concreto dalle leggi siasi realmente servito il pubblico interesse, o se non vi si sia infiltrata una sproporzione che la ricacci nella categoria dei privilegi; del che giudicherà caso per caso la coscienza pubblica del tempo e del luogo. Molti antichi istituti che oggi a noi sembrano privilegi, quando nacquero non erano tali, perchè rispondevano a condizioni ora mutate, e funzionavano a pubblica utilità nei modi che potevano essere consentiti in quel dato stadio di sviluppo del dritto: molti istituti che oggi noi abbiamo in conto di prerogative, appariranno forse un giorno come privilegi.

viduale; questo, mira a facilitarne l'accesso al maggior numero.

Quindi la libertà, se venisse scompagnata dall'eguaglianza, non significherebbe altro che odioso privilegio. Così, appunto, nel medio evo, allorchè mancando l'uguaglianza, mancava anche *la libertà*: e non si avevano se non *le libertà*, ossia le immunità, le franchigie, le concessioni di favore ai forti e fortunati — soventi elargite a peso d'oro, soventi ritolte affinchè venissero riscattate con nuove offerte pecuniarie. Gl' interessi e le attività individuali ora avevano protezione verso il Governo per diritto comune, ora per benevolenza interessata dei principi; e in una rete inestricabile di diritti singolari, in un fitto mosaico di particolari concessioni, i privilegiati si elevavano di fronte al Governo assai più del giusto, la massa anonima era assai più del giusto ristretta. La libertà, vedovata di quel carattere di generosità che solo può venirle dall' uguaglianza, lungi dal concorrere alla stabilità dell'assetto politico, si trasformava in eccezione e privilegio.

Reciprocamente l'eguaglianza, se venisse scompagnata dalla libertà, non sarebbe altro che identità di soggezione all'arbitrio. Tutti eguali, sì; ma tutti eguali nel non possedere guarentigia delle proprie sfere d'attività contro la usurpazione o gli eccessi del potere pubblico.

La formola vera, la formola compiuta e giusta, è la risultante di entrambi i principii: data la libertà, tutti debbono egualmente goderne. Eguale libertà per tutti!

§ **266.** — Sotto l' influsso di questa formola, nello Stato moderno l' individuo è dotato di un numero sempre più grande di « diritti subiettivi » ossia facoltà di volere e di operare, giuridicamente riconosciutegli. Questi diritti possono trovarsi configurati dalle leggi o con espressa attribuzione agli uni, od anche per effetto di limitazioni imposte agli altri: in entrambi i casi avendosi identicamente come risultato la determinazione (positiva o negativa) d'una sfera d'attività intangibile nella quale il subietto ha potestà di muoversi al coperto dalle altrui esigenze o ingerenze.

Varie sono le classificazioni proposte pei diritti subiettivi individuali; ma nessuna si è chiarita così resistente alla critica, da raccogliere le generali adesioni. Noi li distingueremo e raggrupperemo anzitutto in due grandi categorie — i diritti *privati* e quelli *pubblici* — in corrispondenza alla duplice sfera della personalità che l'individuo riceve dallo Stato e di fronte agli altri individui e di fronte agli stessi organi del Governo (§ 258).

A) Sono « diritti privati » le potestà giuridiche di volere ed operare *nei rapporti da privato a privato*. Vuolsi tuttavia soggiungere che anche lo Stato, persona pubblica per eccellenza, può mettersi in rapporto coi terzi qual subietto di diritti privati. Quando esso per la forza della civiltà perviene a riconoscere che non in tutti i suoi atti gli è necessario di procedere sempre come sovrano, mentre in molti casi può parimenti raggiungere i proprî fini operando nelle condizioni medesime in cui trovasi il privato di fronte al privato — esso allora, progressivamente sollecito d'assicurare agli individui tutti i maggiori mezzi possibili per la tutela e lo sviluppo della loro personalità, volontariamente si determina a seguire in quei casi le medesime leggi che dà pei rapporti da singolo a singolo, e diviene allora esso stesso un subietto di diritti privati.

Contenuto di questi può essere la pretesa legittima a fare, o a non fare, non dare, non prestare; ovvero quello che altri faccia, o dia, o presti, o si astenga, o sopporti. Comunemente essi portano il nome di « dritti civili » consacrato da un uso antichissimo: però meglio si dicono « privati » perchè non connessi necessariamente nè più condizionati esclusivamente alla qualità di *civis*, mentre possono rivolgersi alla tutela d'ogni interesse cui basti la esistenza di una privata persona.

B) Sono invece « diritti pubblici » le potestà giuridiche di volere ed operare *nei rapporti da privato a Governo*, da privato ad organi pubblici esercitanti la sovranità dello Stato. Il loro vario contenuto suggerisce di suddividerli nei tre gruppi seguenti, con le denominazioni rispettive di dritti di libertà, dritti civici, e dritti politici:

a) I primi hanno per contenuto la pretesa legittima dell' individuo ad un'azione libera entro la sfera della *propria* attività, cui corrisponde un obbligo negativo di *non fare*, di *sopportare*, da parte dell'autorità pubblica: sono potestà riconosciute dallo Stato all' individuo di determinarsi liberamente nel campo della propria personalità, con obbligo agli organi del Governo di rispettare quelle individuali determinazioni, conseguentemente astenendosi da qualsiasi ingerenza che riuscirebbe ad impedirle, ostacolarle, turbarle, disconoscerle o restringerle. Tali i diritti alle varie manifestazioni della personalità, della coscienza e del pensiero, al riunirsi od associarsi con altri, a muovere da luogo a luogo a luogo, a disporre di sè e delle proprie cose, ad avere rispettata la propria persona ed il proprio domicilio, senza altre limitazioni che quelle consentite alle autorità nei casi e nei modi indicati dalle leggi. E poichè ogni regime consente più o meno l'esplicazione delle private attività in confronto degli altri privati, mentre invece l'esplicazione di quelle stesse attività in confronto del Governo si afferma e si sviluppa solo nei regimi liberi, opportunamente questi sogliono chiamarsi « diritti di libertà ». La libertà, come rilevammo, non è un diritto a sè ma un principio o criterio politico: quando però lo Stato determina in base a tale principio o criterio le relazioni fra Governo e privati e a questi attribuisce sufficienti diritti pel godimento e lo sviluppo delle attività loro, ciascuno di tali dritti specifici ben può qualificarsi un diritto di libertà, perchè dal concetto di libertà risulta ispirato e sotto l'egida della libertà si svolge e conserva.

b) I secondi hanno per contenuto la pretesa legittima dell'individuo ad una determinazione libera, presa entro la sfera delle *proprie* attività, ma fanno ad essa corrispondere un obbligo positivo di *fare* da parte dell'autorità pubblica: sono potestà riconosciute dallo Stato all'individuo di determinarsi liberamente nel campo della propria personalità, con obbligo agli organi del Governo di prestare opera acciocchè le determinazioni individuali raggiungano il loro effetto giuridico. Ed hanno ricevuto il nome di civici non

perchè tutti e sempre condizionati alla qualità di *civis*, ma perchè sperimentabili verso la *civitas*, la cosa pubblica, i cui varii organi son tenuti a corrispondere alle richieste del privato, a divenire attivi nell'interesse del singolo. Tali dritti si rivolgono, secondo le materie, o agli organi giurisdizionali o a quelli governativi in genere. Verso i primi son diritti alla difesa giuridica, cioè richiamo alla giustizia nei diversi aspetti e nei diversi gradi; e costituiscono il segno caratteristico dell'essere persona, subietto di diritti — in quanto potrà mettere in moto la sovranità dello Stato, sia contro gli altri privati sia contro gli organi dello stesso Governo e rappresenta la tutela e sanzione d'ogni diritto riconosciuto al singolo. Verso i secondi son diritti varii: come quelli di prestazione di opera dei pubblici ufficiali pel compimento di certi atti estremi, a esempio il matrimonio — quelli pel ricevimento di dichiarazioni e la trascrizione di essa nei pubblici registri (il « potere certificante » ideato da Romagnosi) — quelli di ottenere attestati, diplomi, permessi, licenze o ammissione a pubblici istituti, quando però le leggi non lascino luogo a discrezionale valutazione dell'autorità nel corrispondervi — quelli finalmente di rivolgere preghiera, cioè petizioni e domande ai diversi organi statuali, con l'obbligo in essi non già di soddisfarle ma di esaminarle e di prenderle a calcolo nelle loro discrezionali determinazioni se e finchè i pubblici interessi non vi si oppongano.

c) Gli ultimi hanno per contenuto, come sempre, la pretesa legittima dell'individuo ad una determinazione libera, però non nella sfera della attività sua, ma in quella dello Stato, a tale determinazione libera facendo corrispondere un obbligo di riconoscere e *sopportare* da parte dell'autorità pubblica: sono potestà concesse dallo Stato all'individuo di partecipare all'adempimento di certe funzioni statuali, col conseguente obbligo di essi organi del Governo di soffrire quella libera partecipazione voluta dallo Stato, astenendosi dall'ostacolarla, dal turbarla, dal restringerne o impedirne l'esercizio. Qui l'individuo non si muove più nella zona della personalità sua, ed a proprio beneplacito chiede o non

chiede all'autorità una prestazione ch'essa è l'obbligata a concedere, come nei diritti civici, e come in quelli di libertà opera o non opera secondo il proprio volere, con obbligo all'autorità di non costringerlo come di non impedirlo — ma, a richiesta dello Stato, diviene attivo nel campo stesso dell'azione di quest'ultimo. Qui la sua volontà e i suoi interessi non sono più tutelati in quanto esigono dalla sua personalità, ma come elementi costitutivi e integranti dell'interesse pubblico e della volontà statuale. Corrispondono questi dritti alla natura propria dello Stato libero, nel quale i governanti hanno influenza più o meno ampia, ma sempre istituzionalmente organizzata, sulla condotta del Governo; sono, a seconda dei varî paesi, l'elettorato politico, amministrativo, giudiziario, donde sorgono i deputati, i senatori, i capi di Stato, i governatori, i sindaci, le Giunte, i Consigli locali, i giudici — od anche il voto diretto sulle costituzioni, sulle leggi, sulle deliberazioni dei corpi amministrativi autarchici. Per essi, l'individuo in quanto valore sociale vien riconosciuto come valore positivo, ed è assunto a cooperare all'organizzazione, all'azione e al sindacato della cosa pubblica, è chiamato ad una funzione di Stato. Ma in tal funzione di Stato non cessa nè sparisce la sua individualità: anzi questa costituisce appunto il motivo della sua chiamata, non altro volendosi che il contributo dei suoi convincimenti, dei suoi particolari interessi, delle sue volontà, per giungere alla determinazione dell'interesse collettivo e alla formazione della volontà dello Stato [1]. Anche questi noi riputiamo essere dritti subiettivi individuali, e in vista del loro particolare carattere ne facciamo un gruppo a parte dei diritti pubblici, con la ben nota denominazione di « dritti politici » richiamante la libertà politica, alla stessa guisa che il primo gruppo richiama la libertà civile o la libertà in senso proprio. Così respingiamo l'opinione di coloro che ne fanno una terza categoria distinta ugualmente e dai dritti privati e da quelli pubblici:

[1] VACCHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico*. Pisa, Vannucchi, 1899.

in primo luogo, perchè lo stesso Diritto obiettivo non si distingue in tre sfere (privato, pubblico e positivo) ma in due sole, corrispondentemente alle due alternative di rapporti o fra privati e privati o fra privati e Governo; in secondo luogo, perchè l'aggettivo « politico » può adoperarsi come ulteriore specificazione dell'aggettivo « pubblico », ma non potrebbe ad esso contrapporsi, entrambi esprimendo la stessa ed unica idea di rapporto verso la *polis*, la *res populica*, la cosa pubblica.

Ed ora, esaminata l'esposizione delle varie specie di diritti subiettivi individuali, ricordiamo che tutti presumono sempre una corrispondente capacità a goderli ed esercitarli. Questa in molti casi può essere la semplice esistenza della persona (fisica o giuridica), in altri, a seconda degli obietti ed anche del tempo e del luogo, può variare in considerazione del sesso, dell'età, della salute, delle condizioni individuali, dell'appartenenza o non appartenenza allo Stato. Ma come lo Stato moderno s'ispira sempre più e meglio ai due sommi principii della libertà e dell'uguaglianza, accade che mano mano i diritti subiettivi delle varie specie si estendono continuamente: e però solo un esame della legislazione positiva di ciascun popolo può dire quali sieno in concreto per ciascun diritto le condizioni di appartenenza e quelle d'esercizio.

§ **267.** — Lo Stato sovrano, organizzando il Governo da una parte e riconoscendo dall'altra la personalità individuale, riveste il Governo di competenza verso il privato e questo eleva a subietto di dritti verso quello, oltrechè verso gli altri privati. Di fronte allo Stato stesso, però, nè gli organi del Governo hanno dritti, nè i singoli cessano di essere sudditi: laonde agli uni incombe l'obbligo di adempiere le rispettive funzioni secondo le norme prefisse, ed agli altri incombe il *dovere dell'obbedienza*. Dovere unico e omnicomprensivo, com'è omnicomprensivo ed unico il diritto di sovranità a cui esso fa riscontro: sebbene poi si specializzi e concreti in obblighi singoli, corrispondentemente allo specializzarsi e concretarsi del comando statuale in

ordini singoli a seconda dei fini e delle materie. E poichè la sovranità dello Stato copre tutti gli individui finchè sono cittadini, e si esercita senza lacuna di sorta entro tutto il territorio, così il dovere di obbedienza incombe a tutti i cittadini e per tutto il territorio: i quali termini, insieme intrecciandosi, fanno sì che il cittadino è tenuto all'obbedienza anche se trovisi all'estero, ed è tenuto all'obbedienza anche lo straniero mentre vive nel territorio nazionale. Non altrimenti il cittadino gode dei suoi dritti anche trovandosi all'estero, e può goderne lo straniero stesso in quanto venga a contatto con le leggi del luogo, Alla legislazione positiva di ciascun popolo, poi il determinare secondo i varî casi le condizioni dei doveri come quelli dei diritti specifici.

In regime costituzionale, però, non è assoluto ed incondizionato il dovere dell'obbedienza. I comandi dell'organo sovrano, se in quanto alla sostanza spiegano sempre il carattere dell'imperativo giuridico, sono però vincolati, in quanto alla forma, secondo che il sovrano stesso determina: quelli poi degli organi varii del Governo, sono vincolati e nella forma e nella sostanza, non avendo tali organi la qualità di comandare se non nei limiti della rispettiva competenza e nei modi a ciascuno prescritti. Cosicchè non è comando obbligatorio ogni comando degli organi pubblici, ma solo quello che per sostanza e per forma sia da essi legalmente emanato. Fuori di questa duplice condizione, il privato non è tenuto ad obbedirvi: se non l'osserva o se vi trasgredisca, se vien meno al suo dovere di obbedienza, non commette un fatto punibile.

Egli è perciò che il nostro Codice penale, configurando il reato di trasgressione agli ordini dell'autorità, opportunamente lo riferisce ai soli ordini *legittimi*, e quindi lascia campo alla « resistenza passiva » incontro a quelli che tali non sono:

Art. 434. — Chiunque trasgredisce ad un ordine legalmente dato dalla autorità competente, ovvero non osserva un provvedimento legalmente dato dalla medesima per ragioni di giustizia o di pubblica sicurezza, è punito con l'arresto fino ad un mese o con l'ammenda da lire 20 a 300.

§ **268.** — Del pari è condizionato e relativo il dovere dell'obbedienza a fronte dei pubblici agenti che in concreto eseguono gli ordini statuali.

Il funzionario intanto, ha competenza a procedere verso il privato e adoperare contro di lui (ove occorra) persino la forza, in quanto pone in atto la volontà statuale, non la propria — o, in altri termini, in quanto esegue un ordine *legale*, e nell'eseguirlo non esorbita dai *legali* mezzi prescrittigli. Che se invece sorpassi i confini della propria competenza e stia per offendere la sfera legittima del privato, — egli non esegue più la legge, ma la viola: non è più il braccio dello Stato sovrano, ma si assimila nel proprio arbitrio al privato che offende l'altro privato — con questo in più, che abusa della sua qualità pubblica per disconoscere quella legge medesima alla cui tutela è preposto. Lo individuo allora non ha più il dovere d'obbedirgli e, se, messo nella necessità di difendersi, gli resiste opponendo la forza alla forza e impedisce che a proprio danno si venga meno all'osservanza dell'ordine giuridico, nemmeno commette un'azione punibile. Invero, appoggiandosi alla autorità della legge contro il pubblico uffiziale che la tradisce, nè l'individuo ha in animo di opporsi ad un comando legittimo, nè in fatto impedisce che un comando legittimo riceva esecuzione; onde nella sua resistenza non si riscontra nè l'elemento intenzionale nè quello materiale il cui concorso è necessario perchè un atto possa dirsi reato.

Indarno si oppone che in tal modo è scosso il principio d'autorità e si autorizza la rivolta — che si rende incerto il mantenimento dell'ordine giuridico — che è necessario presumere in ogni caso la legalità dell'azione dei pubblici funzionari — che non alla privata resistenza ma ai mezzi legali deve il cittadino rivolgersi per la reintegrazione dei suoi diritti violati. Perciocchè il principio di autorità è assoluto in regime assoluto, ma in regime libero ha anche esso i suoi limiti: nè si rafforza nella coscienza pubblica, se pretenda imporsi anche nei casi di flagrante prepotenza. Non il principio d'autorità, ma il principio di legalità è

quello che deve in ogni caso affermarsi nel regime libero: chi preferisce il primo al secondo, lungi dal fare opera conservatrice delle istituzioni, accumula invece la materia infiammabile onde erompono gli incendi politici. La forza della autorità in un libero e civile reggimento non dipende solo dal rigore della persecuzione degli attentati contro di essa, ma anche dal rigore della persecuzione degli abusi che si commettono in suo nome dai suoi depositarî infedeli: or negando la legittimità della resistenza si nega all'individuo il diritto di difendere ciò che la legge gli accorda, e si accorda all'ultimo agente anche ciò che la legge gli nega.

Nè, ammettendolo, si rende incerto l'ordine giuridico più di quel che avvenga nei casi in cui gli atti dell'autorità vengono attaccati e combattuti coi reclami nelle vie giuridiche. Il pubblico ufficiale ben sa di aver piena competenza a procedere allorquando si tiene entro i legali limiti, e quindi ha cura ed interesse a non uscirne, e finchè non ne esce, non ha motivo di essere dubbioso e debole nell'opera propria. L'individuo d'altra parte ben sa che la obbedienza per lui è la regola, onde non si deciderà alla resistenza se non per impellente e grave considerazione, e a tutto suo rischio e pericolo. Non è assoluta, senza possibilità di prova in contrario, la presunzione di legalità per gli atti degli ufficiali pubblici: e se il privato deve ricorrere ai mezzi giuridici per la meditata reintegrazione del suo diritto, allorquando non vi è pericolo nella mora, deve anche potersi opporre con reazione immediata e proporzionale allorchè si minaccia alla sua persona un danno attuale e spesso irreparabile. *Vim vi repellere, ommes leges, omnia jura permittent.* Secondo l'energica espressione ricordata da Jehring, colui che mi ricusa la protezione del diritto, mi ricaccia fra i selvaggi del deserto, mi pone fra le mani la mazza, della quale mi servirò per proteggermi da me stesso!

La resistenza attiva nello *stato di necessità* costituisce la difesa della propria personalità: difesa immediata, concreta, di fatto, nella quale il diritto di libertà individuale rinviene la sua più perspicua affermazione e revindicazione.

Il nostro codice penale la riconosce, allorchè, pronunziate nell'articolo 187 le pene ai rei di « violenza o resistenza all' autorità » soggiunge poi nell' articolo 192, che quelle sanzioni non si applicano « quando il pubblico ufficiale abbia dato causa al fatto *eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni* ». E sono atti arbitrarii non solo quelli che il pubblico ufficiale compie nel suo particolare interesse ed esorbitando completamente dalle proprie funzioni: ma quelli altresì che in qualsiasi modo eccedono i limiti delle sue facoltà legittime — il che affermava la Suprema Corte con sentenza 30 marzo 1903 sul ricorso Caza, abbandonando la più ristretta giurisprudenza per cui non ammettevasi discriminazione se il pubblico ufficiale commettesse in buona fede un semplice errore d'esecuzione o d'inesatta interpretazione delle leggi.

Tuttavia la renitenza intanto è legittima, in quanto non esorbita ella stessa dai termini necessarii per impedire la consumazione dell'atto illegale. Se vi è eccesso, se alla necessaria resistenza contro l'atto antigiuridico si accoppia un dippiù non necessario d'offesa al pubblico ufficiale, questo dippiù costituisce un fatto a parte, un reato nuovo; e mentre quel che è « resistenza all' autorità » viene bilanciato dall'atto arbitrario, quel ch' è offesa all'individuo rimane e induce o può indurre adeguata responsabilità e punizione. Nel citato articolo 192 invero il codice adopera l'espressione « non si applicano le disposizioni degli articoli precedenti » cioè non si punisce il fatto per quel tanto ch' è resistenza — ma non dice (come all'articolo 49 circa la legittima difesa) che il fatto va esente da pena[1].

§ **269.** — Nel precedente paragrafo abbiamo parlato della resistenza individuale, cioè del singolo contro l'agente pubblico che si appresti a compiere un atto arbitrario.

Ben diversa da quella è la *resistenza collettiva* della

[1] CONTI, *Sul valore della discriminante dell'articolo* 192 *Codice penale.* — Nella « Giustizia Penale », anno 1898, pag. 666, e sentenze e bibliografia ivi citate.

massa contro il Governo; allorchè gli arbitrii flagellano così estesi e continui, da togliere la speranza di mettervi un argine coi legali mezzi giuridici e politici. Se costituisce un moto generale (o almeno non contradetto dalla maggioranza inerte) e perciò trionfante contro le autorità statuali, dicesi « rivoluzione »: se è moto parziale pel luogo o pei compartecipi, e perciò non sufficiente a trionfare, chiamasi piuttosto « sommossa » o « rivolta ». Il giorno in cui Luigi XVI dalle finestre della trista reggia vedeva sfilare tumultuanti onde di popolo in armi, chiedeva atterrito: « è dunque una sommossa ? » — Ma un cortigiano presago gli rispondeva con dolorosa fermezza: « No, Sire, è una rivoluzione!.. »

Che l'erompere della nemesi popolare sia talvolta giusto e legittimo, nessuno vorrà certo negare: molto meno lo potremmo noi Italiani, che dalla rivoluzione appunto ripetiamo l'indipendenza, l'unità, la libertà, la dinastia. « Quando un popolo (scriveva Niebuhr) è incatenato e vilipeso a sangue senza speranza di miglioramento — come i Greci sotto i Turchi, ove più niuna donna era sicura, ove niuna briciola di diritto era da ottenere dai tiranni — allora vi è l'altissima necessità della rivoluzione, allora la ribellione è *legittima* come qualunque altro mezzo ».

La rivoluzione però non è nè può mai essere *legale*: perciocchè, diversamente dalla resistenza attiva individuale, non si contrappone all'arbitrio specifico d'un pubblico funzionario che in quello stesso momento esorbita dalle proprie competenze e tradisce la volontà dello Stato, nè vi si contrappone solo da coloro che di quell'arbitrio stanno per rimaner vittime, e che nell'imminenza del danno ingiusto si difendono adoperando il solo sforzo a ciò necessario. Esssa è rivolta contro tutto intero l'ordine legalmente stabilito: quindi il diritto non può e non deve occuparsene, come fenomeno affatto al di là dei propri campi e confini. Fu una esagerazione riprovevole e riprovata, quella che fece scrivere nella Costituzione francese del 24 giugno 1793 (non mai entrata in vigore) il famoso articolo 35 della « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino »:

Quando il Governo viola i diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo e per ogni porzione di popolo il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri.

Non tocca alle costituzioni o ai codici nè proclamarla nè escluderla: la rivoluzione, che fu chiamata da Thiers « un dritto che non si scrive » non è un *dritto*, non è una sanzione giuridica; ma è la forza, è la sanzione ultima di cui dispone un popolo per rinnovare violentemente il dritto e l'ordine giuridico, se a questi sia venuta meno la virtù intima di tenersi in accordo con la coscienza pubblica. Come è una forza e non un istituto giuridico l'opinione pubblica, così pure la resistenza collettiva: l'una, pacifica e continua; l'altra, violenta e saltuaria: entrambe al di là dell' ordine giuridico, entrambe intese per diverse vie a condizionarlo e circoscriverlo. Felici i popoli che nello sviluppo della loro vita possono attingere le fresche energie nel plebiscito incessante della opinione pubblica, senza aver bisogno di ricorrere alle terribili scosse della rivoluzione!

§ **270.** — Una costituzione, essendo la legge suprema che organizza da una parte il Governo e dall'altra i limiti giuridici fra questo e i cittadini (§ 23), deve contenere, per essere compiuta, non solamente le disposizioni relative ai tre poteri, ma anche quelle sui diritti subiettivi pubblici: tanto meglio riuscendo al suo ufficio, quanto più precisi e compiuti ne saranno gli articoli in entrambe le parti. Ciò fu inteso negli Stati Uniti d'America, i quali fin dall'istante della loro separazione dall' Inghilterra diedero al mondo il primo esempio e l'integrale concetto di quel che vuol essere una costituzione, comprendendo in essa costantemente un capitolo intitolato *Bill* o dichiarazione dei diritti, dal nome della famosa legge inglese del 27 febbraio 1689. E come poi nell'America si è venuta accentuando una salutare diffidenza a noi ignota verso le stesse Camere, obbedienti troppo agli impulsi momentanei della opinione pubblica, così le successive costituzioni allargarono e perfezionarono di continuo quelle loro due parti, quasi a mettere in salvo contro l'opera del legislatore or-

dinario, tutto ciò che alla coscienza popolare si mostra via via di più alto e stabile interesse. Quindi le dichiarazioni dei diritti sono ivi pervenute ad una tale precisione ed efficacia tecnica, da potere essere invocate dall'individuo ed applicate dalle Corti di giustizia, senza bisogno d'attendere il complemento e il sussidio di ulteriori sviluppi nelle leggi ordinarie.

La Francia rivoluzionaria imitò l'America del suo tempo, e nel giro di sei anni ebbe anch'essa con tre costituzioni tre solenni dichiarazioni dei diritti: cioè dapprima la « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino » contenente i famosi *grandi principii dell'ottantanove*, che fu votata il 26 agosto di quell'anno memorabile, e riprodotta in testa alla costituzione del 1791 — poscia la « Dichiarazione dei diritti naturali civili e politici dell'uomo », con cui si apriva la scapigliata costituzione del 1793 non mai messa in vigore — in ultimo la « Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino », nella più temperata costituzione del 1795. Ma compilare sotto l'influenza dello spirito astratto e filosofico di cui brillò in grado altissimo la grande rivoluzione, quelle tre Dichiarazioni smarrirono interamente lo scopo. Anzichè a legiferare, si credettero chiamate a educare, volgarizzando idee reputate perfette nei secoli; anzichè a porre le norme concrete dei rapporti fra i cittadini francesi e il Governo della Francia, stimarono dover bandire a tutto il mondo un decalogo dei tempi nuovissimi: e non trovando, come in America, già esistente nel popolo un assetto costituzionale a cui attingere, più facilmente cedettero alla lusinga di accumulare affermazioni enfatiche ed ambigue generalità, pretensiose definizioni e massime didascaliche, ogni loro vitale sostanza attendendo dalle future leggi ordinarie. Quindi è che non solo non potevano raccomandarsi alla pubblica estimazione, come rispondenti a qualche utilità pei popoli, ma non potevano non essere coinvolte nella diffidenza e nel discredito, che per reazione colpirono indi a poco gli eccessi dello spirito rivoluzionario. Il loro stesso nome sembrò da evitarsi nelle costituzioni consecutive, e la Carta del 1814-1830

impone al suo Primo Titolo quest'ambigua epigrafe: « Diritto pubblico dei Francesi ».

Lo Statuto Albertino, ispirandosi a queste tradizioni e a questo esempio, racchiuse ciò che possiamo dire la nostra « Dichiarazione dei diritti » nel secondo dei suoi Titoli, e non nel primo. E nell'epigrafe richiamò francamente i « diritti del cittadino » e con essi altresì i « doveri; » tuttavia avvertendo che l'intenzione sua non fu quella di mettere in luce i doveri, bensì i diritti; dei doveri parlando solo per fare emergere che anch'essi vanno determinati e interpretati secondo le supreme esigenze della libertà e dell'uguaglianza giuridica. Ma a parte ciò, questo Titolo dello Statuto nostro non differisce punto dal suo modello nè per lo spirito, nè per la forma, nè per la efficacia.

Instauravasi in Piemonte un regime nuovo: facevasi il primo passaggio dall'assolutismo al costituzionalismo; tutti gli animi si aprivano a illimitata fiducia verso le Camere che dovevano sorgere dal seno del popolo a imprimere nelle leggi ogni più libero volere della coscienza nazionale. Nessuna meraviglia, quindi, che la dichiarazioue dei diritti fosse intesa, alla moda di Francia, come solenne barriera al passato irrevocabile e non come legge destinata a regolare in concreto i futuri rapporti fra Governo e popolo. Nessuna meraviglia, che al pubblico bastasse di vederla redatta in formole brevi e generiche, quasi indicazioni sommaria di principii direttivi ai quali poscia la legislazione col suo tecnico sviluppo avrebbe dovuto e saputo dare il più soddisfacente aspetto e valore giuridico. Non curò pertanto il nostro Statuto di enunciare che i soli diritti o principii di buon governo che più erano stati diniegati prima, o che più apparivano degni di revindicazione in faccia al tramontato assolutismo: ma col dare a quelli un posto nelle sue stesse pagine, e con l'elevarli, come impropriamente si dice, a « diritti fondamentali », non intese già di sconoscere o negar tutti gli altri, che per apparir meno bisognosi di solenne affermazione non erano meno affidati alla complementare opera delle future leggi ordinarie. Le sue disposizioni insomma intendevano pren-

dere luce dal confronto col passato: era il passato che si trattava di sopprimere e non il nuovo che si pensava a creare; e là dove la semplice abolizione d'antichi istituti aveva la virtù di mettere il cittadino nella nuova condizione giuridica promessagli dal regime libero, la parola dello Statuto bastava da sola, senza il sussidio di ulteriori svolgimenti — là dove non bastava aver fatto il vuoto, ma questo vuoto conveniva ricolmare con altre e diverse norme (ed erano questi i casi più frequenti, come vedremo in seguito), la parola dello Statuto non intendeva essere e non fu che una promessa, fiduciosamente assunta dal costituente in nome del futuro legislatore ordinario.

Dato questo concetto, la forma non poteva che corrispondervi: e ognun vede, alla semplice lettura, che lo stile degli articoli 24-32 richiama assai più le vaporose dichiarazioni sul tipo francese anzichè le prescrizioni concrete e compiute dei migliori modelli d'America. Le stesse frasi che al Re Carlo Alberto parvero (ed a ragione) sufficienti negli articoli 10, 11 e 12 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) cioè in un semplice manifesto gettato frettolosamente al pubblico per rassicurarlo delle prossime e più ponderate determinazioni regie, passarono poi senz'altro negli articoli corrispondenti dello Statuto, cioè della legge fondamentale definitiva: la stessa imprecisione ch'era naturale ed opportuna in un documento politico, trapassò, non risvegliando incertezza o attenzione alcuna, in un documento che voleva essere e avrebbe dovuto essere giuridico.

L'intiera dichiarazione dei diritti pertanto non poteva rivestire che il dubbio valore d'una raccomandazione ai posteri: nelle sue vaghe e incerte formule nè il Governo poteva rinvenire concetti simili all'azione sua verso l'individuo, nè questi poteva rinvenire appoggio legale contro quello: e la futura legislazione, lungi dal trovarsi condizionata dalle prescrizioni statutarie, come pur dovrebb'essere se l'avere una costituzione significa possedere una legge imperativa anche sugli organi pubblici, è rimasta altrettanto libera che se gli articoli 24-32 non esistessero. Come fu

notato acutamente, il nostro Statuto non concede diritti all'individuo, ma semplici presunzioni di diritti: mentre l'esistenza giuridica e il vero contenuto dei diritti subiettivi individuali dipendono affatto dalle leggi che specificamente ne trattano, ed è in queste che bisogna ricercarli.

Tutto ciò premesso, entriamo a commentare l'art. 24; avvertendo che di esso non trovasi alcuna memoria nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6).

Disposizioni sull'uguaglianza.

* § **271.** — L'art. 24 nella sua prima parte (imitata dall'art. 1 della costituzione francese 1814-1830) afferma genericamente il principio dell'uguaglianza giuridica: « tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge ».

A) I « regnicoli » sono coloro che appartengono al Regno, sono i cittadini italiani. La cittadinanza, o appartenenza a un determinato Stato, costituisce una condizione giuridica sopra cui si fondano o da cui derivano diritti e doveri speciali. In che cosa però tali diritti e doveri consistano, possono dire soltanto le singole legislazioni, che variamente interpretano e traducono in norme positive le condizioni mutevoli del tempo e del luogo: e per quanto concerne il nostro paese, noi avremo occasione di accennarvi in seguito, via via che si presenteranno i diversi argomenti di studio.

Chi sia cittadino italiano, come lo straniero possa divenire cittadino italiano, come il cittadino italiano cessi di esser tale, e come possa ridivenire cittadino italiano colui che abbia cessato di esserlo, trovasi stabilito nel nostro Codice Civile dagli articoli 4 al 15, in correlazione agli articoli 35 e 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23 sulla emigrazione, ed alla legge 17 maggio 1906, n. 217, relative alle norme per la concessione della cittadinanza italiana.

Le disposizioni del Codice Civile sono così concepite:

Art. 4. — È *cittadino* il figlio di padre cittadino.

Art. 5. — Se il *padre* ha *perduto la cittadinanza* prima del nascimento del figlio, questi è riputato cittadino, ove sia nato nel Regno e vi abbia la sua residenza.

Può nondimeno entro l'anno della sua età maggiore, determinata secondo le leggi del regno, eleggere la qualità di straniero facendone la dichiarazione davanti l'uffiziale della stato civile della sua residenza, o, se si trova in paese estero, davanti i regî agenti diplomatici o consolari.

Art. 6. — Il figlio *nato* in *paese estero* da *padre che ha perduto la cittadinanza* prima del suo nascimento, è riputato straniero.

Egli può tuttavia eleggere la qualità di cittadino, purchè ne faccia la dichiarazione a norma dell'articolo precedente e fissi nel Regno il suo domicilio entro l'anno dalla fatta dichiarazione.

Però, se egli ha accettato un impiego pubblico nel regno, oppure ha servito o serve nell'armata nazionale di terra o di mare, od ha altrimenti soddisfatto alla leva militare senza invocarne esenzione per la qualità di straniero, sarà senz'altro riputato cittadino.

Art. 7. — Quando il *padre* sia *ignoto*, è cittadino il figlio nato da madre cittadina.

Ove la *madre* abbia *perduta la cittadinanza* prima del nascimento del figlio, si applicano a questo le disposizioni dei due articoli precedenti.

Se neppure la madre è conosciuta, è cittadino il figlio nato nel Regno.

Art. 8. — È *riputato* cittadino il figlio nato nel Regno da straniero che vi abbia fissato il suo domicilio da dieci anni non interrotti: la residenza per causa di commercio non basta a determinare il domicilio.

Egli può tuttavia eleggere la qualità di straniero, purchè ne faccia dichiarazione nel tempo e modo stabilito dallo articolo 5.

Ove lo straniero non abbia fissato da dieci anni il suo domicilio nel Regno, il figlio è riputato straniero, ma gli sono applicabili le disposizioni dei due capoversi dell'articolo 6.

Art. 9. — La *donna straniera* che si marita a un cittadino, acquista la cittadinanza e la conserva anche vedova.

Art. 10. — *La cittadinanza si acquista* dallo straniero anche colla *naturalità* concessa per *legge* o per *decreto reale* (1).

Il decreto reale non produrrà effetto se non sarà registrato dall'uffiziale dello stato civile del luogo dove lo straniero intende fissare od ha fissato il suo domicilio, e se non sarà da lui prestato giuramento davanti lo stesso uffiziale di essere fedele al re e di osservare lo Statuto e le leggi del Regno.

La registrazione deve essere fatta sotto pena di decadenza entro sei mesi dalla data del decreto.

La moglie e i figli minori dello straniero che ha ottenuto la cittadinanza, divengono cittadini, semprechè abbiano anch'essi fissato la residenza nel Regno: ma i figli possono scegliere la qualità di straniero, facendone dichiarazione a norma dell'articolo 5.

(1) V., per quanto riflette questa prima parte dell'art. 10, più avanti l'art. 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, e la legge 17 maggio 1906, n. 217.

Art. 11. — *La cittadinanza si perde:*

1° Da colui che vi rinunzia con dichiarazione davanti l'uffiziale dello stato civile del proprio domicilio, e trasferisce in paese estero la sua residenza;

2° Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero;

3° (Abrogato coll'art. 35 della legge 31 gennaio 1901, n. 361, succitata) (1).

La moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel Regno.

Nondimeno possono riacquistare la cittadinanza nei casi e modi espressi nel capoverso dell'articolo 14, quanto alla moglie, e nei due capoversi dell'articolo 6, quanto ai figli.

Art. 12. — La perdita della cittadinanza nei casi espressi nell'articolo precedente, non esime dagli *obblighi del servizio militare*, nè dalle *pene* inflitte a chi porti le armi contro la patria.

Art. 13. — Il cittadino che ha perduto la cittadinanza per alcuno dei motivi espressi nell'articolo 11, la *ricupera*, purchè:

1° Rientri nel regno con permissione speciale del Governo;

2° Rinunzi alla cittadinanza straniera, all'impiego od al servizio militare accettati in paese estero;

3° Dichiari davanti l'uffiziale dello stato civile di fissare e fissi realmente entro l'anno il suo domicilio nel Regno.

Art. 14. — La *donna cittadina che si marita ad uno straniero*, diviene straniera, semprechè col fatto del matrimonio acquisti la cittadinanza del marito.

Rimanendo vedova, ricupera la cittadinanza se risieda nel Regno o vi rientri, e dichiari, in ambidue i casi, davanti l'uffiziale dello stato civile, di volervi fissare il suo domicilio.

Art. 15. — L'*acquisto* o il *riacquisto* della cittadinanza, nei casi precedentemente espressi, non ha effetto, se non dal giorno successivo a quello in cui furono adempiute le condizioni e formalità stabilite.

Alle disposizioni dell'art. 10 del Codice Civile, è necessario aggiungere, come dicemmo, quelle dell'art. 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23 sulla emigrazione, e la legge 17 maggio 1906, n. 217, relativa alle norme per la concessione della cittadinanza italiana.

La prima, al suindicato articolo, così si esprime:

La cittadinanza italiana, comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa, *per decreto del ministro dell'interno di concerto col ministro degli affari esteri*, a chi — nato nel

(1) La parte abrogata diceva: « Da colui che, senza permissione del Governo, abbia accettato impiego da un Governo estero, o sia entrato in servizio militare di potenza estera ».

Regno o all'estero e diventato straniero perchè figlio minore di padre che ha perduto la cittadinanza, oppure nato nel Regno o all'estero da padre che avesse perduta la cittadinanza prima della sua nascita — non abbia, secondo gli articoli 5, 6, 11 del Codice Civile, dichiarato entro l'anno dalla maggiore età, di eleggere la qualità di cittadino, ovvero abbia espressamente optato per la cittadinanza estera — purchè dichiari di fissare il suo domicilio nel Regno.

E la seconda, più recente [1], porta queste testuali disposizioni:

Art. 1. — La cittadinanza italiana comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa per decreto reale previo parere favorevole del Consiglio di Stato, allo straniero che abbia: 1° sei anni di residenza nel Regno o nelle colonie italiane; 2° o quattro anni di servizio prestato allo Stato italiano anche all'estero; 3° o tre anni di residenza nel Regno o nelle colonie, quando abbia sposata una cittadina italiana o abbia reso segnalati servigi all'Italia.

Tuttavia, nei casi contemplati nel presente articolo, colui che ha ottenuto la cittadinanza non potrà far parte di una delle due Camere legislative prima che siano decorsi sei anni dalla data del decreto di concessione.

Si applicano anche alla cittadinanza concessa con le norme del presente articolo le condizioni richieste dal comma secondo e terzo dell'articolo 10 del Codice civile.

Art. 2. — Nulla è innovato alle leggi anteriori riguardo alla concessione, per decreto reale, della cittadinanza, comprendente il pieno godimento dei diritti politici, agli italiani che non appartengono al Regno.

Ai non italiani che, posteriormente alla pubblicazione della presente legge, avranno ottenuta la naturalità, per decreto reale, indipendentemente dalle condizioni richieste nell'articolo precedente, potrà pure essere concesso con altro decreto reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, il pieno godimento dei diritti politici, quando si saranno verificate le condizioni richieste dai §§ 1, 2 e 3 del primo comma dell'articolo stesso.

In tali casi non potrà il concessionario far parte di una delle due Camere legislative, prima che siano decorsi sei anni dalla data del secondo decreto reale.

Art. 3. — Ai non italiani, che non abbiano ottenuto la naturalità per decreto reale, prima della pubblicazione della presente legge, potrà, dietro loro domanda, essere concesso, per altro decreto reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, il pieno godimento dei diritti politici, quando si verifichino le condizioni richieste dai §§ 1, 2 e 3 del primo comma dell'articolo primo.

[1] Crediamo opportuno di riportare qui l'intera legge, anche perchè più avanti (articolo 33, § 342, articoli 39, 40 *passim*) avremo bisogno di ricordare alcune disposizioni della medesima. Per il caso Engel che probabilmente l'ha inspirata, potremo, allora, limitarci a richiamarla, rimandando il lettore a questo § 271.

In tale caso essi non potranno far parte di una delle due Camere legislative, prima che sieno decorsi tre anni dalla data dell'ultimo decreto reale, salvo che abbiano prestato servizio allo Stato italiano per non meno di dieci anni.

B) Il « titolo o grado » — *titre ou rang* nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) — si riferisce propriamente ai predicati onorifici e alle posizioni ufficiali o sociali che il cittadino può possedere: non si estende per verità alla differenza di religione, come è chiarito anche dal confronto con l'articolo 1, ove accordandosi ai soli valdesi e israeliti una semplice tolleranza, veniva a negarsi loro la uguaglianza così nel campo del culto come in quello dei rapporti giuridici a questa ancora connessi. Ma per la generalità della espressione, quale risulta esplicata nella successiva legislazione a cominciare dallo stesso anno 1848 (§ 35), ha il senso di escludere qualsiasi discriminazione subiettiva, comunque e dovunque appoggiata. Così il nostro diritto pubblico disconosce e condanna tutte quante le disuguaglianze giuridiche le quali un tempo si connettevano alla distinzione della cittadinanza in ordini, stati, classi, ceti, con differenti diritti o doveri. Gli « ordini » cavallereschi, è vero, continuano a sussistere, e permangono i titoli nobiliari, come vedremo agli articoli 78 e 79; e le diversità di posizione ufficiale sono indissociabili da qualsiasi gerarchia di governo, e portano seco differenti prerogative più o meno necessarie. Ma nè gli uni nè le altre possono più essere occasione o fonte di privilegi, come negli antichi regimi: sia il cittadino conte o cavaliere, generale o ministro, ecclesiastico o laico, operaio o possidente — il titolo o il grado di cui può vantarsi, il suo stato professionale, la sua nascita, la sua religione, la sua condizione economica, non debbono più avere nè hanno più alcuna influenza nè favorevole nè contraria alla sua condizione giuridica.

C) La parola « legge » in quest' inciso è adoperata nel suo senso obiettivo, materiale, sostanziale che dir si voglia: cioè nel senso di *norma giuridica* (§ 67). È quindi la norma sancita dal Parlamento, come quella emanata dal Re, od anche dai dipendenti organi esecutivi o dai corpi locali

autarchici nell'esercizio del rispettivo potere regolamentare; è la norma civile come quella penale; è la norma che dichiara diritti o esenzioni, come quella che impone obblighi o pesi. Qualunque ella sia pel contenuto specifico o per l'organo da cui promana, la norma giuridica è dichiarata eguale per tutti — egualmente obbligatoria per tutti — applicabile verso tutti in egual modo, con ugual forza, nella identica estensione e misura, senza eccezioni odiose o favorevoli in verun caso singolo.

D) La solenne dichiarazione significa pertanto, che le norme giuridiche debbono essere obiettivamente redatte, ed anche obbiettivamente applicate. Essa si rivolge ai poteri pubblici; e imponendo loro un obbligo, o secondo i casi una linea di condotta, riesce, o vuol riescire, a proteggere i singoli contro gli eventuali trascorsi di quelli. Di fronte al Legislativo, suona ordine di fare le leggi in armonia con la realtà dei rapporti giuridici, senza discriminazioni prive di fondamento obiettivo ed intrinseco; ma in una Costituzione flessibile come la nostra, l'ordine si risolve in una mera raccomandazione etica. Di fronte all'Esecutivo, suona divieto d'esplicare le leggi in modo disforme da individuo a individuo, da classe a classe, da parte a parte di popolo — divieto di « sospenderle o dispensarne » — prescrizione di adoperare i suoi poteri legali con intenti altrettanto obiettivi, quanto quelli che le leggi stesse dovettero avere a fondamento nel concedergli i poteri medesimi. Di fronte al Giudiziario, suona ordine di non discriminare nella concessione della uguale protezione giuridica, ed è in omaggio a questo principio, che nelle aule della giustizia vedesi scritto a caratteri d'oro « la legge è uguale per tutti ». Nè la dichiarazione intende rivolgersi ai soli poteri del Governo: ella nella generalità sua parla pure ai corpi autarchici istituiti per fini amministrativi nelle varie parti del territorio; perciocchè uno è lo spirito animatore dello Stato, e non possono che imperare gli stessi principii così nell'ordinamento centrale come in quello locale. Nè infine essa limita la sua tutelatrice efficacia ai soli cittadini del Regno: se parla unicamente dei « regnicoli » egli è perchè ciascuna costi-

tuzione, quando si preoccupa di riassicurare gli individui relativamente ai loro diritti subiettivi, sentesi tratta, naturalmente, a parlare ai proprii sudditi; mentre poi nella sostanza lo Stato moderno è così penetrato del sommo principio d'uguale libertà per tutti, che riconosce la personalità umana in ogni individuo, e ad ogni individuo, sia suddito e cittadino suo perpetuo o temporaneo, concede e garentisce del pari l'eguale protezione delle leggi. In questo senso, ma in questo soltanto, i costituenti francesi avevano giusto motivo di parlare, nelle loro Dichiarazioni, di « diritti dell'*uomo* ».

Questa solenne dichiarazione pertanto costituisce una norma di diritto obiettivo, ma non crea per l'individuo un diritto subiettivo specifico, il quale possa dirsi « il diritto all' uguaglianza ». Come già si disse nel § 263, questo « diritto » tecnicamente non esiste. Bensì ogni legge, nell'emanare i suoi comandi e divieti, s'ispira al principio della uguaglianza (e questa è prescrizione *juris et de jure*, nel nostro diritto positivo non esistendo una legge superiore a cui la legge ordinaria si possa giuridicamente confrontare e ricondurre): e quando poi, nell'esplicare una legge specifica l'autorità esecutiva o una Corte inferiore di giustizia la interpetrasse discriminando infondatamente a danno del singolo, questi allora ricorrerebbe — non già esperimentando il suo preteso « diritto d'uguaglianza » — ma facendo valere quello specifico diritto privato o pubblico, che la legge aveva anche a lui come agli altri attribuito o concesso.

§ **272.** — Posto il principio generale dell'uguaglianza giuridica, lo Statuto nel capoverso dello stesso articolo 24 s'indugia a trarne due deduzioni esplicite, ed una terza ancora ne aggiunge nel successivo articolo 25. La prima è, che « tutti i regnicoli godono egualmente i diritti civili e politici, salve le eccezioni determinate dalle leggi ». Questa dichiarazione non si trova nè nella dichiarazione francese del 1814-1830 nè in quella belga: e invero, l'uguaglianza davanti alle leggi che attribuiscono i « diritti civili e politici » non è se non una particolare e necessaria applica-

zione dei principii generali già prima proclamati, che tutti i cittadini sono uguali dinanzi a tutte le leggi. Ma lo Statuto nostro stimò doverlo dire in espressi termini, probabilmente per continuazione storica ed opportuna integrazione del pensiero già espresso all'articolo 1 del Codice civile emanato dallo stesso Re Carlo Alberto nel 1837, ove leggevasi: « ogni suddito gode dei diritti *civili* salvochè per proprio fatto ne sia decaduto ». E va rammentato, per l'esatta determinazione del senso di questa frase in presenza dell'articolo 1 dello Statuto medesimo, che da pochi giorni erano state emanate le Lettere Patenti del 17 febbraio 1848 con le quali si elevavano i Valdesi al godimento dei diritti civili, significante preludio all'abolizione d'ogni restrizione fondata su differenza di culto (§ 55).

Dicemmo già nel § 266 quali sono i diritti civili, e quali i politici. Qui noteremo che adoperando la frase « diritti civili e politici » lo Statuto sembra dimenticare ed escludere tutti quegli altri diritti pubblici che noi designammo come diritti di libertà e diritti civili. Ma così non è. La espressione prescelta devesi valutare alla luce della terminologia allora corrente; e questa in Francia soleva comprendere sotto il nome generico di « diritti politici » tutti i diritti subiettivi che non sono civili o privati. Onde la ripetuta frase devesi intendere nel senso che l'uguaglianza è proclamata per tutti quanti i diritti subiettivi senza eccezione.

Lo Statuto però parla di « godimento » dei diritti: perciocchè si distingue il godimento dall'esercizio. Godimento è capacità potenziale, esercizio è capacità attuale d'una data facoltà giuridica: l'esercizio quindi presuppone sempre il godimento, al contrario questo può rinvenirsi disgiunto da quello. Ora, limitandosi lo Statuto a dire che tutti *godono* (cioè debbono godere) ugualmente i diritti subiettivi individuali, salve le eccezioni determinate dalle leggi, viene a dire, in sostanza, che le leggi debbono assumere come punto di partenza e presupposto il rispetto della umana personalità, alla quale appunto inerisce come attributo suo proprio la capacità potenziale, il godimento dei

diritti medesimi. Laonde, escludere una persona da tal capacità potenziale non può essere che una eccezionale diminuzione della personalità sua, non può essere che una decadenza — da comminarsi come una pena nei soli casi e gradi che la legge determina, e da applicarsi con tutte le forme tutelatrici che sono insite ad un legale giudizio. Invece le condizioni per l'esercizio e quindi anche le relative esclusioni dall'*esercizio* di ciascun singolo diritto, poichè lo Statuto ne tace, rimangono confidate interamente alla legge — ed è superfluo avvertire che anche in questo campo, come sempre, la legge dovrà essere obiettiva, cioè uguale per tutti.

Ma qui — si noti — la parola « legge » non significa soltanto norma giuridica, come nel primo comma dell'articolo 24; significa anche « atto del Parlamento », cioè legge formale (§ 67) — in opposizione al regolamento, che ha bensì un contenuto di norme giuridiche, ma è atto del Governo. Invero, l'esercizio della potestà regolamentare dell'Esecutivo in tanto è legittimo, in quanto si rivolge a disciplinare volontariamente con autolimitazioni giuridiche il potere discrezionale che le leggi affidano o abbandonano all'Esecutivo medesimo (§ 134). Ora, un regolamento il quale si rivolgesse a disciplinare le attività del singolo, non sarebbe limitazione delle facoltà proprie, ma di quelle altrui: e pertanto l'Esecutivo non può ingerirsene. La determinazione dei casi di decadenza dal *godimento*, e quella delle condizioni di capacità per l'*esercizio* di ogni diritto subiettivo individuale, sfuggono affatto all'Esecutivo, costituiscono materia devoluta e riserbata unicamente alla legge formale.

Facciamo infine rilevare, che nemmeno questa dichiarazione statutaria si risolve in attribuzione d'uno specifico diritto subiettivo all'individuo. Il singolo non ha e non può sperimentare un « diritto al godimento dei diritti »; bensì, per ogni eventuale violazione d'una legge che gli attribuisce un determinato diritto, può sperimentare i mezzi giuridici che quel dato diritto proteggono. Anche questa è dichiarazione d'un principio verso i poteri pubblici, e

conseguentemente è mera guarentigia indiretta e generica pei sudditi.

§ **273.** — Esaminiamo ora quale seguito hanno dato le leggi a questa proclamazione statutaria: e cominciamo dal *godimento* dei diritti.

a) In ordine ai diritti privati, riconosciuta già nel 1866 la piena personalità giuridica ai membri delle corporazioni religiose vincolatisi spontaneamente ai voti solenni (§ 38), il Codice civile così determina:

Art. 1. — Ogni cittadino gode dei diritti civili, purchè non ne sia decaduto per condanna penale.

Nè soltanto ogni cittadino, ogni persona fisica; ma anche le persone giuridiche (bene inteso in quanto sia necessario e possibile per la loro stessa natura di collettività), dal momento che anch'esse hanno una personalità da esplicare in volontarii rapporti con gli altri subietti di diritto.

Art. 2. — I comuni, le provincie, gli istituti pubblici civili od ecclesiastici, e in genere tutti i corpi morali legalmente riconosciuti, sono considerati come persone — e godono dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

E v'ha dippiù. Con lodato e sereno ardimento lo stesso Codice, per la prima volta nel mondo, soggiunse:

Art. 3. — Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini.

Cosicchè il nostro legislatore ha dato in questa parte al principio dell'uguaglianza giuridica il più ampio ed obbiettivo sviluppo. Ha rinnegato il vecchio diritto d'albinaggio, per cui la successione degli stranieri si devolveva allo Stato: ha negato il diritto di detrazione per cui gli Stati meno incivili si contentavano d'avocare all'erario una forte quota dell'eredità dello straniero; ha rinunziato ad escludere lo straniero dai diritti di possedere immobili e di disporne, dalle capacità di assumere una tutela o di far valida testimonianza in giustizia, dall'obbligo di prestar cauzione per assicurare l'esecuzione dei giudicati di con-

danna in ogni caso che dovesse ricorrere alla magistratura del Regno — sotto l'azione della civiltà che viene attenuando sempre più le differenze tra cittadino e straniero, ha riconosciuto a quest'ultimo tutti i diritti inerenti alla umana personalità, e senza nemmeno richiedere alcuna reciprocità da parte degli Stati esteri verso i cittadini italiani. E come le persone fisiche straniere, così sono ammesse al godimento dei diritti civili che loro possono competere anche le persone giuridiche estere — ove però sieno « legalmente riconosciute » secondo le leggi del nostro paese.

b) Parimente, e lo constateremo via via nelle pagine che seguono, la capacità potenziale dei diritti di libertà e dei diritti civili è riconosciuta, in genere, ad ogni persona: raro il caso, in cui si richieda ancora a presupposto la cittadinanza o appartenenza allo Stato. E ben a ragione: chè, avendo quelli le difese delle private attività nei loro contratti e rapporti con l'interesse pubblico, chiunque è dalle leggi riconosciuto come subietto di diritto nelle relazioni da privato a privato, vuole essere riconosciuto come tale anche nelle stesse relazioni da privato a cosa pubblica. Gli stessi diritti *politici* in senso stretto, in un paese a suffragio democratico quale ora è il nostro sono attribuiti dallo Stato col criterio di ricercare gli incapaci per escluderli e non più con quello di ricercare i capaci per dotarneli; onde anche il godimento del diritto di voto si può ritenere come riconosciuto a tutti, con le due limitazioni però del sesso e della cittadinanza [1].

Passiamo ora alla *decadenza* dal godimento dei diritti. Come vedemmo, è questa una eccezione, la quale non può trovar luogo che in aspetto di pena: e d'altra parte ai dì nostri, repudiato il vecchio istituto della « morte civile » non può mai e per verun motivo investire tutti comples-

* (1) Per quanto riguarda la questione del diritto di voto alle donne — resasi d'attualità in questi ultimi tempi — dopo che una sentenza della Corte d'appello d'Ancona dichiarò, nel 1906, che tale diritto dovevasi, per la nostra legge, concedersi alle medesime, rimandiamo il lettore all'articolo 39, § 397.

sivamente i diritti che fluiscono dalla umana personalità. La materia è di spettanza del Codice penale, che infatti vi dedica i seguenti articoli:

Art. 31. — La condanna all'*ergastolo* e la condanna alla *reclusione per un tempo maggiore dei cinque anni* hanno per effetto l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici; e la condanna alla *reclusione per un tempo maggiore di tre anni* ha per effetto l'interdizione dai pubblici uffici per una durata pari a quella della reclusione.

Art. 33. — Il condannato all'*ergastolo o alla reclusione per un tempo maggiore dei cinque anni* è, durante la pena, in istato d'*interdizione legale;* e gli si applicano, per l'amministrazione dei beni, le disposizioni della legge civile sugli interdetti.

La condanna all'*ergastolo,* priva inoltre il condannato della patria podestà, dell'autorità maritale e della capacità di testare, e rende nullo il testamento fatto prima della condanna.

Nella condanna alla *reclusione per un tempo maggiore di cinque anni* può aggiungersi la privazione della patria podestà e dell'autorità maritale, durante la pena.

Art. 35. — Oltre i casi determinati dalla legge, ogni condanna per reati commessi con abuso di un ufficio pubblico; ovvero con abuso di un professione o di un'arte per l'esercizio della quale si richieda speciale abilitazione o una licenza dell'Autorità, ha per effetto la *interdizione temporanea* dallo ufficio ovvero la *sospensione* dall'esercizio della professione o dell'arte, per un tempo pari a quello della pena restrittiva della libertà personale inflitta o che dovrebbe scontarsi nel caso d'insolvenza di una pena pecuniaria.

Qualora si tratti di altre professioni o arti, la legge determina i casi nei quali la condanna ha per effetto la *sospensione* dall'esercizio della professione o dell'arte.

L'interdizione e la sospensione non possono mai superare il limite massimo stabilito negli articoli 20 e 25.

Art. 348. — Quando il colpevole di alcuno dei delitti preveduti negli articoli precedenti (345-347) sia il marito, non si procede che a querela della moglie; e, se questa sia minorenne, anche a querela di colui che, ove ella fosse nubile, avrebbe sopra di lei la podestà patria o l'autorità tutoria.

La condanna ha per effetto la perdita della *podestà maritale.*

Art. 349. — La condanna per alcuno dei delitti preveduti negli articoli 331, 332, 333, 335, 337, 345, 346 e 347, ha per effetto, quanto agli ascendenti, la *perdita* di ogni diritto che, per tale qualità, sia loro conceduto dalla legge sulle persone e sui beni dei discendenti a pregiudizio dei quali abbiano commesso il delitto, e, quanto ai tutori la rimozione dalla tutela e la esclusione da ogni altro officio tutorio.

Art. 392. — Nei casi preveduti negli articoli precedenti (390-391) il giudice può dichiarare che la condanna abbia per effetto, quanto all'ascendente, la *perdita* di ogni diritto, in forza della patria podestà, a lui concesso sopra la persona e sopra i beni del discendente a danno del quale commise il delitto, e, quanto al tutore, la rimozione della tutela e la esclusione da ogni altro ufficio tutorio.

L'interdizione dai pubblici uffici, della quale si fa applicazione nel riferito art. 31, è così definita dallo stesso Codice:

Art. 20. — L'*interdizione dai pubblici uffici* è perpetua o temporanea.

L'*interdizione perpetua* produce la privazione:

1° del diritto di elettore e di eligibile in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico;

2° della qualità di membro del Parlamento e di giurato, di ogni ufficio elettivo e di ogni impiego od ufficio pubblico, conferito dallo Stato, da una Provincia, da un Comune, o da uno istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, della Provincia o del Comune;

3° dei gradi e delle dignità accademiche, dei titoli, delle decorazioni e altre pubbliche insegne onorifiche;

4° di ogni diritto lucrativo od onorifico inerente a qualunque degli impieghi, uffici, gradi o titoli e delle qualità, dignità o decorazioni indicate nei numeri precedenti, e del beneficio ecclesiastico di cui il condannato sia investito;

5° dell'ufficio di tutore o di curatore e di ogni altro attinente alla tutela e alla cura, tranne quella dei discendenti nei casi determinati dalla legge civile;

6° della capacità di acquistare qualsiasi diritto, impiego, ufficio, qualità, grado, titolo e distinzioni indicati nei numeri precedenti.

L'*interdizione temporanea* produce l'incapacità nel condannato di acquistare o esercitare, per un tempo non minore di tre mesi e non maggiore di cinque anni, i predetti diritti, impieghi, uffici, qualità, gradi e onorificenze.

La legge determina i casi nei quali la interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuno di essi, e i casi nei quali si estende all'*esercizio della professione o dell'arte* del condannato.

Infine, alle condizioni di capacità per l'*esercizio* dei diritti e conseguentemente alle esclusioni dall'esercizio per coloro che non le raggiungono, provvedono le norme che specificamente pongono ogni singolo dritto.

Non è qui il caso di tentarne un elenco: ricorderemo solo che il determinarli spetta al Legislativo e non all'Esecutivo, acciocchè possano riuscire conformi più che sia possibile ai sommi principii di libertà e d'uguaglianza secondo li interpetra la coscienza collettiva nel tempo e nel luogo.

§ **274.** — Dal principio dell'uguaglianza affermato nel suo primo comma, l'articolo 24 deriva una seconda conseguenza: « tutti i regnicoli sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi ».

Nell'antico regime la distinzione dei cittadini in ceti ed ordini aveva fra gli altri effetti anche quello che i pubblici uffici, e in ispecie i più elevati, i più retribuiti, i più onorifici, si riserbavano esclusivamente ai patrizii: oltre di che il carattere confessionalista dello Stato con la conseguente inferiorità giuridica pei seguaci dei culti non ammessi o appena tollerati, aggiungeva l'esclusione dei dissidenti da tutte le cariche pubbliche. Nel mondo moderno la proclamazione del principio d'uguaglianza e nel campo civile e in quello religioso, doveva necessariamente arrecare, e senz'altro arrecava, in effetti, anche l'abolizione di quei particolari dinieghi e privilegi. Tuttavia l'offesa e il danno erano apparsi così pungenti, massime là dove agiva più forte e diffusa la spinta verso le posizioni governative lucrose e onorevoli, che la Rivoluzione di Francia provò il bisogno di affermare nel modo più esplicito, quasichè non fosse già compreso nel generale principio dell'uguaglianza, che i pubblici uffici, essendo istituiti per servizio della comunità e non per l'utile di coloro che li occupano, debbono essere aperti in pari grado a tutti i capaci.

Indi l'art. 11 del famoso decreto 4 agosto 1789 della Assemblea Nazionale e l'art. 2 della legge 21 gennaio 1790 sulle pene, e l'art. 6 della prima dichiarazione dei Diritti, con le analoghe ripetute affermazioni dal Preambolo e poi ancora del I Titolo della costituzione del 1791; e le conformi dichiarazioni delle due costituzioni consecutive; e in ultimo l'art. 3 della Carta del 1814, conservato anche nella costituzione del 1830. Onde l'ingegno sarcastico di Madama di Stael dopo la Restaurazione si piaceva di ridurre la costituzione ideale del popolo francese a due soli articoli, di cui l'uno stabilisse che tutti i cittadini sarebbero ufficiali del Governo, e l'altro aggiungesse che ogni ufficiale del Governo riceverebbe adeguato stipendio.

E come la costituzione belga nel suo art. 6, così pure lo Statuto Albertino reputò di dovere imitare anche in questo il modello di oltre Alpi. Indi il presente inciso: il quale non può non apparirci sotto una luce più ampia di quanto sembra a prima vista nei suoi rapporti con l'art. 1 dello

Statuto stesso, quando rammentiamo che era stato preceduto dalle famose Lettere Patenti del 17 febbraio, con cui si concedevano i « diritti civili e politici » alla popolazione valdese (§ 35). Non era dunque soltanto negazione dell'antico privilegio dei nobili, ma era anche negazione dell'antica esclusione dei dissidenti.

Si è voluto notare in quest'inciso la parola « cariche » — *charges* anche nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) — mentre i modelli di Francia e del Belgio dicevano « emplois ». E si è affermato, che suscitando l'idea dei soli uffici più alti della gerarchia pubblica, tal parola fu scelta per rispondere direttamente al vero scopo dell'inciso, di negare un privilegio che appunto esercitavasi in confronto dei più eccelsi uffici dello Stato. Ma il vero è, che la parola « cariche » fu adoperata qui con la stessa mancanza d'intenzione che già riscontrammo nell'articolo 6 (§ 128): sì perchè nei verbali del Consiglio di Conferenza non trovasi quella traccia che un mutamento intenzionale vi avrebbe senza dubbio lasciata — sì perchè le citate Lettere Patenti attestano che non si volle solo negare il privilegio dei nobili affermantesi verso gli uffici più elevati ma anche l'esclusione degli umili valdesi affermata precedentemente verso tutti i pubblici uffici — e sì perchè manca il motivo a distinguere fra impieghi alti o bassi, centrali o locali, amministrativi o giudiziari, militari o civili, quando trattasi di affermare l'uguaglianza di tutti a concorrervi.

Ma questa uguaglianza non vuol certo intendere che ad occupare un pubblico ufficio, qualunque esso sia, non occora sempre una adeguata capacità: anzi il fatto stesso di proibire che vi si possa accedere per privilegio di religione o di nascita, implica che non vi si possa accedere se non per comprovata attitudine. Bene adunque lo Statuto aggiunse, diversamente dal suo modello francese ma analogamente al modello belga, la riserva « salve le eccezioni determinate dalle leggi » — volendo con ciò dire, che le leggi avrebbero poi determinato caso per caso le condizioni necessarie di capacità morale o mentale o fisica per aspirare a ciascun pubblico ufficio e quindi anche le condizioni

d'esclusione o di decadenza. Ed anche qui la parola « legge » va intesa nel senso formale, come atto del Parlamento. ma non nel senso che l'Esecutivo non possa con suo atto (entro i limiti delle leggi e delle allocazioni di bilancio) provvedere alla sua stessa organizzazione, e quindi istituire nuovi uffici determinando anche le condizioni tecniche per concorrervi: perciocchè qui l'Esecutivo non fa che limitare e condizionare opportunamente la sua stessa potestà di libera nomina nel migliore interesse della cosa pubblica, onde l'azione sua si appalesa legittima. Bensì nel senso che al solo Parlamento spetta il determinare le capacità giuridiche, e però l'Esecutivo non ha balìa d'ordinare esclusioni in contrasto con le generali capacità che son materia delle leggi.

Concludiamo rilevando anche qui, come per le precedenti manifestazioni del principio d'uguaglianza, che la presente disposizione statutaria non si risolve in un diritto subiettivo specifico per l'individuo. Questi cioè non possiede un « diritto all'uguale ammissibilità nei pubblici impieghi », ma tutto il pubblico ha la promessa che ogni norma concernente l'ammessibilità ad un impiego statuale dovrà ispirarsi alle esigenze della uguale libertà per tutti. E dovendo in un caso concreto l'individuo contendere per essere riconosciuto ammessibile, non si richiamerà egli a quel preteso « diritto », ma in ispecie farà valere la capacità che una data norma gli avrà attribuita rispettivamente ad un determinato ufficio. La disposizione insomma si rivolge ai poteri pubblici (centrali o locali), ordinando che anche nell'organizzare l'ammessibilità ai pubblici uffici sia tenuto presente il principio dell'uguaglianza, sieno stabilite e interpetrate le rispettive capacità con un rapporto schiettamente obiettivo (§ 264). Le norme concrete poi determineranno le condizioni varie, a seconda dei varî uffici: e per taluni di questi potranno essere ammesse anche le donne; — per es.: l'insegnamento — per altri anche gli stranieri non naturalizzati, come nell'articolo 166 della legge 13 novembre 1859 per l'insegnamento superiore e nell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1866, n. 2804, per gli uffici di vice-

console e di agente consolare; per altri, cioè quelli politici di senatore e deputato, si richiederà la grande naturalizzazione, salva la già accennata eccezione per gli italiani non regnicoli — per gli altri basterà la piccola naturalizzazione, e così pure, secondo gli scopi diversi, si specializzeranno anche le condizioni d'età, di capacità intellettuale attestata dagli studî compiuti, ecc.

Art. 25.

Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

SOMMARIO:

Uguaglianza di fronte alle imposte.

§ 275. Cenno storico. — § 276. Esame dell'articolo 25. — § 277. Proporzionalità e progressività delle imposte (*n*).

Uguaglianza di fronte alle imposte.

§ **275.** — Dal principio scritto nella prima parte dell'articolo 24 lo Statuto deriva in questo articolo 25 una terza ed ultima conseguenza: cioè l'eguaglianza di tutti i cittadini nelle prestazioni tributarie.

Non era, per verità, indispensabile cotesta dichiarazione esplicita, bastando all'uopo l'affermazione ampia e comprensiva dell'uguaglianza di tutti dinanzi a tutte le leggi. Ma l'iniquo assetto delle imposte aveva formato per sì lungo tempo il diritto comune dei popoli europei ed aveva accumulato un tale strascico di rancori nel corso dei secoli, che i documenti costituzionali sentirono il bisogno di segnarne espressamente la fine. Indarno gli Stati Generali di Francia sin dal 1355 avevano proclamato che « l'imposta deve essere ugualmente ripartita sopra di tutti », il debole grido s'era perduto in un ambiente non ancora adatto a raccoglierlo. E quando Richelieu più tardi attentavasi a domandare sei milioni al ricco clero francese come sua quota nei pubblici carichi, l'arcivescovo di Sens aveva potuto opporgli: « l'uso antico è che il popolo, contribuisca coi beni; ma la Nobiltà paga col sangue, e il Clero con le

preghiere ». E nel 1776 i giudici del Parlamento di Parigi potevano sentenziare, a rincalzo, che il solo « popolo comune » era *taillable et corvéable à volonté:* e che era, codesta, una parte della costituzione nazionale, che il sovrano stesso non avrebbe potuto disconoscere! La massa anonima dei lavoratori e dei sofferenti, esclusa dai diritti e dalle guarentigie, aveva a retaggio il dovere di pagar da sola i balzelli, per alimentare il fasto, l'ozio, le dilapidazioni dei privilegiati: i nobili e gli ecclesiastici, che fruivano soli delle immunità e delle preferenze, potevano anche sfruttare l'erario pubblico senza contribuirvi.

Era dunque naturale, era umano, che il « Terzo Stato » nell'assorgere secondo l'energica espressione di Sieyès, dall'essere nulla ad essere tutto, proclamasse alta ed esplicita anche la condanna dell' iniquo sistema contro il quale protestava da un millennio la coscienza degli umili. La Dichiarazione dei Dritti dell' Uomo del 26 agosto 1789 scriveva perciò all'articolo 13:

> Pel mantenimento della forza pubblica, e per le spese d'amministrazione è indispensabile una contribuzione comune ; essa deve essere ripartita *ugualmente* fra tutti i cittadini, *in ragione delle* loro facoltà.

E le due successive Dichiarazioni dei Dritti ripetevano sostanzialmente lo stesso principio: il quale poi passava trionfante nella Carta del 1814, nella Costituzione del 1830, in tutti gli statuti che i popoli europei via via si davano o strappavano ai loro Principi.

In Piemonte già il Codice civile Albertino del 1837 aveva dichiarato all'art. 426:

> I tributi ed altre pubbliche imposizioni saranno sempre regolati nella distribuzione in modo che porti *ognuno il proprio peso* e si mantenga perpetuamente l' universalità del concorso.

Formandosi poscia lo Statuto, la traduzione letterale dell'articolo 2 delle costituzioni francesi del 1814 e del 1830 trovò luogo in quest' articolo 25 così naturalmente, che i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6) non ne conservano la minima traccia.

§ **276.** — La parola « essi » con cui s' inizia quest'articolo, sembra restringere la disposizione ai soli « regnicoli » mentovati nell'articolo precedente. Ma, come la tendenza moderna è di repudiare sempre più le viete discriminazioni a carico degli stranieri, anche il non regnicolo nel nostro paese non può essere escluso del beneficio dell' obiettivo trattamento di fronte alle imposte, come alle leggi in genere. Invero il principio che lo Statuto proclama è di così elementare giustizia distributiva, da estendersi, per virtù propria e spontanea, oltre la ragione della nascita e dell'appartenenza statuale.

Alle necessità della cosa pubblica, in quanto essa pel suo mantenimento ha bisogno di attingere nella privata ricchezza, « contribuiscono », cioè debbono contribuire e debbono essere chiamati a contribuire, tutti « indistintamente » — e vuol dire senza ingiuste esenzioni di classi, di professioni, d'industria, di commerci, di fede religiosa, di luoghi, di individui, di persone fisiche o persone giuridiche. Ma tutti indistintamente « nella proporzione dei loro averi » — cioè senza ingiusti favori agli uni o ingiusti aggravi agli altri — in considerazione costantemente obiettiva e equanime negli averi, che ciascuno possiede. E gli « averi » sono i beni economici in genere: non soltanto, come parrebbe a prima vista, le proprietà immobiliari e i capitali fruttiferi. Anche il prodotto del lavoro, o del lavoro unito al capitale, deve essere soggetto ai carichi pubblici; perciocchè ogni sorta di ricchezza — provenga dallo sforzo individuale direttamente o indirettamente, si accumuli col risparmio o si esprima giorno per giorno dall'esercizio delle personali attività — sempre trovasi nello stesso rapporto con lo Stato ed è capace di contribuire e deve quindi contribuire in giusta proporzione al mantenimento di esso.

Senonchè la « proporzione con gli averi » ossia con la ricchezza, è principio che vale per le imposte, non anche per le tasse. In quelle infatti si colpisce *ricchezza* — o in quanto esiste (imposte dirette), o in quanto passa da una mano all'altra (imposte indirette), allo scopo di costituire i mezzi finanziarii per le spese, in genere, delle funzioni

statuali; ma nelle tasse, che sono tecnicamente corrispettivi di determinate spese, i prezzi di determinate prestazioni o servigi, il saggio della contribuzione non può essere fondato sull'accertamento della ricchezza individuale, sibbene sulla natura e l'importanza del *servigio* che lo Stato rende all' individuo. Quindi l'espressione letterale dello Statuto si riferisce alle sole imposte: pur tuttavia non può dubitarsi che nel suo spirito la disposizione non miri a disciplinare anche le tasse, quando proclama in genere l' uguaglianza, ch'è proporzione obiettiva tra lo sforzo richiesto e il contenuto sostanziale di ogni qualunque rapporto di dritto.

L' ultima parte dell'art. 25 ove parlasi di « carichi dello Stato » c' invita a due diverse considerazioni. In primo luogo, quella frase adombra il concetto che le contribuzioni coattive debbono servire esclusivamente allo « Stato », cioè alla cosa pubblica, al pubblico interesse. Quindi non sono più ammessibili prelevazioni obbligatorie della privata ricchezza a vantaggio di fini od interessi non statuali, come se ne avevano nei passati regimi: esempio, le decime sacramentali alla chiesa cattolica, abolite con la legge 14 luglio 1887, n. 4729.

In secondo luogo quella frase non vuole essere intesa nel senso che restringa la guarentigia alle sole contribuzioni governative.

Lo Stato è tutta intera la cosa pubblica: esso comprende e l'amministrazione diretta e quella indiretta o autarchica: e l'art. 25, ponendo un principio d' universale portata, deve essere riferito senza eccezione a tutti i carichi pubblici, sieno questi istituiti per l'erario nazionale, sieno invece istituiti per la finanza delle provincie, o dei comuni, o delle camere di commercio, o di qualsiasi altro ente che dallo Stato riceve la potestà di riscuotere contributi coattivi per la propria esistenza economica. Ricordiamo a tal proposito il parere 24 luglio 1901 del Consiglio di Stato (Sezione Interni) con cui si dichiarava illegale una deliberazione del Consiglio comunale di Vimercate, che per la propria scuola tecnica pareggiate aveva prefisso differenti tasse a carico degli alunni comunisti e di quelli estranei.

Così dunque rimangono condannati i privilegi anche in materia d'imposte; e la legislazione, ossequente al principio statutario, li ha progressivamente soppressi. Vi è ancora l'esenzione dall' imposta di ricchezza mobile per le dotazioni del Re, dei Reali Principi, del Sommo Pontefice, l'esonero della tassa di bollo per gli affissi e manifesti della Chiesa Cattolica, e qualche altra simile briciola: ma non sono, coteste eccezioni che possano stare a petto coi privilegi incredibili delle età trascorse, quando tutta la nobiltà era esente dalle imposte, e le corporazioni religiose del culto dominante potevano ammassare una manomorta sconfinata senza nulla contribuire al pubblico erario. Vedremo poi all' art. 30 che nessun tributo può essere imposto nè riscosso che in forza di leggi, ossia di atti del Parlamento, acciocchè il principio affermato in quest' art. 25 si possa più sicuramente trasfondere in ogni imposizione singola. Ed all'art. 75 vedremo che anche in ordine al carico del servizio militare si è giustamente affermato ed applicato il principio dell'uguaglianza giuridica. Qui non ci rimane che ripetere, a proposito del presente articolo, quanto fu detto delle varie parti dello articolo 24.

Anche questa proclamazione, cioè, si rivolge ai poteri pubblici: e perciò riesce a guarentigia indiretta della cittadinanza, ma non crea nè conferisce al singolo uno specifico « diritto subiettivo all'uguaglianza davanti le imposte ».

§ **277.** — Ma la « proporzione » che lo Statuto prescrive, intende forse escludere la progressione? Imperciocchè nel graduare il saggio d'una imposta si possono seguire due metodi: quello di un'aliquota proporzionale, cioè fissa e costante per ogni varietà di reddito, e quella di un'aliquota progressiva, cioè fissata con valutazione più o meno felice dei fatti economici, in maniera ch'essa varî per ogni unità di reddito o per grandi categorie di reddito.

Non è qui il luogo d'inquirere sui vantaggi o i difetti comparativi dell'un sistema e dell'altro. Ma limitandoci alla pura indagine giuridica, se cioè lo Statuto, ordinando la « proporzione » inibisca la progressività nelle imposte, af-

fermiamo che una tal deduzione sarebbe infondata ed erronea.

Innanzi tutto, e già dianzi vi accennammo, lo Statuto non ha inteso di regolare la tecnica dei tributi, di organizzare o disciplinare (sia pure nelle sue grandi linee) il sistema fiscale; non si è nemmeno proposto il quesito o il dubbio sulla bontà comparativa dei due metodi di fissare le aliquote. Si badi al luogo in cui questa disposizione è inscritta; cioè nel titolo dei Diritti e Doveri del cittadino, e non nel titolo delle disposizioni riflettenti l'opera della Camera, e in quello delle disposizioni generali ove parlasi delle istituzioni comunali e provinciali e delle leve. Si badi altresì che l'articolo 25 è una semplice traduzione letterale dell'articolo 2 della Carta francese del 1814: e questa, concessa frettolosamente da un Re, non discussa in una larga assemblea rappresentativa, difficilmente nel suo laconismo avrebbe potuto indugiare sopra un problema sottile e tecnico, che forse a quel tempo non aveva nemmeno raggiunta l'importanza pratica delle epoche posteriori. Gli stessi scrittori contemporanei, che tramandarono frammentarie notizie sulla compilazione della Carta, non accennano a discussione alcuna in proposito. Ad ogni modo poi è certo che non si prefisse quella indagine il costituente piemontese, nulla rinvenendosi in ordine all'articolo 25 nei verbali nel Consiglio di Conferenza (§ 6).

Ciò premesso, è chiaro che lo Statuto volle unicamente dedurre dalla generale sua enunciazione del principio di uguaglianza nell'articolo 24, una particolare applicazione del principio stesso in ordine alle contribuzioni pubbliche. Dirigendosi all'autorità che ordina i tributi, esso volle istituire una semplice guarentigia formale pei contribuenti. Ciò che lo Statuto intese ordinare, è che si faccia pagare a ciascuno in ragione degli averi: e con questo, una sola specie d'imposta essa escluse realmente, l'imposta che in economia si qualifica « uguale » cioè la capitazione, il trattamento identico di capacità contributive diverse. Ma quanto a determinare come abbia a fissarsi la « proporzione », cioè il rapporto fra l'imposta e gli averi, esso non curò dirci. Or-

bene, un concetto di rapporto, ossia di proporzione, esiste così nella imposta progressiva come nella proporzionale, dappoichè nell'una come nell'altra l'aliquota varia per gradi, sebbene diversamente; cosicchè l'espressione dello Statuto, lungi dall'istituire un contrasto fra quelle due specie di contributi, si può sostenere che le comprenda e le ammetta ambedue. Inoltre devesi osservare che l'articolo 25 non dice che la « proporzione » debba riscontrarsi in ogni singola imposta, ma si limita a dire che ognuno deve contribuire proporzionalmente ai suoi « averi ». E siccome il complesso dell'ordinamento tributario ammette alcune imposte, le quali in realtà non riescono proporzionali agli averi (come quelle sugli affari, i diritti di bollo, i dazi di consumo, ecc.), lo Statuto sembra aver previsto che può pur riuscire di prezioso complemento una qualche imposta progressiva, per far raggiungere *nell'insieme* quella proporzione, appunto, ch'esso ha prescritta con « gli averi » in genere. Insomma, come lo Statuto in questa e in molte altre materie tralasciò di scendere a disposizioni sostanziali soffermandosi e limitandosi alle semplici guarentigie formali, così pure tralasciò di occuparsi della maniera di fissare l'aliquota, abbandonando al legislatore, libero interpetre della coscienza pubblica, la cura di deciderne [1].

* [1] Per conto nostro osserviamo, però, che la questione giuridica è oziosa. Il nostro Statuto non vincola il Legislativo; e questo può modificarlo o derogarvi anche indirettamente e senza nemmeno prefiggersi a meditato scopo la modificazione o la deroga, per la semplice applicazione dal principio che ogni legge posteriore fa tacere la legge anteriore con la quale non si concilii (§ 74).

La Corte suprema degli Stati Uniti d'America con sentenza 20 maggio 1895, ha ben potuto dichiarare ultranea una legge federale del precedente anno che istituiva l'imposta sul reddito, perchè non consentita dalla Costituzione; in Italia, quand'anche l'articolo 25 fosse stato scritto con l'intenzione evidente e accertata di proibire la progressività nelle imposte (il che non è), il Parlamento avrebbe nondimeno ampia facoltà di addivenirvi ove lo credesse necessario.

Aggiungeremo anzi che del valore da attribuirsi all'articolo 25 in ordine all'applicazione dell'imposta progressiva si discusse nella Camera subalpina fin dal 1848; ed il deputato Brofferio nella seduta del 27 novembre di quello stesso anno, già fece osservare che la progressività non è proscritta.

Se ne discusse ancora nella tornata del 4 maggio 1852, a proposito dell'imposta personale e mobiliare.

In tempi a noi più vicini, un presidente del Consiglio (Giolitti, 1893) ne presentò — raffazzonato in breve ed alla meglio — un progetto, ma evidentemente col solo scopo di far vista di cadere per esso e con esso, mentre ben altre ragioni — che qui è inutile riferire — lo costringevano ad abbandonare il potere.

Finalmente in giorni ancora più prossimi (19 gennaio 1902) se ne parlò nello stesso Senato, per solito così conservatore.

E questo diciamo relativamente alle sole manifestazioni parlamentari: chè nella stampa periodica, o non, la progressività della imposta spesso è argomento all'ordine del giorno.

Art. 26.

La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive.

SOMMARIO:

La libertà individuale.

§ 278. Contenuto della libertà individuale (*n. n.*). — § 279. Significato della garenzia accordatale dallo Statuto, e limiti di essa. — § 280. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia penale. Commento al capoverso di quest'articolo. — § 281. L'arresto preventivo. — § 282. Arresti per mandato; arresti di polizia, senz'ordine o per ordine. — § 283. Controllo sugli arresti. — § 284. Scarcerazione provvisoria e libertà provvisoria. — * § 285. Sanzioni per l'osservanza delle norme tutelatrici nell'arresto preventivo. — § 286. Traduzione in giudizio, processo e arresto in esecuzione di sentenza. — § 287. Limiti derivanti dalle necessità della polizia. — § 288. L'ammonizione. — § 289. La vigilanza speciale. — § 290. Il domicilio coatto (*n*). — § 291. Limiti derivanti dalle esigenze di certi servizi pubblici. — § 292. Limiti specifici alla libertà di locomozione (*n*). — § 293. Limiti specifici alla libertà di professione, arte o mestiere (*n. n*).

La libertà individuale.

§ **278.** — Esaurita la dichiarazione dal principio d'uguaglianza, lo Statuto passa ai diritti di libertà.

Libertà individuale o personale è disposizione autonoma della propria persona fisica, esercizio delle facoltà elementari di muoversi e di vivere. Se è vero che la parola nostra « libertà » vanta una radice comune con la parola gotica *lib*, donde poi l'inglese *limb*, membro, e *life*, vita, e il tedesco *leben* e *Leib* che pur significano vita e corpo, ben si comprende com'essa abbia potuto più specificatamente adattarsi a denotare, per antonomasia, la padronanza del

proprio individuo; perciocchè è questa la libertà nella sua forma più sensibile, è questa la più indispensabile delle libertà, la libertà senza della quale tutte le altre mancherebbero di sostrato e di scopo. Lungamente diniegata e violentata nei governi assoluti — quando ogni uomo era un sospetto, ed ogni sospetto era un reo, quando ogni passo dei sudditi era controllato dalle polizie, ed ogni atto che suscitasse le preoccupazioni poliziesche menava al carcere di durata arbitraria — questa elementare libertà non poteva non costituire la prima e più desiderata rivendicazione dei regimi che appunto si chiamano liberi. Nè occorre dilungarsi a mostrare qual necessario presidio e qual grande conquista sia la sicurezza del proprio individuo contro gli arbitrî delle autorità pubbliche, bastando che ciascuno interroghi la propria coscienza e rammemori le iniquità di cui ci han lasciato un'eco dolorosa e quasi incredibile i tempi trascorsi.

La libertà individuale o personale abbraccia e comprende anche quella che taluni configurano separatamente sotto il nome di « libertà di locomozione », cioè la libertà di poter senza ostacoli trasferire la persona o il domicilio anche da un luogo all'altro dello Stato, ed anche d'emigrare dallo Stato e tornarvi. È difatti chiusa l'epoca in cui l'uomo vegetava vincolato alla nativa sua gleba, e non poteva espatriare o ricercare altrove una migliore soddisfazione dei proprî bisogni o un più proficuo impiego delle proprie attività, senza sottostare ad una odiosa *gabella emigrationis* o chiederne licenza o almeno darne contezza al padrone che lo sfruttava, al Governo che diffidava sempre degli altrui moti più innocui. Col sorgere dei commerci questo speciale aspetto della libertà doveva chiarirsi indispensabile, e nell'Inghilterra noi ne troviamo solenne affermazione sin dal 1215, agli articoli 41 e 42 della *Magna Charta:*

Omnes mercatores habeant salvum et securum exire de Anglia et venire in Angliam et morari et ire per Angliam, tam per terram quam per aquam, ad emendum et vendendum, sine omnibus malis toltis, per antiquas et rectas consuetudines, praeterquam in tempore guerrae et si sint de terra contra nos guerrina... Liceat unicuique de cetero exire de Regno nostro et redire salvo et secure, per terram et per aquam, salva fide nostra, nisi tem-

pore guerrae per aliquod breve tempus, propter communem utilitatem regni; exceptis imprisonatis et utlagatis secundum legem Regni, et gente de terra contra nos guerrina, et mercatoribus de quibus fiat sicut praedictum est.

Ma per l'ancora incerta affermazione del costituzionalismo questa libertà non potea non essere, al pari delle altre, lungamente contrastata nella stessa Inghilterra fino a epoche più prossime a noi; onde narrasi, quantunque senza buon fondamento storico, che il Re Carlo I avesse fatalmente impedita la partenza per l'America a quell'Oliviero Cromwell che doveva essere indi a pochi anni il capo dei suoi nemici e l'istitutore dei suoi giudici implacabili. Negli altri paesi d'Europa fu ancor peggio, e sino a tempi recentissimi: estrinsecandosi l'assolutismo nei più vessatorii poteri di polizia, coi quali si pretendeva catalogare gli esseri viventi, nè alcuno poteva allontanarsi dal proprio luogo senza un passaporto, quasi catena che, svolgendosi a beneplacito dell'autorità, manteneva gl'individui legati al despota anche da lungi. Perciò la Costituzione francese del 1791 sentì il bisogno d'affermare come diritto a parte, in apposito articolo « la libertà di andare, venire, partire », nè può dubitarsi che anche le costituzioni che non la comprendono esplicitamente, non l'ammettano e non la riconoscano [1].

Un altro particolare aspetto della libertà personale, parimenti in questa compreso, è il libero uso delle proprie

* [1] Questo dubbio, difatti, non è mai nato da noi sebbene lo Statuto garantisca solo la « libertà individuale »: tanto la libertà di locomozione è una conseguenza ed un complemento necessario della prima. E come dalla libertà individuale deriva la libertà di locomozione, così da quest'ultima deriva la libertà di emigrazione che, per varie ragioni — di cui alcune vevremo più avanti (§ 292 nota) — il legislatore sentì il bisogno di disciplinare.

In ogni modo diremo che sebbene il bisogno di proclamare la libertà di emigrazione non si sentisse — tanto essa, ripetesi, non solo non contrasta ma è connaturale al principio della libertà individuale — tuttavia il legislatore quando credette opportuno di regolarla, la volle esplicitamente prima riconoscere e proclamare.

Cfr. legge 30 dicembre 1888, n. 5866 sulla emigrazione; R. testo unico, 21 gennaio 1892, n. 39. id., Legge 31 gennaio 1901, n. 23, id., R. D. 10 luglio 1901, n. 375, id.

attività a scopi economici. Ciascuno deve poter provvedere all'impiego delle sue forze come gli dettano le native inclinazioni, i bisogni, le condizioni, le attitudini; ciascuno deve potersi dedicare a proprio rischio e pericolo all'occupazione, professione, arte od industria che reputa preferibile. Ciò è necessario all'individuo perchè possa vivere e prosperare, soddisfare le sue aspirazioni traendo il maggior frutto possibile dalle sue fatiche; ed è altrettanto necessario alla collettività onde possa svilupparsi e progredire, perciocchè solo nella libertà è possibile la varietà che è base e condizione al progresso, e solo con la libertà si riesce a proporzionare ed armonizzare spontaneamente, meravigliosamente, la domanda e l'offerta in ogni genere di servigi. Eppure questa libertà fu negata, come le altre, per lunghe epoche della storia.

Quando il lavoro cessò di essere servile, non per questo divenne libero: il disconoscimento del principio dell'uguaglianza fece riserbare le migliori professioni alle classi privilegiate; il disconoscimento del principio di libertà fece del lavoro una regalia, un diritto del Governo, ed era questo che lo concedeva previo pagamento, od era, per privilegio, dalle corporazioni d'arti e mestieri che gli individui dovevano piatire od acquistare autorizzazioni o consensi.

Nemmeno il diritto di lavorare per vivere era dunque riconosciuto senza formidabili ostacoli. Ma il mondo moderno spazzò via anche questi vincoli: soppresse le corporazioni d'arti e mestieri, le giurande, le gilde, la regalia del lavoro; riconobbe che ciascuno è il miglior giudice del proprio interesse; affermò che ciascuno ha diritto a scegliere la sua via e seguirla o mutarla a proprio talento [1].

* [1] Accennando al contenuto della libertà individuale, l'A. non avrebbe dovuto, secondo noi, trascurare un'altra libertà, che costituisce certamente uno dei complementi necessari della prima: l'inviolabilità del segreto epistolare e telegrafico. Egli invece non ne fa il più lontano cenno, limitandosi a nominarla alla fine del § 299, ove accenna alla libertà di pensiero ed alle sue varie manifestazioni.

Qualche altro scrittore considera l'inviolabilità del segreto epistolare come un'appendice dell'inviolabilità di domicilio. Noi non siamo formalisti,

§ **279.** — L'articolo 26 dello Statuto è una traduzione quasi letterale dell'articolo 4 della Costituzione francese del 1814, rimasto senza mutamenti in quella del 1830. Esso nella sola sua prima parte fu inscritto al n. 12 del Pro-

e non faremo una grave questione se, della inviolabilità epistolare, se ne parli sotto l'uno piuttosto che sotto l'altro dei titoli che vi abbiano connessione. Sta in fatto, però, che il nostro A. non ne parla neppure al § 299 asserendo che così si comportava perchè lo Statuto non ne parla all'articolo 28, dove sarebbe stato il momento più opportuno fare cenno della « corrispondenza privata ». Ma noi, pur rispettando l'opinione del compianto amico, crediamo opportuno — e proprio a questo punto — di fermarci alcun poco su questa materia. Materia quanto mai importante se, di questa libertà, alcuni costituenti (il belga e l'olandese, ad esempio) sentirono la necessità di proclamarla esplicitamente, memori forse delle grandi offese che alla medesima si erano fatte in tutti i tempi ed in tutti i paesi, non esclusa la stessa Inghilterra, ed in giorni a noi non lontani.

Quel che rivelammo alla nota precedente a proposito della libertà di locomozione, può ripetersi circa il segreto postale. Esso segreto non è dal nostro Statuto garantito espressamente; ma è stato sempre ritenuto come tale corollario indispensabile di una ben intesa libertà individuale, che, prima ancora che leggi speciali lo affermassero, venne riconosciuto e rispettato dalla coscienza pubblica e dai nostri uomini di governo. Almeno per quanto riflette il segreto epistolare; chè quello telegrafico diede luogo talora a legittimi sospetti.

E ci sembra opera vana spendere parole per dimostrare come sia indegno di un Governo libero seguire l'esempio triste delle polizie d'altri tempi che coi loro così detti « gabinetti neri » s'impossessavano, a loro libito, d'ogni corrispondenza privata, scrutando e controllando le cose più intime e delicate per sedicenti fini d'interesse sociale che diventavano, invece, i fini più infami ed immorali.

Ben poca cosa era la possibilità ipotetica di scoprire, a tempo, una congiura e prevenire un delitto, in confronto dei mali reali e quotidiani che si recavano, con simile sistema, alla scienza, alle industrie, ai commerci, e perfino alle stesse relazioni diplomatiche tra Stato e Stato. Al quale proposito facciam grazia al lettore di una non difficile erudizione, e ne richiamiamo piuttosto l'attenzione sulle nostre leggi speciali che il segreto postale (epistolare, telegrafico e telefonico) consacrano, ed al quale non sono posti che quei limiti che ragioni di giustizia e di vero interesse sociale reclamano.

Per la consacrazione del segreto, cfr. art. 9 e seg. della legge postale 12 giugno 1890; art 72 e seg. del reg. 11 aprile 1875 pel servizio interno dei telegrammi; reg. 20 giugno 1886 pel servizio internazionale telegrafico, in relazione alla convenzione internazionale dell'11 aprile 1892; art. 159 a 164 Codice penale.

Pei limiti segnati a detto segreto, cfr. art. 150 Codice procedura penale; art. 13 citata legge postale; art. 749 Codice di commercio.

Notiamo ancora, a completare questa nota, come anche, e specialmente

clama 8 febbraio 1848; passò quindi nel testo definitivo come ora si legge, senza lasciare alcun ricordo nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6 e 9).

La sua frase introduttiva, dichiarando che la libertà individuale in genere è guarentita, afferma che lo Stato la riconosce e in tutti e tre i suoi aspetti; e per effetto del principio di uguaglianza ciò fa istessamente per tutti gli individui. Ha il valore d'una solenne promessa, intesa a dar sicurezza ai singoli rivolgendosi ai poteri pubblici. Agli organi che dànno le norme essa impone di circondare la libertà individuale di tutte le adeguate protezioni giuridiche; a quelli che eseguono ed applicano le norme impone di rispettarle anche in questo campo specifico al pari che in ogni altro; a quelli che esercitano controlli, impone di mantenere inviolate per tutti le norme prefisse.

Ognun vede però come sia modesta la portata giuridica d'una tale dichiarazione. Essa non pone alcun caposaldo in ordine al contenuto che debbono avere queste norme; non è dunque altro che l'espressione d'una speranza considerando che il legislatore nella sua quotidiana opera si compiaccia di adempierla. E però non nella dichiarazione statutaria, ma nelle molte disposizioni del diritto nazionale, ci è d'uopo rintracciare il contenuto effettivo di questa libertà, indagando quali in concreto sono i limiti di fronte al Governo, e quale è in conseguenza la sfera che ne rimane inviolabile al singolo.

Invero, non è possibile precisare un diritto, senza ammettervi limitazioni giuridiche. Una facoltà illimitata è una forza naturale, come ne hanno anche le belve; ma una facoltà protetta dal Dritto è perciò stesso definita, cioè riconosciuta e garentita entro certi confini, ma non anche più oltre. Lo Stato, mediante il dritto, limita allo scopo di garentire; ond'è al tempo medesimo il dispensiero dell'ordine e il dispensiero della libertà. I diritti subiettivi del singolo vogliono essere coordinati non solo coi diritti degli altri in-

in questo campo, un *jus singulare* protegga in modo assoluto la libertà e l'inviolabilità del segreto epistolare e telegrafico della Santa Sede (articolo 12 della legge sulle prerogative del Sommo Pontefice, 13 maggio 1871).

dividui, ma anche con quelli della collettività; ed il gran problema della libertà è precisamente quello dei limiti. La libertà individuale nei suoi tre aspetti sopra indicati, non isfugge per fermo a questo imperativo: anzi vi appare soggetta più perspicuamente di ogni altra, appunto in ragione della sua primordiale importanza per l'individuo. Com'essa è ampia e multiforme nelle sue svariate applicazioni, così varî e multiformi ne sono i contatti con l'interesse collettivo, e quindi anche i limiti che pur deve avere di fronte alla cosa pubblica.

§ **280.** — Il primo e più importante limite è quello che le deriva dalle supreme necessità della giustizia penale: ed è anzi cotesto l'unico limite di cui lo Statuto si occupi, mentre per tutti gli altri si rimette tacitamente allo sviluppo del diritto nazionale. Dice infatti nel capoverso di quest'articolo 16: « Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive ».

Questa frase è tradotta, come osservammo, dall'articolo 4 delle due Costituzioni francesi del 1814-1830, le quali a loro volta la ripetevano dall'articolo 7 della Dichiarazione dei Dritti del 1789-91, a tacere delle Dichiarazioni consecutive. Ma riannodasi per filiazione diretta al famoso articolo 39 della *Magna Charta* che i baroni inglesi strapparono al Re Giovanni Senza Terra sui piani di Runingmede il 15 giugno 1215:

Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur, aut dissaisiatur, aut utlagetur, aut exuletur, aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus: nisi per legalem judicium parium suorum, vel per legem terrae.

Barbaro latino dei baroni di ferro, che Lord Chatam dicea valere più che tutto il forbito latino dei classici, poichè ad esso fan capo le più squisite guarentigie di quella libertà individuale senza di cui tutti gli altri dritti sarebbero inutili.

Tre distinti concetti si contengono nel capoverso dell'articolo 26.

A) Nessuno può essere arrestato, cioè privato della sua libertà personale, se non nei *casi* previsti dalla legge.

È la legge, la norma giuridica generale, anteriore al caso in cui dovrà farsene applicazione, e perciò uniforme, obiettiva, uguale per tutti — è la legge, atto del Parlamento, cioè dello interprete diretto della coscienza nazionale — quella che solo può e deve dire in quali contingenze l'individuo sarà ristretto nella sua libertà, per un giorno o per sempre. Se questa delicata materia non fosse esclusivamente riserbata alla legge (nel senso materiale e in quello formale dell'espressione), la libertà rimarrebbe in balìa dell'Esecutivo: ogni cittadino sarebbe un individuo sospetto, ed ogni individuo sospetto si troverebbe disarmato innanzi alla parzialità o all'errore degli agenti alti e bassi di chi governa, in perpetuo pericolo di vedersi arrestato e gettato in carcere; si avrebbe un governo di polizia, non un regime costituzionale e libero.

Quindi la dichiarazione in questa parte suona condanna irrevocabile degli antichi arbitrii polizieschi: delle *lettres de cachet* di tristissima fama, per cui le Bastiglie s'empivano di prigionieri che non avevano commesso alcun reato, che mai ne subirono giudizio, che mai potevano conoscere la durata prefissa al loro soffrire — dell'*empara* che i Rescritti del 1838 e 1841 avevano istituito nel Regno di Napoli, e per cui la polizia poteva arrestare e tenere in segreta i « sospetti » anche quando un pubblico giudizio ne avesse dichiarata l'innocenza — delle incarcerazioni « per misura amministrativa » che tutti i regimi assoluti praticavano e praticano in ispecie avverso i rei d'opinioni dissidenti e i nemici politici. Tale fu il grido dello Statuto: barriere al Governo, perchè fino a quel punto il Governo aveva avuto agio di chiarirsi oppressore della libertà; mano libera alla legge, perchè il Parlamento spuntava allora con l'aureola di securo assertore dei diritti dell'individuo. Così il Parlamento rimaneva affatto libero di prevedere i *casi* dell'arresto, nella stessa guisa e misura che pel passato era stato libero in cotesta parte il Governo: e noi vedremo fra breve, se possa dirsi ch'esso abbia serbato intiera fede al deposito

che lo Statuto gli confidava senza tracciargli alcun limite intrinseco.

B) Nessuno può essere tradotto in giudizio, cioè sottoposto alle torture morali di un processo ed all'incubo di una eventuale condanna, se non nei *casi* parimenti stabiliti dalla *legge*.

Ciò vuol dire che spetta solo alla legge, anche qui nel duplice senso materiale e formale, di qualificare legalmente le azioni, e dichiarare quali di esse e in quali circostanze costituiscono un reato, e con quale pena e in quale misura i reati sono punibili. E la legge, norma generale, vi provvede in modo uniforme per tutti, intervenendo anteriormente al verificarsi del fatto concreto, in guisa da evitare che l'impressione momentanea di un dato avvenimento, o l'odio personale contro l'autore d'un dato fatto, inducano a dichiararlo reato od a punirlo con sanzione straordinaria. L'antica storia dei popoli anglo-sassoni presenta non pochi dolorosi esempi che valgono a dimostrare la necessità di questa guarentigia. Fino al 1703 le leggi tutte in Inghilterra entravano in vigore non dal giorno della pubblicazione ma da quello in cui erasi aperta la sessione parlamentare in cui esse risultavano approvate: cosicchè potevano divenire punibili, secondo norme ignorate, gli atti posti in essere avanti che la legge venisse a dichiararli delitti! Nè si adoperarono a minore strumento di tirannide i *bills of attainder* e i *bills of pains and penalties*, mercè i quali, confondendosi il legislatore col giudice e la norma col controllo, intervenivano le Camere a qualificare come reato un' azione dopo il suo verificarsi, e contemporaneamente a punirne l'autore con la morte nel primo caso, con altre pene afflittive nel secondo. Oggi il diritto ha riconosciuto che le leggi penali non possono disporre se non per l'avvenire, e la civiltà ha condannato la così detta « giustizia parlamentare » alla stessa guisa che ha condannato la giustizia governativa delle Corti statarie.

Il nostro Codice penale dichiara sin dalla sua prima pagina:

Art. 1. — Nessuno può essere punito per un fatto che non sia *espressamente preveduto come reato* dalla *legge*, nè con *pene* che non siano *da essa stabilite*...

Art. 2. — Nessuno può essere punito per un fatto che secondo *la legge del tempo* in cui fu commesso, non costituiva reato.

Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una *legge posteriore*, con costituisca reato; e, se vi fosse stata condanna, ne cessano la esecuzione e gli effetti penali.

Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori siano diverse, si applica quella le cui disposizioni siano *più favorevoli* all'imputato.

Da ciò segue che l'Esecutivo non ha alcuna competenza ad emanare, *jure proprio*, disposizioni di diritto penale. Un regolamento non può configurare reati e sancire pene, se non nell'unico caso in cui ne abbia avuta delegazione dalla legge. È vero, pur troppo, che nel nostro paese si son visti regolamenti ispirati al concetto contrario, sulle dogane, sulla tassa del macinato, sulla tutela della sanità pubblica; e si son viste anche sentenze di Corti Supreme sostenerne la costituzionalità. Ma per fortuna altre sentenze di magistrature non meno alte, e in numero preponderante, hanno più tardi affermata la giurisprudenza giusta; e l'articolo 1 della legge 5 luglio 1882, n. 895, che veniva a troncare nello stesso senso la controversia insorta circa la costituzionalità dell'articolo 141 del regolamento 6 settembre 1874, n. 220, sulla sanità pubblica, diede poi autentica conferma alla retta opinione. Pertanto la sola delegazione legislativa può rendere valido un tal genere di disposizioni regolamentari: e la delegazione vuol essere espressa, esplicita, non equivoca, benchè poi possa presentarsi o come particolare per un determinato regolamento, o come generale per tutti i regolamenti da emanarsi sopra date materie da una stessa autorità. Di queste ultime delegazioni porgono esempio l'articolo 200 del vigente Testo Unico della legge Comunale e Provinciale, e l'articolo 140 della vigente legge di Pubblica Sicurezza [1].

C). Finalmente, nessuno può essere nè arrestato, nè tradotto in giudizio, se non nelle *forme* che la *legge* prescrive.

[1] CAMMEO, *Manifestazione di volontà dello Stato*, § 115 e seg.

Nel campo giuridico le forme hanno un valore incomparabile, e tutto il diritto giudiziario s'impernia su di esse. Le forme sono la garanzia della sostanza; la determinano, le dànno l'essere e la certezza. Lente e solenni, trattengono da conclusioni precipitate, e conferiscono alla meditata scoperta del vero; proteggono quindi l'innocente, ed assicurano efficacemente non solo il diritto dell'individuo, ma anche quelli della comunità, perchè impediscono, ad un tempo, che l'incolpevole sia sacrificato e che s'involi il reo alla meritata condanna. Costituendo un ostacolo tra il forte e il debole, tra il Governo e il singolo, tra l'accusatore e l'imputato, esse portano in sè medesime la virtù che vieta e impedisce di uscire dalle vie legali della giustizia. L'orribile legge, che ad ispirazione di Robespierre, dichiarò superflue le prove nei reati contro la patria, fu essa stessa un omaggio inconscio alla santità delle forme, giacchè dimostrò che queste conservavano onesta influenza sui giudici, benchè scelti accuratamente da un potere rivoluzionario in una società rivoluzionaria.

Spetta perciò alla legge il determinarle; e anche qui « legge » vale norma giuridica emanata per atto del Parlamento, al duplice scopo di avere prescrizioni costanti e predeterminate, e di averle inalterabili all'arbitrio del Governo. Così gli ordinamenti procedurali rimangono divietati all'Esecutivo; onde, allo stato della nostra legislazione, urta anche contro questa disposizione dello Statuto il decreto-legge che proclama lo stato d'assedio, perchè subordina i cittadini ad una procedura non fatta per loro (§ 112 e seg.).

Passiamo, dopo ciò, ad esaminare in qual modo le nostre leggi hanno svolto in concreto questi principii statutarii; trattando prima dell'arresto, poscia della traduzione in giudizio.

§ **281.** — La privazione della libertà personale, paralizzando l'individuo in ogni attività e mortificandolo nei suoi sentimenti più intimi, appare così grave restrizione da non potersi ammettere se non come pena. Perciò non vi dovrebbe essere che l'arresto *esecutivo*, ossia fatto in esecu-

zione di una sentenza di condanna, per assicurare il reo all'espiazione del reato commesso.

Ma d'altra parte, per aversi una condanna, è indispensabile un processo: e questo non si può regolarmente istruire e svolgere se non con la presenza dell'imputato, al duplice scopo ch' egli possa difendersi dall'accusa, e illuminare la giustizia nella obiettiva ricerca del vero. Senonchè l'imputato, e per il naturale timore della condanna, e pei dolori e fastidii che sono sempre insiti ad ogni processo, non poche volte sarebbe tratto ad esimersi dall'offerirsi all'istruttoria e al giudizio. Di qui la necessità che la presenza di lui venga assicurata con efficace mezzo anche contro il suo stesso volere: e questo mezzo è l'arresto preventivo per far luogo, se del caso, alla detenzione preventiva, o, in altri termini, l'arresto e la detenzione anteriori al giudizio.

È tuttavia, privare della libertà personale un individuo che può in seguito risultare innocente, fargli subire le torture morali e materiali dell'isolamento per un tempo che pur troppo si proporziona alle molte difficoltà estrinsiche ed intrinseche dell'istruttoria, significa veramente assoggettarlo a una pena, quando non risulta ancora ch'egli la meriti. Ognun vede, pertanto, la necessità di guarentigie che inducano al minimo grado possibile i danni fatalmente insiti a questo necessario ma terribile istituto.

All'uopo distinguesi, in ordine all'arresto preventivo, il caso del reato *flagrante* da quello del reato che non è tale.

Nel primo caso, il fatto stesso indica e accusa l'autore, nè vi è possibilità di errore o di equivoco. Non occorrono quindi nè indagini, nè forme lente e circospette, affinchè si possa procedere all'arresto e assicurare il reo alla punitiva giustizia.

Nel secondo caso invece s'impone la necessità della guarentigia. È questa suol consistere in un ordine scritto — il quale sia spiccato da un giudice indipendente — e si rivolga contro persona ben determinata nell'esser suo — e si fondi sopra un motivo specificamente dedotto. Se il giudice non fosse indipendente, si avrebbe il pericolo d'or-

dini d'arresto non ispirati ai fini della giustizia ma a quelli della polizia. Se la persona non fosse ben designata, si avrebbe in realtà un mandato in bianco, generale, esperibile contro qualunque individuo, a grado dei materiali esecutori dell'ordine d'arresto. Se non fosse specificato il fatto delittuoso, si potrebbero avere ordini genericamente rivolti contro qualunque azione compiuta dall'individuo nel corso dell'intera sua vita. Se non fosse scritto, e perciò comunicabile allo stesso interessato, mancherebbe la sicurezza formale dell'adempimento di tutte le condizioni e norme ora dette. È celebre il caso di Ferrer in Inghilterra, a dimostrazione del gran valore ivi dato alle forme in questa materia: agli agenti recatisi per arrestarlo, il suo servo oppose resistenza, uno uccidendone, sol perchè il mandato di cattura designava il catturando col titolo erroneo di « cavaliere » mentr'egli portava quello di « baronetto » e tuttavia il servo riuscì assoluto dell'imputazione d'omicidio, perchè legittima la sua resistenza di fronte ad un ordine erroneamente redatto.

§ **282.** — Il nostro Codice di procedura penale distingue infatti l'arresto in flagranza e quello per mandato del giudice. Ma configura altresì una lunga serie d'arresti per ordine degli ufficiali di polizia giudiziaria, fuori l'ipotesi della vera flagranza, e senza le forme tutelatrici del mandato. Cosicchè, alla stregua delle nostre disposizioni positive è forza distinguere tra gli arresti per mandato del giudice e gli arresti di polizia, i quali ultimi poi vanno sottodistinti in arresti in flagranza, cioè senza ordine, e arresti fuori flagranza, cioè per ordine.

A) Arresti per mandato. Come dice l'articolo 181, il mandato di cattura è l'atto che dispone di procedere all'arresto di un imputato, perchè venga tradotto nelle carceri a disposizione della giustizia. Esso dunque presume obiettivamente un fatto punibile, subiettivamente l'esistenza di sufficienti indizi a carico di una persona che di qual fatto debba rispondere. Emana dal Giudice Istruttore, magistrato che attende alla istruzione dei processi; od anche dal Pretore, sia che operi in

ra ppresentanza del Giudice Istruttore, sia che eserciti attribuzioni istruttorie sue proprie. Per l'articolo 192 deve enunciare il nome del catturando con ogni maggiore indicazione atta a bene identificarlo, e deve contenere la sommaria indicazione del fatto punibile col richiamo espresso dell'articolo di legge che lo qualifica reato; oltre la data, la firma, il sigillo.

Il mandato di cattura, essendo il mezzo estremo per assicurare la presentazione degli imputati alla giustizia, non è necessario in tutte le circostanze; nè per tutti i reati senza discriminazioni si potrebbe ammetterlo. Conviene perciò distinguere casi in cui, preponderando l'interesse della giustizia, *si deve* far luogo all'emissione del mandato; casi in cui *non si deve*, preponderando l'interesse della libertà individuale; e casi in cui *si può*, a prudente valutazione del giudice. Il nostro Codice si attiene a questo criterio, ma con eccessiva preoccupazione degl'interessi della giustizia di fronte a quelli della libertà individuale. Ecco infatti le sue disposizioni (art. 182):

Deve essere spiccato mandato di cattura semprechè si verifichi il concorso di queste due condizioni: 1° che si tratti di *reato* punibile con pena restrittiva non inferiore nel minimo ai tre anni — 2° che si tratti di *persona* la quale non abbia domicilio nè residenza fissa nello Stato — o siasi allontanata dalla propria residenza con la fuga — o sia tra quelle designate nell'articolo 206 n. 1 dello stesso Codice e negli articoli 95 e 96 della legge di P. S. Questi tre articoli comprendono gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti, i « diffamati », coloro che si trovano sottoposti alla vigilanza speciale della P. S., coloro che furono condannati all'interdizione perpetua o a pena restrittiva per più di 5 anni, gl'imputati di violenza, resistenza ed oltraggio contro pubblici ufficiali od agenti, di fabbricazione, introduzione o detenzione d'armi e già condannati per violenza o resistenza alle autorità, gl'imputati di furto o truffa e recidivi, di rapina, estorsione o ricatto, d'associazione a delinquere. Troppo lunga ed ampia schiera di individui dichiarati « pericolosi » o « sospetti » spesse volte

a grado della polizia; e sulla fragile base del sospetto, messi al bando delle guarentigie che dovrebbero assicurare ugualmente a tutti la libertà personale.

Può essere spiccato a libera valutazione dal giudice e nel fatto è generalmente spiccato, nei casi seguenti: 1° reati punibili con pena restrittiva per un tempo non inferiore nel minimo ai *tre anni*, se trattasi d'altre persone che non quelle testè indicate; — 2° reati punibili con pena restrittiva superiore nel massimo ai *tre mesi*, e trattisi delle persone testè indicate, o di stranieri imputati di delitti commessi nel Regno; — 3° se trattisi di alcuno dei delitti previsti agli articoli 201, 218, 257, 258, 333, 345 del Codice penale.

Non può essere spiccato se trattasi di contravvenzione; o di delitto che non importi pena restrittiva, o che non sia compreso fra quelli precedentemente indicati, nè sia imputato a taluna delle persone suddette. In tali casi, come in quelli in cui la emissione del mandato è facoltativa e il giudice non ha creduto d'addivenirvi, la presentazione dell'imputato si provoca mediante un ordine più lieve il « mandato di comparizione » (articolo 180 del Codice). Conseguentemente il Codice determina anche le circostanze in cui il mandato più semplice si può tramutare nell'altro più grave, e le circostanze in cui da questo si può o si deve discendere a quello.

B) Arresti di polizia senza ordine. Premettasi che l'articolo 47 del Codice di procedura penale definisce come segue la condizione di flagranza:

> È flagrante reato il delitto che si commette *attualmente* o che è stato *poco prima* commesso.
>
> *Sono riputati* flagrante reato — il caso in cui l'imputato viene inseguito dalla parte offesa o dal pubblico clamore — e il caso in cui sia stato sorpreso con effetti, armi, strumenti, carte od altri oggetti valevoli a farnelo presumere autore o complice — purchè in questi casi ciò sia in tempo *prossimo* al reato.

Cosicchè, non solo il concetto della vera e propria flagranza viene esteso al reato « poco prima » commesso, ma viene altresì configurata una *quasi flagranza*, senza punto deter-

minare che cosa debba intendersi con le pericolose espressioni « poco prima » e « tempo prossimo ».

Ma restringendosi per ora al vero reato flagrante, in cui manca il tempo per potersi avere o provocare un mandato di cattura o un ordine d'arresto, e in cui d'altra parte il fatto stesso ne indica a prima vista l'autore, l'articolo 65 determina:

Ogni depositario della pubblica forza, sarà *tenuto* di arrestare senza ordine qualunque individuo colto in flagrante reato. Ogni altra persona è *autorizzata* a fare tale arresto.

Vero è che l'articolo 60 stabilisce:

Gli uffiziali suddetti (guardie campestri ed agenti di P. S.) arresteranno e tradurranno avanti il Pretore qualunque individuo che essi avranno sorpreso in flagrante reato o che sarà denunciato per clamore pubblico — allorchè il reato importi pena restrittiva *per un termine maggiore di tre mesi* od altra pena più grave — anche trattisi delle persone menzionate nella prima parte dell'articolo 206 ed il reato sia punibile con *pena restrittiva*...

onde parrebbe che l'arresto, ancorchè in flagranza, non sia consentito che dentro certi limiti. Ma nel rapido e improvviso verificarsi del flagrante delitto non potendo il depositario della pubblica forza e meno ancora il cittadino constatare con esattezza se il reato importi pena superiore o inferiore ai tre mesi, o se il reo sia o non sia tra le persone pericolose o sospette, avviene di necessità che i limiti dell'articolo 60 sono sorpassati, e in forza dell'articolo 15 si procede all'arresto per qualunque reato anche minimo.

E si osservi, ad ogni modo, che in forza dell'articolo 60 i detti agenti, oltrechè eseguire ogni arresto in flagrante, hanno potestà discretiva di fare arresti anchę fuori flagranza e d'iniziativa propria, semprechè vi sia denunzia per clamore pubblico e trattisi o di reato punibile con più di tre mesi, ovvero di persone « sospette ».

C) L'arresto di polizia per ordine trova il suo campo nei casi elastici e indefiniti della quasi flagranza. E possono comandarlo i seguenti ufficiali di polizia giudiziaria:

il Pretore, pei reati d'azione pubblica i quali seguono nella rispettiva giurisdizione — se importano pena eccedente

i tre mesi — o se importano pena restrittiva anche minima e trattisi di persone pericolose o sospette su cui cada appena « qualche indizio » — o se, nell' un caso o nell'altro e coi limiti rispettivamente indicati, sianvi « fondati motivi » di sospettare che la persona imputata possa darsi alla fuga (articoli 71 e 74);

il Giudice Istruttore nei casi medesimi del Pretore (art. 79);

il Procuratore del Re, nei casi di reati punibili con più di tre mesi, e nei casi di reati commessi nell' interno di una abitazione il cui capofamiglia abbia richiesto l'intervento del detto ufficiale — quando si tratti di individui pericolosi o sospetti — ovvero, non trattandosi di questi ultimi, quando concorrono « gravi indizi » o siavi tentativo o « grave sospetto » di fuga (articolo 50);

gli ufficiali e sottufficiali dei Carabinieri, i delegati e applicati di P. S., i sindaci là dove esercitano le funzioni di questi ultimi — se trattisi di reato punibile con tre mesi o più — ovvero di reato punibile con qualunque pena restrittiva anche minima, e vi sia appena « qualche indizio » a carico di persona pericolosa o sospetta (articoli 64 e 66) o quando ricorre una delle numerose disposizioni della legge di P. S. in ispecie richiamandosi a tal proposito quelle amplissime degli articoli 121 e 132 (§ 290).

In pratica, e nell' intreccio delle molte distinzioni, gli arresti pel mandato del giudice, per quanto adoperati di solito anche nei casi in cui il mandato è solo facoltativo, appaiono di gran lunga meno numerosi che gli arresti di polizia. Questi, in realtà, costituiscono la regola; e quelli l'eccezione.

Si suol ripetere con Pellegrino Rossi, che una buona legislazione deve rendere facile l'arresto, ai fini della giustizia, difficile la detenzione preventiva, ai fini della libertà personale. Si suol ripetere, che non è possibile evitare del tutto gli arbitrii nel campo degli arresti, ma è necessario porre ogni studio per rendere impossibili gli arbitrii nel campo della preventiva detenzione. Quanto all' arresto, abbiamo veduto ch'esso è ben facile in Italia; vediamo ora se

presso di noi si è giunti a rendere altrettanto vera anche la seconda parte di quelle comuni affermazioni.

§ **283.** — In tanta larghezza di arresti, può certamente avvenire o che si incorra in un equivoco di persona, o che si proceda con abuso, o che, pure essendovi un reato, l'arresto abbia luogo in un caso o a carico di un individuo per cui la legge non consente la detenzione. Di qui la necessità che l'arresto, comunque avvenuto, sia controllato al più presto con opportune forme e guarentigie, in maniera da risultare consentito da un giudice indipendente e non lasciato in balìa degli agenti del Governo.

L' Atto d'*Habeas Corpus* per cui va tanto famoso il diritto anglo-sassone, altro non è che la codificazione, appunto, di questa suprema guarentigia: e consiste in ciò, che ogni individuo arrestato, qualunque sia stato il modo o il motivo dell'arresto, dev'essere entro brevissimo termine presentato a una indipendente autorità giudiziaria che verifica e pronunzia. Onde ciò che noi chiamiamo « stato d' assedio » presso gli anglo-sassoni è semplicemente la sospensione di quest'unica guarentigia delicatissima: cosicchè, sospeso l'*Habeas Corpus* (e ciò ha quivi luogo sempre per legge), l'Esecutivo, mentre conserva il diritto di arrestare in flagranza, perde temporaneamente l'obbligo di consegnare ai giudici le persone sostenute in carcere.

Secondo il nostro Codice di procedura penale, l'individuo arrestato in seguito a mandato di cattura, deve essere tradotto avanti l'autorità che ha rilasciato il mandato (articolo 195) — l'individuo arrestato senza mandato e senza ordine, dev'essere tosto tradotto avanti al Pretore (art. 50) — l'individuo arrestato per ordine, deve essere immediatamente tradotto avanti a colui che ha dato l'ordine, e questi a sua volta lo fa immediatamente tradurre innanzi al Pretore, ovvero al Procuratore del Re o al Giudice Istruttore se l'arresto è avvenuto nel luogo di residenza di questi ultimi (articoli 46, 47, 48, 51, 68, 73, 79). Dunque, ogni persona arrestata giunge in presenza o del Pretore o del Procuratore del Re o del Giudice Istruttore allo scopo di subire un interrogatorio.

a) Il Pretore, se riconosce che l'arresto è infondato, pone subito in libertà l'innocente. Se riconosce che l'arresto è susseguente a un reato, ma per la qualità di questo o per la qualità della persona non è consentita dalle leggi la cattura, pone in libertà l'imputato, pure iniziando gli atti ulteriori. Se infine riconosce che la cattura è ammessa, ordina la custodia dell'imputato; e quando il reato è di sua competenza, procede egli stesso agli atti ulteriori del suo ministerio; quando invece è di competenza superiore, fa immediatamente tradurre l'imputato avanti il Procuratore del Re (articoli 73, 197).

b) Il Procuratore del Re, di fronte agli arrestati per ordine, se riconosce errore od equivoco, procede al rilascio. Se invece riconosce che l'arresto tenne dietro effettivamente a un reato, o decide di procedere egli stesso con la citazione diretta o la direttissima, ed ordina la custodia dell'arrestato — ovvero non crede di procedere col rito sommario, e dentro le 24 ore rimette l'imputato al Giudice Istruttore (art. 51). Di fronte agli arrestati che gli vengono dal Pretore, nei due giorni successivi dà le proprie conclusioni al Giudice Istruttore (art. 197).

c) Il Giudice Istruttore, se trova che l'arresto è infondato, pone subito in libertà l'innocente. Se trova che vi è reato, ma per la gravità di questo o per la qualità della persona non è consentita la cattura, pone pure in libertà l'imputato, procedendo però alla istruzione del processo. Se infine trova che la cattura è consentita, procede alla istruzione mantenendo la detenzione fino ad eventuali provvedimenti ulteriori (articoli 79, 197).

Da queste varie disposizioni risulta che il controllo sull'arresto ha per fine di liberare definitivamente le persone arrestate per errore od arbitrio, e di scarcerare altresì le persone legalmente arrestate ma dalla legge non tenute all'obbligo di detenzione preventiva durante il processo.

§ **284.** — Ma dato pure il caso che per la qualità del reato o per quello della persona la cattura sia consentita dalle leggi, dovrà l'imputato rimanere necessariamente in

preventiva detenzione durante la intera istruzione del processo? Occorre, è vero, evitare che egli possa involarsi con la fuga, o profittare dello stato di libertà per adoperarsi a rabbuiare la ricerca delle prove a suo carico; tuttavia la detenzione preventiva per un tempo che talvolta si misura, nonchè a mesi, ad anni, può in molte circostanze non essere indispensabile ai fini della giustizia. Indi la convenienza di distinguere: a determinare in quali casi l'imputato *deve* rimanere detenuto, in quali *può* essere trattenuto e rilasciato a prudente valutazione del giudice.

A tutela della libertà individuale il nostro Codice ammette la *scarcerazione provvisoria* e la *libertà provvisoria*.

La prima è pronunziata a richiesta di parte od anche quando il giudice riconosce che le prove raccolte non bastano a suffragare gli indizi di reità dell'imputato: essa ha per effetto di annullare il mandato di cattura, fino a che e salvo che le prove ulteriormente raccolte non consiglino di rinnovarlo. La seconda è solo concessa a domanda dell'imputato e nei soli casi consentiti dalla legge, ancorchè gl'indizî e le prove già sieno bastevoli; ha per effetto di sospendere la detenzione, senza però annullare il mandato: epperò in ogni tempo può essere revocata se le ulteriori necessità lo comandino. L'una e l'altra possono essere subordinate al deposito d'idonea cauzione e di particolari condizioni di residenza, per assicurare la giustizia sulla condotta dell'imputato a piede libero, e sulla presentazione di lui ad ogni ulteriore richiesta (articoli 205-230).

Non possono però in verun caso ottenere la libertà provvisoria: gl'imputati di delitto che importi pena non inferiore nel minimo ai tre anni, se il reo sia stato preso in flagrante, o se trattisi di reato contro la sicurezza dello Stato, o di violenza o resistenza all'autorità, gl'imputati di rapina, estorsione o ricatto; gl'imputati di furto o truffa e recidivi — le persone «sospette» alle quali abbiamo più volte accennato (art. 206).

Possono ottenere la libertà provvisoria, a prudente valutazione del giudice; gl'imputati che non si trovino nelle

condizioni testè dette — e gli stranieri che si trovino soggetti al mandato di cattura per reato commesso nel Regno e punibile con più di tre mesi (art. 205).

Debbono ottenerla gl'imputati che non rientrino nelle condizioni della precedente casistica.

Alla concessione della libertà provvisoria si può far luogo in ogni stato di causa nei giudizi di competenza delle Assise (art. 208). Sulla relativa domanda dell'imputato decide la « Camera di Consiglio » presso il Tribunale ove ha luogo l'istruzione. Essa può dare i seguenti provvedimenti: revocazione del mandato di cattura, o dichiarazione d'arresto illegale, se l'uno o l'altro sieno seguìti in modo contrario alla legge — legittimazione dell'arresto, e vuol dire della carcerazione, se l'arresto o la cattura è legale, ed esistono sufficienti prove carico — provvisoria scarcerazione, se le prove già raccolte non bastano a giustificare la detenzione preventiva — concessione o rifiuto della libertà provvisoria — ordina di nuovo rapporto, se per emettere un fondato giudizio non trovi bastevoli gli atti processuali — rinvio dell'imputato a giudizio, allorchè la istruzione è compiuta.

* § **285.** — Tali sono le forme e i termini con cui la legge italiana garantisce l'individuo contro gli arresti e le detenzioni illegali. Ma v'hanno poi sanzioni efficaci per assicurarne l'osservanza?

Nessuna guarentigia per la immensa schiera d'individui costituiti nella terribile condizione di « sospetti ». Essi sono esposti all'arresto anche per semplici « indizi » fuori flagranza; son esclusi dal beneficio del mandato di comparizione in luogo di quello di cattura; sono esclusi dal benefizio della libertà provvisoria.

Nessuna sanzione per assicurare la sollecita presentazione degli arrestati al giudice che potrebbe far cessare senza indugio le detenzioni abusive o illegali. La presentazione deve farsi « tosto » e « immediatamente », e questo è tempo indefinito, che nella realtà si misura a giorni e non ad ore.

Nessuna sanzione per l'obbligo del sollecito interrogatorio degli arrestati; giacchè per l'articolo 231 il giudice istruttore deve addivenirvi « entro le 24 ore », ma se poi non vi addiviene entro questo termine che vorrebbe essere massimo, basterà che nel verbale egli faccia « menzione del motivo del ritardo ».

Nessuna sanzione per assicurare il sollecito rilascio degli imputati di reato che non consente la preventiva detenzione; perchè i pretori e giudici istruttori non decidono sulla base delle prove già raccolte e loro comunicate, ma richiedono i certificati al casellario giudiziario, il che importa necessariamente un certo tempo.

Nessuna sanzione per l'obbligo fatto al Pubblico Ministero, di presentare « entro due giorni » le sue conclusioni circa la legittimità del seguìto arresto e il proseguimento o la cessazione della detenzione preventiva — nè per l'obbligo del giudice istruttore di riferire alla Camera di consiglio « entro le 24 ore » dal ricevimento delle conclusioni predette (art. 197).

Nessuna sanzione, finalmente, per assicurare la sollecita decisione della Camera di consiglio in ordine alla legittimità delle detenzioni. Perciocchè l'art. 199 dichiara, è vero, che trascorsi dieci giorni dall' interrogatorio, il mandato di cattura si estingue; ma per impedirne la estinzione basta che la Camera di consiglio prescriva una nuova informazione o un nuovo rapporto; il che può legalmente e facilmente fare ogni volta che occorra. E prescindiamo dal rilevare in questo luogo la difettosa composizione della Camera di consiglio, composta com'è di tre giudici, l'uno dei quali è il medesimo giudice istruttore che ha raccolto le prove sulla consistenza delle quali si deve portare giudizio.

Così può accadere che gli arbitrari arresti si tramutano legalmente in detenzioni così lunghe da soddisfare tutte le opportunità della polizia: per es. in occasione di pubbliche solennità e conseguenti radunanze di folle, si possono mettere sottochiave per semplice precauzione i « sospetti », arrestandoli col pretesto d'un qualunque reato verificatosi, per rilasciarli solo quando il pericolo è passato.

con la semplice dichiarazione che le prove raccolte hanno diradato l'equivoco.

Così può accadere che si abbiano sentenze di non luogo a procedere fin dopo due anni e più di detenzione preventiva; che si abbiano casi numerosissimi di persone condannate a pene non restrittive, dopo lunghi periodi di preventiva detenzione; che si abbiano casi non meno frequenti, di individui condannati a pene più brevi del carcere preventivamente sofferto, e perciò costituite quasi in credito verso la giustizia!

Le sole sanzioni che tutelano la libertà personale, sono le seguenti:

Codice penale:

Art. 147. — Il *pubblico ufficiale* che con *abuso* delle sue funzioni, ovvero *senza le condizioni* o le *formalità* prescritte dalla legge, priva alcuno della libertà personale, è punito con la detenzione da 3 mesi a 7 anni: e se nel fatto concorra alcuna delle circostanze indicate nei due primi capoversi dell'articolo precedente, la detenzione è da 6 a 15 anni.

La pena è diminuita dal sesto alla metà nel caso preveduto nell'ultimo capoverso dell'articolo precedente.

Art. 150. — Il *pubblico ufficiale preposto ad un carcere,* che *vi riceve taluno* senza un *ordine dell'autorità competente,* o *ricusa di obbedire all'ordine di scarcerazione* dato dalla medesima, è punito con la detenzione sino ad un anno.

Art. 164. — Il *pubblico ufficiale competente,* che, avuto notizia di una detenzione illegale, *omette, ritarda* o *ricusa* di procedere per farla cessare, o di riferirne all'autorità che deve provvedere, è punito con la multa sino a lire millecinquecento.

Codice di procedura penale:

Art. 809. — Nessun *custode delle carceri* può, sotto la pena portata dall'articolo 150 del Codice penale, *ricevere,* nè *ritenere* qualsiasi persona se non in forza di un mandato di cattura, o di una sentenza di rinvio avanti la Corte, o di una sentenza di condanna a pena restrittiva della libertà personale che non sia il confino, o anche in seguito a ordine per iscritto di un'autorità legittima.

È forza quindi concludere che la libertà individuale nei suoi rapporti con gli arresti e le detenzioni preventive risulta curata ben poco dalle leggi che hanno sviluppato l'articolo 26 dello Statuto. Il nostro Codice di procedura penale richiede in questa parte mutamenti numerosi e

profondi per corrispondere a tutte le esigenze d'un regime libero; ed è a far voti che presto giungano in porto gli studî già da lungo tempo iniziati a questo proposito. Noi abbiamo avuto occasione in altri nostri scritti [1] di non mostrarci soverchiamente entusiasti per certe riforme procedurali che ridonderebbero troppo a vantaggio dei soli bricconi, ma non possiamo dimenticare che se il Codice penale è il Codice dei birbanti, quello di procedura penale può dirsi giustamente il Codice dei galantuomini.

§ **286.** — Tratteremo ora della traduzione in giudizio, e conseguentemente del giudizio e dell'arresto in esecuzione di sentenza.

A) L'espressione « traduzione in giudizio » nel campo del diritto costituzionale si adopera in un senso più lato di quello fatto palese dalle parole. Non si riferisce soltanto al « giudizio » come accade nel linguaggio tecnico del diritto processuale, ma comprende anche la fase anteriore della « istruzione ». È insomma la chiamata a rispondere d'una imputazione davanti la giustizia: e senza comprendere necessariamente l'arresto preventivo, consiste nell'essere messi nella condizione d'accusati, astretti a proporre le proprie difese contro la minaccia d'una condanna e d'una pena. Essa ha luogo, secondo i casi, o col mandato di comparizione o con la citazione all'udienza (diretta o direttissima).

Il mandato di comparizione si adopera in tutti i casi di processura formale, ed emana dal Giudice Istruttore. Dal Codice di procedura penale è definito come l'atto con cui si ordina all'imputato di presentarsi avanti il giudice incaricato della istruzione, per essere interrogato sulla imputazione ascrittagli (art. 180). E a guarentigia dell'imputato deve contenere il nome di lui con tutte le qualificazioni atte a ben determinarlo, ed indicare il tempo ed il luogo in cui egli

[1] Cfr. BRUNELLI, *Delle presunzioni nel diritto e nella procedura penale.* Ferrara, 1890; ID. *A guarentigia di un grande principio costituzionale.* (La pubblicità dei dibattimenti), in « Cassazione unica », Roma, 1903; ID. *Del Pubblico ministero*, ecc. *passim.* Torino, Unione Tip. Ed., 1904.

dovrà comparire, con l'assegnazione non meno di tre giorni per la comparsa, ossia ad un giorno in più per ogni tre miriametri di distanza (art. 118). Il mandato di comparizione può essere rilasciato in tutto il corso dell'istruzione, semprechè vi sieno « indizi di reità contro l'imputato » (articolo 187). E ad assicurarne l'obbedienza è prescritto che possa essere tramutato in mandato di cattura, fra gli altri casi, ove l'imputato non ottemperi senza legittimo impedimento alla chiamata del giudice e trattisi però di reato punibile almeno col carcere (art. 183).

La citazione all'udienza si adopera invece in tutti i casi di procedimento sommario o quasi sommario. L'atto deve contenere, oltre il nome dell'imputato con tutte le qualificazioni necessarie e l'indicazione del tempo e luogo dell'udienza assegnata alla causa, anche l'esposizione in succinto dei fatti imputati, con l'indicazione dell'articolo della legge di cui si chiede l'applicazione (articoli 332 e 373). Ed emana: pei reati di competenza pretoria, dallo stesso Pretore (art. 331) — per quelli di competenza del Tribunale, dal Presidente del Tribunale medesimo (art. 372) — pei giudizii di stampa in Corte d'assise, dal Pubblico Ministero (art. 62 dell'editto).

B) Verificatosi un reato, la funzione giudiziaria penale si esplica mediante una istruttoria, un dibattimento, una sentenza: tre momenti successivi e necessarî, dei quali il primo costituisce la ricerca obiettiva delle responsabilità, il secondo l'analisi meditata delle prove raccolte, l'ultimo la sintesi, che in base ai fatti ristaura il diritto violato. Indispensabili sono in tutte codeste fasi le guarentigie di sostanza e di forme: dovendo ogni giudizio avere per fine di giungere all'accertamento del vero, senza tuttavia offendere la personalità dell'imputato fino all'istante in cui esso sia riconosciuto reo e responsabile.

L'individuo ha bisogno d'avere rispettata e garentita la sua persona anche quando si trovi sottoposto ad un processo; perciocchè l'essere sospettato autore di un fatto delittuoso, e perfino l'essere stato sorpreso nel compierlo, non significa necessariamente ch'egli ne debba rispondere.

Finchè è un semplice imputato, l' individuo non può essere trattato come reo, anzi lo assiste una doverosa presunzione, che lo fa beneficiare di tutti i dubbî, e impone agli altri il carico di provare la sua reità, non a lui di provare la sua innocenza. Deve perciò essere messo in grado di conoscere il tenore delle imputazioni ascrittegli, e di udire faccia a faccia i testimoni che lo accusano, affinchè non cada nell'agguato delle delazioni e delle calunnie. Deve non essere costretto a giuramenti, che potrebbero mettere in contrasto la sua coscienza e il suo interesse; molto meno essere sottoposto a tortura, morale o fisica, acciocchè si confessi reo, si perda, semplifichi a cui spetta il còmpito di dimostrare la sua responsabilità. Fin dal primo istante deve potersi difendere e farsi difendere con la stessa libertà di cui gode l'accusa: e al pari di questa deve poter addurre testimoni a discarico, godendo di tutta l'assistenza delle leggi per chiamarli e farli venire.

Sopratutto deve avere giudici indipendenti, acciocchè sieno imparziali; e innanzi ad essi deve avere un giudizio rapido affinchè il turbamento del suo animo continui pel più breve tempo possibile; e il giudizio vuol essere pubblico, orale, contradittorio, onde la coscienza popolare sieda a giudice fra lui ed i suoi giudici. Deve avere infine una sentenza motivata, perchè la pubblicità continui, ed estenda anche oltre il giudizio, i suoi benefici effetti. Il rito giudiziale dei passati secoli disconosceva questi alti principii, e partiva dall'incredibile concetto che l'imputato è reo, salvo che non riesca a lui di provare la propria innocenza, donde le procedure inquisitorie, e i conseguenti assassini legali il cui ricordo ci fa ancora fremere. Oggi è finalmente riconosciuto l'opposto concetto; ma non ancora in tutti i paesi vi si rende omaggio pieno e compiuto.

Il nostro procedimento penale offre tre forme o maniere di rito, che sono il « rito formale » il « rito sommario » e il « rito quasi sommario ». Il primo presenta ben distinti i due stadii, della *istruzione* e del *giudizio*: ed è proprio dei reati di competenza delle Corti d'Assise benchè non senza una eccezione. Il secondo non presenta una vera

istruzione preparatoria, e costituisce la regola pei procedimenti innanzi al Pretore, dando luogo alla così detta « citazione direttissima ». Il terzo, intermedio, dà luogo alla « citazione diretta » ed è di regola pei procedimenti innanzi al Tribunale penale.

Ma l'istruzione, secondo il nostro Codice di procedura penale, è ancora troppo ispirata agli antichi metodi inquisitorii, perciocchè va rivestita di questi tre caratteri: è scritta, è segreta, è opera esclusiva dell'istruttore, il quale agisce in concorso dell'autorità politica e del Pubblico Ministero, esclusa ogni ingerenza vera e propria della difesa.

Invece il dibattimento, o giudizio in senso stretto, è meglio informato ai giusti principii; svolgendosi innanzi a giudici « inamovibili », nelle necessarie condizioni di pubblicità, oralità e contradittorio delle parti, e dando luogo a sentenze che debbono essere motivate, a termini di legge.

C) Il sistema punitivo si fonda quasi interamente sulla restrizione della libertà personale. Dappoichè siffatta libertà che è la prima e la più cara dell'uomo, ed è perciò il primo bene che lo Stato garantisce all'individuo, è anche quella che adoperata fuori dei limiti giuridici apporta le offese ai diritti degli altri; quindi è dessa che lo Stato priva della propria garentia e colpisce con le sanzioni penali al triplice scopo della prevenzione, per la forza intimidatrice del pubblico esempio, della repressione, per l'effetto intimo e proprio delle pene, e della correzione o emenda, per l'utilità stessa del reo.

Le pene restrittive della libertà, secondo il nostro Codice (art. 11), sono propriamente l'arresto, il confine, la detenzione e la reclusione, tutte temporanee; e l'ergastolo perpetuo.

Ove dunque un giudizio si chiuda con sentenza di condanna a pena restrittiva, e la sentenza sia divenuta irrevocabile, il condannato, se già non si trova in potere della giustizia per arresto preventivo, deve essere catturato acciocchè sia sottoposto a scontare la pena inflittagli. L'ordine dell'arresto in tal caso risulta dalla stessa sentenza: e in base ad essa e per cura del Pubblico Ministero, lo

arresto viene eseguito col mezzo della forza pubblica (articolo 691 del Codice di procedura penale).

§ **287.** Dopo i limiti derivanti dalle necessità della giustizia penale e dei quali unicamente fa cenno la dichiarazione statutaria, ci si parano innanzi altri limiti, derivanti dalla necessità della polizia.

Nel concetto moderno dicesi « polizia » quella maniera dell'azione statuale, che si esplica limitando le attività dei singoli allo scopo di tutelare le persone e le cose contro eventuali danni e pericoli. Si distingue perciò essenzialmente in « polizia di sicurezza » e « polizia amministrativa » secondo che mira appunto a garentire le persone, ovvero le cose che in qualunque modo interessano la collettività: e come ogni altra manifestazione statuale, presuppone una serie di *leggi,* e un *potere* che nell'ambito di queste leggi si esercita.

Le leggi « di polizia » al pari delle leggi penali colpiscono le infrazioni ai comandi e divieti dell'autorità pubblica. Ma si differenziano dalle leggi penali, perchè queste ultime intendono alla tutela *immediata* dell'ordine giuridico, cioè reintegrano il diritto quando già sia stato violato, reprimono le lesioni già verificatesi — quelle invece mirano alla tutela *mediata* del dritto, cioè funzionano come semplici cautele contro l'eventualità delle lesioni nell'ordine giuridico. Conseguentemente, le leggi penali guardano alla intriseca gravità degli atti compiuti contro il diritto; colpiscono il *malum quia malum*; configurano delitti, e pongono a condizione della responsabilità il dolo e il danno, proporzionando a codesti elementi la loro sanzione. Al contrario, le leggi di polizia guardano soltanto alla possibilità del danno temuto; colpiscono il *malum quia prohibitum*; configurano contravvenzioni, in cui si cerca semplicemente se l'infrazione ebbe luogo, ancorchè senza dolo e senza danno.

Entro il campo che queste leggi delimitano, si esercita il potere di polizia, che può ben definirsi come libera ingerenza dell'autorità in ogni momento opportuno: e per

sua propria natura ha un triplice carattere onde si differenzia profondamente dal potere giudiziario, cioè s'ispira all'utile, è preventivo ed è discrezionale. Non ammetterlo, è impossibile, giacchè indarno si penserebbe a ridurre lo Stato al solo ufficio di reprimere i delitti, di colpire gli atti illeciti quando essi abbiano già prodotto le loro funeste conseguenze. Uno Stato non può essere soltanto Potere Giuridico: esso è, e non può non essere anche Governo; e se la repressione costituisce il campo proprio del giudice, la prevenzione a sua volta deve pure avere un proprio campo, e costituisce infatti l'ufficio dell'amministratore preveggente e vigile. Il problema della libertà non va messo fra il reprimere e il prevenire; ma può solo consistere nel ricercare fino a qual punto il prevenire debba estendersi.

Perciocchè questa maniera d'attività statuale, informata all'utilità, capace d'interporsi in tutte le infinite possibilità, determinata bensì dalle leggi ma necessariamente in modo ampio, vago, imperfettissimo, se da una parte è indispensabile, dall'altra racchiude in sè innegabili enormi pericoli. Nulla di più facile, invero, che esagerare nelle *leggi* di polizia — quando la tradizione degli antichi regimi paterni, dando la mano alle nuovissime tendenze sociali, spinge i legislatori a intromettersi in tutte le zone delle umane attività, con la credenza sempre dimostrata dubbia o fallace e pur sempre ricorrente, che tutti i mali si possono evitare se a tempo si prevengono. E nulla di più facile che esagerare nella quotidiana *esplicazione* di cotesta massa di leggi, adoperando le discrezionali potestà con eccessiva larghezza fino agli estremi loro limiti, o peggio ancora abusandone in servizio di non confessabili scopi di parte. Indi pericoli, non soltanto per l'individuo, la cui libertà per molti rispetti è messa dalle leggi in balìa degli agenti del Governo; ma anche pel carattere nazionale, perciocchè i governi « paterni » a lungo andare producono nazioni di bambini.

A questa attività statuale veramente si può ripetere la appassionata apostrofe di Catullo a Lesbia: *nec tecum, nec sine te, vivere possum*. Pur riconoscendone la necessità, un

popolo che intende esser libero deve considerarla con occhio estremamente geloso: e non consentirne le consecutive amplificazioni che in seguito a dimostrata impossibilità di farne senza, caso per caso, circondandola assiduamente di limiti, di controlli, d'efficaci cautele giuridiche e politiche.

§ **288.** — La nostra principale legge di polizia è quella « sulla pubblica sicurezza » il cui testo unico venne approvato col regio decreto 30 giugno 1889, n. 6144, e fu poscia seguìto dal regolamento 8 novembre dello stesso anno, n. 6517. Essa ci mostra come limiti alla libertà individuale in senso proprio tre istituti gravissimi, cioè l'ammonizione, la vigilanza speciale e il domicilio coatto.

L'ammonizione, benchè oggi sia disciplinata in modo più cauto di quanto accadeva sotto la legge precedente, non costituisce meno un avanzo dei vecchi regimi. Essa è rivolta contro un'ampia serie d'individui non rei, ma sospetti alla polizia di potersi rendere rei; ed ecco gli articoli che designano tali individui:

Art. 94. — Il *capo dell'ufficio di pubblica sicurezza* della provincia o del circondario, con rapporto scritto, motivato e documentato, denunzierà *al presidente del Tribunale*, per l'ammonizione, gli *oziosi* e i *vagabondi* abituali, validi al lavoro e non provveduti dei mezzi di sussistenza e i *diffamati* per delitti, di cui agli articoli seguenti.

Art. 95. — Si avrà per *diffamato* colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorchè sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunziata sentenza od ordinanza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove.

Art. 96. — Si avrà anche come *diffamato* chi è designato dalla voce pubblica come abitualmente colpevole di delitti d'incendio, di associazione per delinquere, di furto, rapina, estorsione e ricatto, truffa, appropriazione indebita e ricettazione, o di favoreggiamento di tali delitti e per questi titoli abbia subito condanne o sia incorso nei procedimenti indicati nell'articolo precedente.

L'ammonizione è pronunziata dal presidente del Tribunale penale o da un giudice a ciò delegato, con un rito molto sommario, di cui agli articoli 97-102:

Art. 97. — Il presidente del tribunale *verificherà sommariamente* per mezzo di testimonianze o di altre informazioni le cose esposte nella denunzia, e non più tardi di *cinque giorni* dopo averla ricevuta chiamerà innanzi a sè l'imputato *con mandato di comparizione* in cui saranno enunciate la imputazione con l'esposizione succinta dei fatti sui quali si fonda e la facoltà di presentare le prove a discarico.

Art. 98 — Il termine a comparire non sarà minore di giorni *cinque* nè maggiore di *dieci* da quello della notificazione eseguita con le norme del Codice di procedura penale.

Qualora l'imputato non si presenti nel giorno e nell'ora indicata nel mandato di comparizione e non giustifichi la sua assenza, il presidente rilascerà contro il medesimo *mandato di cattura.*

Art. 99. — Il presidente spiegherà all'imputato le ragioni e lo scopo della denunzia e lo inviterà a giustificarsi.

Facendone l'imputato *formale richiesta,* dovrà essergli accordata l'assistenza di un difensore.

Art. 100. — Se l'imputato ammette i fatti esposti nella denunzia o li nega, senza addurre testimonianze od altre giustificazioni, il presidente pronunzia la sua ordinanza.

Art. 101. — Se l'imputato impugna la denunzia e presenta le prove a difesa, il presidente, *assunte le testimonianze* ed *esaminati i documenti esibiti,* lo chiama nel modo stabilito dall'articolo 97 a *comparire nuovamente* innanzi a lui entro un termine non maggiore di *dieci* giorni da quello della prima comparizione, e, uditolo, pronunzia la sua ordinanza.

Art. 102. — L'*ordinanza,* sia che pronunci l'ammonizione, sia che dichiari non esservi luogo, sarà, entro ventiquattro ore, *comunicata all'autorità di pubblica sicurezza.*

Vi è tuttavia un limitato diritto di reclamo innanzi a un consigliere della Corte d'appello:

Art. 107. — Contro l'ordinanza del presidente o del giudice delegato è ammesso *reclamo* soltanto per motivi d'*incompetenza* o *inosservanza* delle disposizioni contenute nel titolo terzo, capo terzo, della presente legge.

Il reclamo sarà presentato, nel termine di cinque giorni dalla pronuncia del provvedimento, con dichiarazione motivata alla cancelleria del tribunale, e sarà giudicato da un *consigliere di appello,* delegato dal primo presidente, osservati i termini e le forme di che negli articoli 98, 99, 100 e 101 della presente legge.

Se il reclamo non è stato proposto regolarmente od è infondato, il consigliere di appello delegato ordinerà l'esecuzione del provvedimento di primo grado e la sua pronunzia non sarà suscettiva di altro rimedio.

Ove poi il reclamo sia regolare e fondato nei suoi motivi, il consigliere di appello delegato annullerà il procedimento e pronuncierà in merito.

Anche questa pronuncia non sarà soggetta ad altro rimedio.

Il reclamo *sospende* gli effetti dell'ammonizione, *a meno che* il presidente del tribunale o il giudice delegato, non abbia, per gravi motivi, dichiarato la sua ordinanza eseguibile non ostante gravame.

Le conseguenze dell'ammonizione sono indicate negli articoli 103-105, non senza ricordare quelle già esaminate ai precedenti §§ 284-287, e quella che esamineremo al § 400, circa la decadenza degli ammoniti dal diritto elettorale politico e amministrativo. Ognun vede come difficilmente si potrebbero dedurre più gravi limitazioni alla libertà individuale da un semplice sospetto delle autorità di pubblica sicurezza.

Art. 103. — Se si tratti di ozioso o di vagabondo, il presidente gli prescriverà, nell'ordinanza di ammonizione, di *darsi*, in un conveniente termine, *al lavoro;* di *fissare stabilmente la propria dimora*, di *farla conoscere*, nel termine stesso, *all'autorità locale di pubblica sicurezza* e di *non abbandonarla* senza *preventivo avviso* all'autorità medesima.

Art. 104. — Se si tratta di persona diffamata a termine degli articoli 95 e 96, il presidente le prescriverà, nell'ordinanza d'ammonizione, di *vivere onestamente;* di *rispettare* le *persone* e le *proprietà;* di non dar ragioni a *sospetti* e di *non abbandonare il luogo di sua dimora*, senza *preventivo avviso* all'autorità di pubblica sicurezza.

Art. 105. — Il presidente prescriverà inoltre all'ammonito, a qualunque categoria appartenga, di *non associarsi a persone pregiudicate;* di *non ritirarsi la sera* più tardi e di *non uscire* al *mattino più presto* di una *data* ora; di non portare *armi* e di non trattenersi *abitualmente* nelle osterie, bettole o case di prostituzione.

Ma per individui di 18 anni sono date discipline speciali:

Art. 113. — Ove l'ozioso, il vagabondo o il diffamato, a termini degli articoli 95 e 96, sia minore di 18 anni, il presidente o il giudice delegato, sul rapporto del capo dell'ufficio provinciale o circondariale di pubblica sicurezza, ordina che *sia consegnato al padre, all'ascendente o al tutore*, con la intimazione di provvedere all'educazione e d'invigilare la condotta di lui sotto comminatoria della multa sino a lire mille.

In caso di *persistente* trascuranza *potrà* essere pronunziata la perdita dei diritti di patria potestà e di tutela.

Art. 114. — Se il minore dei 18 anni è privo di genitori, ascendenti o tutori, o se questi non possono provvedere alla sua educazione e sorveglianza, il presidente o il giudice delegato ordina il di lui *ricovero presso qualche famiglia onesta* che consenta ad accettarlo, ovvero in un *istituto di educazione correzionale*, finchè abbia appreso una professione, un'arte od un mestiere; ma non oltre il termine della minore età.

I genitori o gli ascendenti sono tenuti al pagamento della retta o di quella parte di essa che verrà di volta in volta determinata.

Art. 115. — In nessun caso i genitori, ascendenti o tutori possono ottenere, senza il consenso dell'autorità competente, la restituzione del minore

ricoverato in un istituto di educazione correzionale, secondo l'articolo precedente, prima del termine ivi fissato.

Art. 116. — Le disposizioni dei tre precedenti articoli si applicano anche nel caso che il minore dei 18 anni eserciti *abitualmente* la mendicità o il meretricio.

Sulla durata dell'ammonizione e sulla sua revoca eventuale prima del termine, dispongono gli articoli 108-109.

Art. 108. — L'ammonizione cessa di pieno diritto allo scadere del *biennio* dal giorno dell'ordinanza, se nel frattempo l'ammonito non abbia riportato condanna per delitto o per contravvenzione alla ammonizione.

Nel caso di condanna per tali titoli, il biennio decorre dal giorno del compimento della pena.

Art. 109. — Il presidente o il giudice delegato, sulla domanda dell'ammonito, inteso il capo dell'ufficio di pubblica sicurezza, o sulla proposta di quest'ultimo, può *revocare* la ammonizione quando siano cessate le cause per le quali fu inflitta.

E finalmente l'articolo 110 determina in qual modo sono punite le contravvenzioni all'ammonizione:

Art. 110. — Il contravventore alle prescrizioni dell'ordinanza di ammonizione è punito coll'arresto sino a un anno, estensibile a due in caso di recidiva e con la vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza.

Contro la sentenza è ammesso il ricorso in appello o in cassazione, così da parte del Pubblico Ministero come da quella dell'imputato, secondo le norme ordinarie del Codice di procedura penale.

Per dare un'idea dell'applicazione di questo istituto, ricordiamo le seguenti cifre statistiche. Sotto l'imperio della vecchia legge di pubblica sicurezza gli ammoniti furono in media annua 8525 dal 1883 al 1886 — 6523 dal 1887 al 1889. Sotto la legge vigente furono in media annua 2064 dal 1890 al 1892 — 2805 dal 1893 al 1895 — 3282 nel 1896 — 2802 nel 1897 — 2529 nel 1898 — 2584 nel 1899, non computando in queste cifre i minorenni.

§ **289.** — In ordine alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza premettiamo due articoli del Codice penale:

Art. 28. — La legge determina i casi nei quali il giudice deve aggiungere alla pena inflitta la sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza.

La vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza, ove la legge non disponga altrimenti, non può essere inferiore ad *un* anno nè superiore ai *tre*.

Il condannato sottoposto a tale vigilanza ha l'obbligo di dichiarare alla autorità competente, entro 15 giorni dal termine indicato nell'articolo 42, *in qual luogo intende stabilire la propria residenza*, e l'obbligo altresì di adempiere le prescrizioni che gli sieno imposte in conformità della legge. La stessa autorità gli può *vietare la residenza in luoghi determinati*, durante il tempo della vigilanza.

Nelle sentenze di condanna alla pena della reclusione per un tempo maggiore di un anno, il giudice *può* aggiungere la sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale.

La sentenza può limitare le prescrizioni da imporsi al condannato.

Art. 42. — La vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza decorre dal giorno in cui sia scontata la pena alla quale fu aggiunta.

La sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza può, ove le condizioni e la condotta del medesimo lo permettono, farsi cessare o limitarsi tanto nella durata quanto negli effetti, con provvedimento dell'autorità giudiziaria.

A limitarne gli effetti può provvedere anche l'autorità competente per l'esecuzione della vigilanza, se i medesimi non sieno stati determinati nella sentenza di condanna.

La legge di pubblica sicurezza esplica siffatte disposizioni del Codice, con le disposizioni dei seguenti articoli:

Art. 117. — Il condannato alla vigilanza speciale dell'*autorità di pubblica sicurezza* deve uniformarsi, per la durata della pena, alle *prescrizioni* dell'autorità competente.

Le prescrizioni sono trascritte sopra una carta di permanenza che gli è consegnata, redigendone verbale.

Art. 118. — Al condannato alla vigilanza *può* essere prescritto:

1° di darsi a *stabile lavoro* e di farlo constare nel termine che sarà prefisso;

2° di non abbandonare l'*abitazione* scelta, senza preventivo avviso all'ufficio locale di pubblica sicurezza;

3° di non *ritirarsi* alla sera più tardi, e di non *uscire* al mattino più presto di una data ora;

4° di non ritenere, nè portare *armi* proprie od altri istrumenti atti ad offendere;

5° di *non frequentare* postriboli, nè osterie od altri esercizi pubblici;

6° di *non frequentare* pubbliche riunioni, spettacoli o trattenimenti pubblici;

7° di *non associarsi* ai pregiudicati;

8° di tenere *buona condotta* e di *non dar luogo a sospetti*;

9° di *presentarsi all'autorità locale di pubblica sicurezza* nei giorni che saranno indicati, e ad *ogni chiamata* della medesima;

10° di *portar sempre indosso la carta di permanenza* e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali od agenti della pubblica sicurezza.

Art. 119. — L'autorità di pubblica sicurezza, nel fare al condannato alla vigilanza tali prescrizioni, avrà riguardo ai precedenti di lui, non che al mestiere o professione.

Art. 120. — Il *contravventore* alle prescrizioni della vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza. è arrestato e punito a termini del Codice penale, dal magistrato del luogo dove fu commesso il reato.

Art. 121. — L'autorità di pubblica sicurezza, qualora abbia fondati *sospetti* di reato, potrà procedere a *perquisizioni personali* e *domiciliari* contro le persone sottoposte alla vigilanza speciale. Potrà anche farle *arrestare*, deferendole all'autorità giudiziaria del luogo, qualora il sospetto risulti fondato.

Art. 122. — Il condannato alla vigilanza speciale non può trasferire la propria *dimora* in altro *comune*, senza il *consenso* dell'autorità di pubblica sicurezza del circondario.

Il contravventore è punito a termini dell'articolo 120.

Nelle quali disposizioni è principalmente a notare l'articolo 121, che abbandona all'arbitrio della polizia gli individui soggetti alla vigilanza speciale, sino al punto che i medesimi possono essere sottoposti a perquisizioni ed anche arrestati per il semplice *sospetto* che abbiano preso parte a un reato.

§ **290.** — Il domicilio coatto, finalmente, è un altro istituto di polizia, che non si rivolge a sanzione di reati già commessi, ma deriva dal semplice sospetto che se ne possono commettere.

Con questo ingegnoso eufemismo, nota uno scrittore straniero, la legge dell'Italia libera ha ricostituito la deportazione.

Esso consiste nell'obbligo di vivere a confino in un determinato luogo, insieme agli altri coatti, rimanendovi sotto la vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza:

Art. 131. — Il coatto *non può allontanarsi* dalla colonia o dal comune assegnatogli.

In caso di cootravvenzione, il coatto sarà dall'autorità giudiziaria locale punito coll'arresto da uno a sei mesi, e il tempo trascorso in carcere non sarà computato in quello che rimarrebbe di domicilio coatto.

Art. 132. — Il direttore della colonia ha pei coatti le attribuzioni dalla legge affidate all'autorità locale di pubblica sicurezza pei *sottoposti alla vigilanza speciale.*

Sono applicabili ai coatti le disposizioni contenute nei precedenti articoli 117, 118, 119, 120 e 121.

Art. 128. — L'ufficiale di pubblica sicurezza del luogo assegnato ad un coatto, deve adoperarsi presso l'autorità municipale e presso i privati a procurargli lavoro, quando non riesca a trovarlo da sè.

In mancanza di lavoro e qualora un coatto si trovi senza mezzi di sussistenza e, senza sua colpa, nella impossibilità di guadagnarseli, il Ministero dell'interno provvederà al suo alloggio a vitto per il tempo strettamente necessario e nella misura determinata dal regolamento.

Il domicilio coatto, ai sensi dell'articolo 124, può durare da uno a cinque anni, ma è tuttavia possibile una liberazione condizionale prima del termine, a grado dell'autorità politica:

Art. 129. — Qualora il coatto tenga *buona condotta*, il ministro dell'interno può liberarlo condizionatamente, prima del termine stabilito dall'ordinanza di assegnazione.

Art. 130. — Se il coatto prosciolto condizionatamente tiene *cattiva condotta*, il ministro dell'interno potrà rinviarlo a domicilio coatto sino al compimento del termine, non computato il tempo passato in libertà condizionata o in espiazione di pena.

Le persone che possono subire questa limitazione della libertà individuale sono determinate dall'articolo 123; dove è a notare che si comprendono gli ammoniti, cioè coloro che ufficialmente vennero dichiarati « diffamati » o « sospetti »:

Art. 123. — Possono assegnarsi al domicilio coatto, qualora siano *pericolosi alla sicurezza pubblica*, gli ammoniti e i condannati alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza, che incorrano con distinte sentenze:

1° in due condanne per contravvenzione alla ammonizione o alla vigilanza speciale;

2° in due condanne per delitto contro le persone e le proprietà;

3° in due condanne per violenza o resistenza all'autorità;

4° in una condanna per contravvenzione all'ammonizione o alla vigilanza speciale ed in una per delitto delle specie indicate ai numeri 2 e 3.

Ebbene: questa « pena », che non è lieve nè per la durata nè per gli obblighi, questa « pena », che non colpisce reati già commessi, ma anticipa la previsione di eventuali reati, non è, nè del resto potrebbe essere, pronunziata da giudici: ma da una Commissione prevalentemente composta di funzionari:

Art. 125. — L'assegnazione a domicilio coatto e la sua durata sono pronunciate da una *Commissione provinciale* composta del prefetto, del presidente del tribunale o di un giudice da lui delegato, dal procuratore del

Re, del capo dell'ufficio provinciale di pubblica sicurezza e dell'ufficiale dei reali carabinieri, comandante l'arma nella provincia.

La Commissione è convocata e presieduta dal prefetto.

Art. 126. — Le ordinanze della Commissione sono trasmesse al Ministero dell'interno per la designazione del luogo di domicilio e per la traduzione del coatto.

Vi è tuttavia l'adito a ricorso, ma di questo giudica un'altra Commissione non giudiziaria:

Art. 127. — Contro l'ordinanza d'assegnazione è ammesso il ricorso ad una Commissione d'appello che risiede presso il Ministero dell'interno, ed è composta dal sottosegretario di Stato per l'interno che la convoca e la presiede, di due membri del Parlamento, di un consigliere di Stato, di un consigliere di Corte d'appello, di un sostituto procuratore generale, del direttore generale della pubblica sicurezza, del direttore generale delle carceri e del direttore capo di divisione della polizia giudiziaria ed amministrativa.

L'appello non sospende l'esecuzione dell'ordinanza della Commissione provinciale.

Anche le deliberazioni della Commissione di appello sono comunicate al Ministero per la esecuzione.

Per dare un'idea dell'intensità con cui si svolge l'istituto del domicilio coatto, ricorderemo che nel 1896 ne furono colpiti 1561 individui, e nel 1897 1181. Benchè anche in questa parte la vigente Legge di P. S. abbia assai migliorato l'antecedente stato di cose col mettere qualche freno alla possibilità di eccessivi arbitrî, pure lo istituto del domicilio coatto non si potrà correggere appieno se non sopprimendolo. Del che fu riconosciuta la necessità nello stesso Discorso della Corona del 14 novembre 1899, e in un progetto di legge del 17 novembre stesso anno che però non ebbe seguito (stampato n. 16 e n. 16-A della sessione 1898-99, Camera deputati) [1].

* [1] Fin qui il nostro A.; ed a quanto egli ha esposto in merito allo argomento toccato in questo §, ci permetteremo di aggiungere qualche altra breve considerazione, visto che la quistione del domicilio coatto tornerà presto di attualità quando dovrà discutersi il progetto relativo presentato alla Camera dall'allora ministro di G. G. Ronchetti fin dal dicembre 1904 e fatto proprio dal Gabinetto Giolitti.

Difatti la stampa periodica s'è già impossessata dell'argomento (Cfr. l'articolo dell'on. prof. Stoppato pubblicato nel *Giornale d'Italia* di Roma, addì 22 marzo 1908, intitolato: *Domicilio coatto e delinquenti*).

Se da quest'ultimo scritto del chiaro parlamentare che siede sui banchi

§ **291.** — Altri limiti alla libertà individuale derivano dal bisogno che ha lo Stato dell'opera personale dei privati per l'attuazione di certi pubblici servizi. Quindi l'obbligo di comparire come testimoni per illuminare la giustizia, ed a cui sono tenuti del pari cittadini ed estranei che si trovino nel Regno.

Quindi, pei soli cittadini, l'obbligo di servire come giurati, affinchè possano funzionare le Corti d'assise — quello delle prestazioni d'opera, che è una forma d'imposta di cui all'articolo 5 della legge 30 agosto 1868, n. 4613, sulle strade comunali obbligatorie — e, massimo fra tutti, quello del servizio militare.

della destra e valoroso penalista della scuola giuridica, non si avesse a trarre altra conseguenza che contro il domicilio coatto stanno uomini competenti, senza distinzione di scuola e di colore politico, l'articolo avrebbe già un grande significato, e per questo solo meriterebbe di essere segnalato. Ma esso dimostra qualche cosa di più. Noi non possiamo nè dobbiamo riassumerlo anche perchè in esso lo scrittore assurge a discutere di un più grave problema collegato strettamente all'altro problema del domicilio coatto: il problema riguardante la recidività abituale; ma segnaliamo lo scritto come indice quasi sicuro del concorde evolversi della coscienza pubblica contro un istituto caduto meritatamente in dispregio, e che un paese civile non può conservare.

Di fatti — osserviamo per conto nostro — a che mantenerlo in vigore quando esso non raggiunge nessuno degli scopi che i fautori suoi potevano sperar di raggiungere?

Il tempo ha dimostrato che il domicilio coatto non serve nè come mezzo preventivo, nè come mezzo repressivo, senza aggiungere ancora che il modo, come viene attuato fin ora, è spoglio di ogni garanzia, e quindi offende ogni bennato senso giuridico, e che — esso domicilio coatto — finisce, poi, coll'essere in realtà, scuola di delitti e di immoralità.

Noi abbiamo conosciuto qualche triste soggetto ritornare dal domicilio coatto peggiore di prima; e le ragioni, che di questo fatto, egli ci dava, valevano, nella loro rozza espressione, più di qualche pensata elucubrazione. E non è chi non veda come sia speranza ingenua, credere di resistere al numero enorme e sconfortante dei recidivi, con un mezzo amministrativo di carattere così transeunte, e con un sistema — ripetiamo — così privo di contenuto morale.

Pensiamo anche noi che sia dovere del legislatore studiare il poderoso problema della recidività abituale, e tentare di risolverlo nell'interesse sociale; ma i mezzi repressivi e specialmente preventivi per raggiungere questo scopo, sono molto più gravi e meno semplicisti del domicilio coatto. A proposito del quale, ed in rapporto alla recidività abituale di cui dovrebbe essere uno strumento di remora, ci sia lecito chiudere questa nostra nota

Quindi anche l'obbligo di sottostare all'imperio di pene disciplinari restrittive della libertà, intese a meglio assicurare l'andamento di determinati servizi. Invero il complesso degli agenti statuali in ogni ramo di servizio pubblico è costituito in gerarchia, cioè in una scala di subordinazione e d'unificazione progressiva dai più bassi gradi al più alto. La gerarchia, per potersi conservare, presuppone e richiede che al diritto di comando dei superiori verso gli inferiori corrisponda certo e continuo il dovere di obbedienza di questi verso quelli. Presuppone e richiede la disciplina e, pel mantenimento di questa, il potere disciplinare. La disciplina si definisce come il complesso delle prescrizioni

col riportare una statistica che se non si può dire recentissima, certo è costituita dai dati ultimi conosciuti, ed ufficialmente pubblicati.

Le cifre saranno più eloquenti di ogni argomentazione e dimostrano anche ai più increduli la insufficienza dei nostri sistemi preventivi e repressivi in genere, e del domicilio coatto in ispecie, oltre che l'impossibilità che quest'ultimo possa, da solo, far argine all'irrompente fiumana della delinquenza recidiva.

Numero delle recidive per ciascun quinquennio 1891-1895 *e* 1896-1900.

Numero delle condanne precedentemente riportate	1891-1895		1896-1900	
	Somma delle cifre effettive del quinquennio	Cifre proporzionali ogni 100 recidivi	Somma delle cifre effettive del quinquennio	Cifre proporzionali ogni 100 recidivi
Una condanna	90, 536	47.52	116, 085	43.10
Da 2 a 5 condanne. .	84, 619	44.42	124, 713	46.30
Da 6 a 10 condanne. .	12, 044	6.33	21, 530	7.99
Da 11 a 15 condanne. .	2, 338	1.23	4, 686	1.74
Da 16 a 25 condanne. .	862	0.45	2, 002	0.74
Più di 25	180	0.05	336	0.13

E tutto questo (sentiamo il bisogno di aggiungere) diciamo prescindendo da ogni considerazione riguardo al domicilio coatto, quando esso assume il carattere di repressione contro idee politiche in opposizione a quelle dominanti. È tal forma, questa, di repressione, che rifugge assolutamente dal concetto di Stato moderno. Eppure non è molto che anche da noi si credeva che, con questi mezzi, si potesse sul serio f re argine a certe dottrine.

e sanzioni, rivolte al buon andamento di un ramo del pubblico servizio. Il potere disciplinare si definisce come il mezzo per cui si assicura in ciascun ramo del pubblico servizio l'obbedienza dei subalterni ai rispettivi doveri tecnici. Ed affinchè risulti efficace, ora dà luogo a sanzioni punitive; le quali possono essere non solo morali e pecuniarie, ma anche restrittive della libertà personale, dal quale ultimo punto di vista noi ne facciamo memoria nella presente trattazione. Le sanzioni corporali tuttavia s'incontrano solo nel campo dei servizi militari e militarizzati (per analogia a questi ultimi, nei convitti e ricoveri, e sulle navi mercantili a carico anche dei semplici passeggieri); mentre nel campo dei servizi civili non si hanno che sanzioni morali e pecuniarie.

Il potere disciplinare ha qualche anologia col potere punitivo che si esercita dalla giustizia penale, entrambi adoperando sanzioni che più o meno gravemente colpiscono gli averi o la libertà dell'individuo. Ma non sono da confondersi. Diverso è il loro scopo: dappoichè l'uno tutela il mantenimento dell'ordine sociale, e colpisce reati, ed è strettamente obbligato a leggi che qualificano in precedenza il fatto punibile e ne prescrivono le corrispondenti pene; l'altro tutela la sfera interna del pubblico servizio, e colpisce infrazioni a doveri tecnici, ed opera assai più discrezionalmente così nel rilevare e qualificare il fatto punibile come nel farvi corrispondere la pena. Diversa è la natura delle sanzioni: dappoichè in un caso abbiamo pene di carattere eminentemente pubblico; nell'altro abbiamo sanzioni che non escono mai dall'ambito in cui si svolga il servizio e non colpiscono che vantaggi derivanti dal servizio medesimo (privazione parziale o totale dello stipendio, privazione della facoltà di uscire nelle ore non occupate dai doveri di servizio, privazioni di comodità materiali connesse al servizio, sospensione delle promozioni, trasferimenti a servizi più gravi, espulsione o licenziamento). Diverso infine è il modo col quale si mette in opera l'accertamento della responsabilità e la conseguente applicazione della pena: in un caso ciò accadendo per opera di un

apposito potere pubblico, il giudiziario, e previa formale provocazione, e con forme lente, rigide, solenni, atte a garantire ampiamente l'applicazione obiettiva e imparziale della legge che qualifica il fatto punibile; nell'altro caso accadendo per opera degli stessi superiori nell'ambito del corpo o servizio, e con forme più sciolte se anche meno tutelatrici, in esplicazione di una potestà di comando gerarchico la quale non ha bisogno di rivolgersi a potere o corpo estraneo par farsi valere. Da tutto ciò segue che la potestà disciplinare non si confonde col diritto punitivo statuale; non è quindi assertiva con questo; ma può, se il caso lo richieda, commutarsi anche con questo a carico dello stesso fatto o individuo, come può, ai proprî fini colpire anche un fatto che il giudice abbia dichiarato non punibile.

§ **292.** — A completare il quadro, esaminiamo ora più particolarmente i limiti della libertà individuale nel suo aspetto specifico di libertà di locomozione, cioè qual dritto di muovere la persona o il domicilio da luogo a luogo nello Stato e fuori di esso. Prescindiamo però dalle disposizioni di legge esaminate nei precedenti paragrafi e che, investendo in genere la libertà personale, toccano implicitamente anche quella di muoversi.

I limiti derivano dalle necessità della giustizia, dalle opportunità della polizia di sicurezza, da quelle della polizia sanitaria, dal dovere del servizio militare, dal buon ordine delle famiglie, dal sentimento di difesa verso i deboli che sarebbero incapaci a difendersi da sè stessi.

a) Limiti di giustizia. Nel campo della istruzione dei processi, l'articolo 123 del Codice di procedura penale, e analogamente l'articolo 356 del Codice penale per l'esercito e l'articolo 402 di quello per la marina, conferiscono al giudice istruttore che acceda sopra il luogo d'un reato, la potestà d'inibire l'allontanamento di tutte le persone presenti, fino al termine delle sue indagini. Gli articoli 184 e 213 del Codice di procedura penale conferiscono al giudice che rilasci un mandato di comparizione, e rispettiva-

mente alla Camera di consiglio o alla Sezione d'accusa o al Tribunale o alla Corte che accordino la libertà provvisoria, la facoltà di prescrivere che l'imputato si tenga lontano da un determinato luogo, o che abiti in un designato comune.

Nel campo delle pene, va ricordata in particolar guisa la pena del confino; consistente nel semplice obbligo di recarsi a dimorare (per un tempo non inferiore a un mese e non superiore a tre anni) in un comune indicato nella sentenza, a distanza non minore di 60 chilometri tanto dal luogo in cui fu commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi o lo stesso condannato hanno la propria residenza (articolo 18 del Codice penale).

Può anche ricordarsi qui l'articolo 698 del Codice di di commercio, secondo il quale, sino a che non sia chiusa la procedura del fallimento, il fallito non può allontanarsi dal suo domicilio, senza un permesso del giudice delegato [1].

b) Limiti di polizia. La legge di P. S. determina limitazioni della libertà di locomozione pei viandanti e pei liberati dal carcere.

Pei viandanti dispone all'articolo 85:

Art. 85. — Chi, *fuori del proprio comune*, desta ragionevoli *sospetti* con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali o agenti di sicurezza pubblica, non può e non vuol dare contezza di sè con qualche mezzo degno di fede, *è condotto* dinanzi all'*autorità locale di sicurezza pubblica*. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, *può farlo rimpatriare*, con *foglio di via obbligatorio* o anche, secondo le circostanze, *per traduzione*.

A dare contezza di sè può servire il « passaporto per l'interno » rilasciato dal Sindaco a sensi del regio decreto 7 ottobre 1900, n. 356: ma questo passaporto non è più obbligatorio.

* (1) Richiamiamo anche la disposizione dell'articolo 3 del Regio Decreto 31 gennaio 1901, n. 36, concernente i passaporti per l'estero, ove dichiarasi vietato di rilasciarne, e cioè proibito di emigrare, per « coloro che debbono scontare una pena restrittiva della libertà personale per qualunque reato, o contro i quali sia in corso un giudizio penale per delitto ».

Cfr. altra nostra nota al § 298.

Pei liberati dal carcere, che già pagarono il loro delitto con l'avvenuta espiazione della pena, la polizia accampa nondimeno ulteriori diritti, come vedesi nell'articolo 89.

Art. 89. — I condannati ad una pena non minore di anni tre o a pena maggiore di sei mesi per delitto contro la proprietà, o per contravvenzione all'ammonizione, e i condannati alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza devono, appena usciti dal carcere, presentarsi all'ufficio di pubblica sicurezza locale, che li provvederà del *foglio di via obbligatorio*, ove sia necessario.

Qualora trattisi di pregiudicati pericolosi, *potranno* essere tradotti in *arresto* innanzi all'autorità suddetta.

E l'articolo 93, comune a tutti i suddetti individui, dispone in ordine al rimpatrio col foglio di via obbligatorio:

Art. 93. — Coloro che si fanno rimpatriare con foglio di via obbligatorio *non possono allontanarsi dall'itinerario loro tracciato.*

Ove se ne allontanino, saranno *tradotti* innanzi al magistrato del luogo in cui sono trovati.

Alla contravvenzione prevista in questo articolo si applica la pena dell'*arresto fino ad un mese.*

Scontata la pena, si faranno proseguire *per traduzione* nell'itinerario loro tracciato.....

Un'altra limitazione di polizia che si può riferire alla libertà di locomozione, è quella concernente il diritto dell'onesto cittadino di portare armi a propria difesa quando esce dal suo domicilio; ed ecco le disposizioni della legge di pubblica sicurezza:

Art. 15. — Non possono portarsi, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, *armi lunghe da fuoco*, senza la *licenza dell'autorità di pubblica sicurezza del circondario.*

Art. 16. — Il *prefetto* della provincia, nei termini e alle condizioni degli articoli seguenti, può concedere la licenza di portare la *rivoltella* o la *pistola* di qualunque misura, o il *bastone animato*, purchè la lama non abbia lunghezza inferiore a sessantacinque centimetri.

Il permesso speciale di che sopra, è sottoposto al pagamento della tassa stabilita per la licenza delle armi da fuoco.

Art. 17. — La *licenza* di portare armi *non può essere accordata* a chi abbia subìto *condanna* a pena restrittiva della libertà personale per tempo superiore a *tre* anni, e, qualora la pena avesse importato l'interdizione, non abbia ottenuta la riabilitazione a termini dell'articolo 834 del Codice di procedura penale, nè a chi è *ammonito* o sottoposto alla *sorveglianza speciale* della pubblica sicurezza.

Può rifiutarsi a chi fu condannato a pena minore di tre anni e non può provare la sua buona condotta.

Al minore non emancipato non può essere accordato il porto d'armi.

È però in facoltà del prefetto di accordar la licenza per l'arma lunga da fuoco al minore che presenti il consenso scritto del padre o del tutore, ed abbia compiuto il 16° anno.

Art. 18. — La *licenza* ha la durata di *un anno*. Sarà *revocata* anche prima della scadenza, per *cattiva condotta* o per l'*abuso dell'arma*.

Verificandosi in qualche *provincia* o *comune* condizioni anormali di pubblica sicurezza, il *Ministro dell'interno* può *revocare* in tutto o in parte, con pubblico manifesto, le licenze di portare armi.

Art. 19 — Senza un giustificato motivo non possono portarsi fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, *strumenti da taglio o da punta atti ad offendere*, come saranno specificati nel regolamento.

Art. 20. — Il contravventore alle disposizioni degli articoli 12, 13, 15 e 16 è punito a termini degli articoli 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 468 del Codice penale.

Il contravventore alle disposizioni dell'articolo 14 è punito coll'ammenda sino a cento lire.

Il contravventore alle disposizioni dell'articolo 19 è punito coll'arresto sino a tre mesi, estensibile a sei, ove la contravvenzione sia commessa di notte o in adunanze e concorsi di gente per pubbliche solennità, fiere, feste, processioni o mercati.

Così: diniego del diritto di portare armi ai « sospetti » — potestà discrezionale di concederne o ricusarne licenza a chiunque altro — potestà discrezionale di revoca della licenza, per la quale si è dovuto anche pagare una tassa di concessione — potestà discrezionale di revoca anche per interi comuni e intere provincie e conseguentemente facoltà di perquisizioni personali ai viandanti, giusta l'articolo 149 del Codice di procedura penale.

c) Limiti di polizia sanitaria. La legge 22 dicembre 1888, n. 5849, sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, negli articoli 47 e 49 consente l'isolamento delle persone sospettate o riconosciute infette di malattie contagiose od epidemiche.

Il regolamento di sanità marittima del 29 settembre 1895, n. 636, ordina negli articoli 93, 95, 98 e 104 le quarantene per le navi provenienti da luoghi infetti; e nei capi 6, 7 ed 8 organizza un sistema di visita sanitaria per le navi in partenza o in arrivo [1].

* [1] Notiamo anche la legge 14 febbraio 1904, n. 36, che disciplina l'invio ai manicomi delle persone affette da alienazione mentale.

d) Limiti dipendenti dall'obbligo del servizio militare. La legge 31 gennaio 1901, n. 23, sulla emigrazione, dopo aver dichiarato che l'emigrazione è libera, soggiunge fin dal suo primo articolo:

Gli *inscritti di leva* che abbiano compiuto o che compiano nell'anno il 18° anno d'età, gli inscritti di leva marittima e i militari del Corpo reali equipaggi potranno emigrare quando abbiano ottenuto il *permesso*, i primi dal prefetto o dal sotto-prefetto, i secondi dal capitano di porto, e gli ultimi dal comandante del corpo.

I *militari di* 1ª *categoria* dell'esercito che non abbiano compiuto il 28° anno di età potranno emigrare quando abbiano ottenuto il *permesso* dal comandante del distretto, al quale dovranno provare di trovarsi in una delle condizioni che saranno specificate dal regolamento.

È libera l'emigrazione dei *militari di* 2ª *e di* 3ª *categoria* appartenenti all'esercito e alla marina.

È pure libera l'emigrazione dei *militari di* 1ª *categoria* appartenenti all'esercito, che abbiano compiuto il 28° anno di età; ma sino a quando non abbiano compiuto il 32° anno essi debbono *notificare* la loro partenza al comandante del distretto.

La facoltà d'emigrare, consentita ai militari dai precedenti capoversi, potrà essere, in casi eccezionali, *temporaneamente sospesa* con decreto reale su proposta dei Ministri della guerra e della marina.

e) Limiti derivanti dal buon ordine delle famiglie. Il Codice civile negli articoli 130 e 131 impone ai coniugi l'obbligo della coabitazione, e determina che la moglie deve seguire il marito ovunque egli creda opportuno di fissare la sua residenza. Negli articoli 221 e 222 stabilisce che il figlio non può abbandonare la casa paterna o quella che il padre gli abbia destinata per educazione o correzione; e che, allontanandosene, vi può essere ricondotto. E negli istituti ora detti lo stesso metodo di vita in comune, oltrechè l'esercizio di un giusto potere disciplinare, limita la libertà dei giovani che vi si trovano. Nell'articolo 329 il Codice dichiara inoltre che l'interdetto è in istato di tutela onde a lui si applicano le stesse disposizioni limitatrici che abbiamo testè accennate pei minorenni.

f) Limiti derivanti dal dovere di difesa dei deboli. Leggesi nel Codice per la marina mercantile:

Art. 87. — Qualunque sia la natura del viaggio ed il numero delle persone imbarcate, l'autorità sanitaria potrà vietare l'imbarco d'individui *ammalati* o *convalescenti* di lunga e grave malattia....

Art. 88. — L'imbarco e il trasporto in viaggi marittimi di lungo corso o di gran cabotaggio, d'individui *mentecatti, idioti, sordomuti, ciechi* o *storpii* o di giovanetti *minori degli anni* 18, non sarà permesso se non quando siano accompagnati da parenti o tutori, o vi sia persona che offra guarentigia per la dovuta assistenza durante il viaggio e per la loro sussistenza all'arrivo nel luogo di destinazione.

E nella legge sull'emigrazione, articolo 1:

.....Il Ministro degli affari esteri potrà, d'accordo col Ministro dell'interno, *sospendere l'emigrazione verso una determinata regione* per motivi d'ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante.

Onde il R. decreto 31 gennaio 1901, n. 36, sui passaporti per l'estero, determina:

Art. 3. — È *vietato* di dar corso alle domande per ottenere la dichiarazione di *nulla osta* e di *rilasciare passaporti* per l'estero a persone che risultino trovarsi in una delle categorie seguenti:

1° coloro che, *abbandonando persone per legge affidate alle loro cure*, non dimostrino di aver provveduto in modo stabile alla sussistenza di esse;

2° le *persone* che, a norma delle leggi civili, sono *sottoposte alla potestà altrui, se prive del consenso della persona* da cui dipendono, o, in mancanza di essa, del *pretore* nei capiluoghi di mandamento, o altrimenti del *giudice conciliatore*; e, trattandosi di minori di 16 anni, *se non siano bene affidati*, o se vi siano ragioni per credere che siano condotti all'estero per scopi immorali, o per prestar lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute.

Alle quali limitazioni si riannoda pure l'obbligo di rinchiudere i mentecatti in appositi ospizi donde non possono essere rilasciati finchè non rientrino nel possesso delle perdute facoltà mentali: e similmente l'obbligo tradizionale dei ricoverati nei pubblici ospedali, di non uscirne senza il consenso dei sanitari. Facciamo osservare, nel conchiudere, che le temporanee proibizioni di circolazione, emanate a seconda degli obietti dalle autorità governative o da quelle comunali circa le vie, le piazze pubbliche, ecc., possono sembrare anch'esse limitazioni a questa libertà, ma nol sono. Perciocchè la pubblicità delle vie, delle piazze, dei parchi, dei musei e simili, non conferisce veramente un diritto subiettivo al singolo (nazionale o straniero), ma piuttosto esprime l'intenzione dell'autorità di lasciarne libero

l'uso entro certe condizioni a chiunque accessibili, e quindi crea l'obbligo degli agenti esecutivi di non impedire, nei limiti delle condizioni stesse, che chiunque il voglia vi acceda o vi passi. Laonde le temporanee proibizioni non possono tecnicamente dirsi limitazioni della libertà personale, mentre non sono in realtà che mutamenti delle condizioni in cui quegli istituti rimangono a disposizione del pubblico.

§ **293.** — Ci resta a trattare dei limiti alla libertà individuale sotto l'aspetto specifico di libera scelta e libero esercizio delle professioni, delle arti e dei mestieri. Se oggi le antiche barriere sono tolte (e gli ultimi avanzi in Italia vennero soppressi con la legge 29 maggio 1864, n. 1797, abolitrice di tutte le università, compagnie, unioni, gremi, associazioni, maestranze e simili altre corporazioni industriali privilegiate d'operai d'ogni sorta esistenti sotto qualsiasi titolo) — se opportunamente il Codice penale non annovera più fra i reati la coalizione e lo sciopero — non si può certo pensare che non debbano esistere vincoli e remore. È una necessità sempiterna, quella di armonizzare l'interesse egoistico di ciascuno con gli interessi della collettività: ed anzi, a misura che la vita e la connessione sociale si van facendo più intense, a misura che si moltiplicano le esplicazioni ed applicazioni delle umane attività e s'intrecciano in tutti i sensi gli individuali contatti a scopi economici, gli interventi dello Stato non possono che divenire sempre più multiformi, numerosi e sensibili. Il tempo nostro ci fa assistere ad un impreveduto fenomeno: lo Stato cioè, si ritrae progressivamente da una serie di campi nei quali pel passato esercitava la sua rigida azione, e tutto quello che appartiene all'intimo nostro io, alla libertà personale in senso stretto, alla libertà d'opinione e di coscienza e alle manifestazioni di essa, sfugge sempre più e meglio alle ingerenze dell'autorità pubblica; — ma parallelamente lo Stato si avanza in una serie di campi nuovi, dai quali prima si teneva lontano, e tutto ciò che attiene all'attività economica riceve limiti e vincoli e restrizioni e condizioni che prima non si pensavano.

Non parleremo, com'è naturale, dei limiti indiretti che al commercio e all'industria derivano dall'intiero sistema fiscale e tributario: nel qual campo si pone propriamente il concetto della « libertà economica ». Parliamo soltanto dei limiti diretti, i quali sono rivolti ora a tutela della salute, ora a tutela della morale, ora a tutela della fede pubblica, e si raggruppano in proibizioni, condizioni, e ingerenze.

a) Le proibizioni sono dettate a difesa dei deboli, per impedire lo sfruttamento precoce dei minorenni, per mortificare gli egoismi a oltranza d'intraprenditori senza viscere. Citiamo l'articolo 1° della legge 21 dicembre 1873, n. 1733, l'articolo 48 della vigente legge di P. S., gli articoli 1, 2 e 3 della legge 11 febbraio 1886, n. 3657, sul lavoro dei fanciulli: e ricordiamo la forte tendenza a fare altrettanto per le donne, segnatamente nelle epoche di poco anteriori e posteriori alla maternità [1].

b) Un più vasto capitolo è quello delle condizioni che lo Stato determina a chiunque voglia esercitare professioni, arti, industrie, le quali per la loro natura sembrano variamente richiedere l'ingerenza dell'autorità a difesa della pubblica fede e degli interessi dei terzi. Sono condizioni destinate ad assicurare l'attitudine, l'onestà, la responsabilità di coloro che intendono profferire i proprî servigi al pubblico; e variano di carattere e d'intensità a seconda degli obietti loro, sempre più crescendo in numero come cresce e s'affina la sensibilità della coscienza sociale.

Moltissime professioni sono sottoposte a condizioni di capacità, attestata da esami pubblici e al conseguimento di diplomi appositi. Così quella di avvocato e procuratore;

* (1) Cfr. a questo proposito la legge 19 giugno 1902, n. 242 sul lavoro delle donne e dei fanciulli che dimostra come « la tendenza » di cui il nostro A. parlava abbia avuto presto esplicazione. E dal fatto di non avere egli — sempre diligentissimo — ricordata detta legge, è da supporsi che — come già avemmo occasione di dire — il manoscritto risalga alla fine del 1901 o giù di lì.

Una recentissima legge del 7 luglio 1907, n. 416, (testo unico) ha poi portate alcune modificazioni a quella del 1902 succitata.

A questa categoria di limiti si ricollega anche la legge sul riposo settimanale del 7 luglio 1907 n. 489, non che quella del 22 marzo 1908 n. 105 sui lavoro notturno dei fornai.

e la Cassazione di Torino con la celebre sentenza 12 aprile 1884 sul ricorso Poet ne dichiarava escluse le donne, quantunque il regolamento generale universitario giustamente riconosca senza distinzione di sesso il diritto di seguire i corsi degli istituti superiori e conseguirvi tutti i diplomi [1]. Così tutte le professioni attinenti all'arte salutare. Così l'ingegneria. Così l'insegnamento nei suoi molteplici gradi. Così le professioni di segretario comunale, di capitano marittimo, di costruttore e macchinista navale, ecc., ecc.

La legge di P. S. sottopone all'obbligo della *licenza*, da rilasciarsi dall'autorità di sicurezza pubblica, il commercio delle armi e delle polveri piriche; gli spettacoli pubblici; i pubblici esercizi; le agenzie di prestiti su pegni; i mestieri di rivenditore e distributore girovago; di cocchiere, barcaiuolo, lustrascarpe, cenciaiuolo, facchino, cantante, suonatore, saltimbanco, ciarlatano, sensale, intromettitore, guida, servo di piazza: — e la legge 19 luglio 1894, n. 314, richiede ancora la licenza per aprire alberghi, locande, trattorie, caffè, stabilimenti di bagni, per fabbricare, vendere, trasportare o conservare in casa o altrove oggetti e materie esplodenti o incendiarie. Sottopone poi all'obbligo della preventiva *dichiarazione* all'autorità di P. S. l'industria della fabbricazione e importazione di armi, quella di affittare camere e dare alloggi, quella delle affissioni in pubblico, quella delle arti tipografiche e affini, quella delle agenzie che non sieno di prestiti su pegni, e d'altri uffici pubblici d'affari; il commercio di cose preziose; il commercio di cose usate — con la corrispondente facoltà di vietare qualunque dei detti esercizi.

In particolare ci giova ricordare l'articolo 63, pel richiamo che dovremo farvi più tardi:

Non possono esercitarsi le arti tipografica, litografica od altra simile, senza *preventiva dichiarazione* all'autorità locale di pubblica sicurezza, con

* [1] Cfr. nel senso suindicato, la più recente giurisprudenza, e la larga pubblicità avuta: Corte d'appello di Ancona, 19 giugno 1905, ric. Pigorini, « Giurispr. ital. », 1, 2, 549 con nota; « Foro ital. », 1005; « Legge », 1708; « Filangieri », 782; « Monitore dei Tribunali », 813; « Annali », 358; « Corte di Ancona », 234; « Monit. Pret. », 650; « Trib. giudiz. », 298.

la indicazione del luogo dell'esercizio e del nome del proprietario o di chi lo rappresenta.

Dovrà pure dichiararsi ogni cambiamento di località o di persona.

E conseguentemente il Codice penale dichiara:

Art. 442. — Chiunque esercita l'arte tipografica, litografica o altra arte di riproduzione in molteplici esemplari con mezzi meccanici o chimici, senza osservare le prescrizioni della legge, è punito con l'ammenda da lire 100 a lire 1500.

La legge per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica assoggetta all'obbligo del previo *avviso* al Prefetto, le aperture di nuove farmacie e di officine di prodotti chimici e preparati galenici; — all'obbligo della previa *autorizzazione* prefettizia, l'apertura e l'esercizio di istituti medico-chirurgici, d'assistenza ostetrica, gli stabilimenti idroterapici o termali; — al previo *consenso* del Ministro dell'interno, l'apertura d'istituti per la preparazione e la vendita del vaccino, per la preparazione e l'inoculazione del virus contro la rabbia ed altre malattie infettive [1].

c) Non meno vasto è finalmente il campo della ingerenza e sorveglianza di Stato sull'esercizio delle industrie, il che si traduce in nuovi vincoli e limiti più o meno necessari. Le farmacie, i macelli, gli spacci di carne e le stalle sono soggetti a *ispezione* sanitaria. È sottoposta a speciale *vigilanza* l'esercizio delle farmacie stesse, delle drogherie, delle profumerie, delle colorerie, delle fabbriche e dei negozi di prodotti chimici, di preparati farmaceutici, di acque

* [1] Come utile e celere richiamo alle legge riguardanti l'igiene generale, si confronti il recentissimo regio decreto 1° agosto 1907, n. 636, che approvando appunto il testo unico delle leggi sanitarie, dette leggi richiama.

Circa l'esercizio farmaceutico notiamo, invece, come la odierna tendenza della Magistratura sia quella di interpretare in un senso liberale sia la legge sanitaria generale che certe leggi speciali che miravano a restringere ed a disciplinare il surricordato esercizio. Cfr. Corte d'appello d'Ancona, 16 giugno 1906, ric. Buschi, in « Giurispr. Ital. », a. 1906, parte I, sez. II, col. 613; Cassaz. di Roma, 18 marzo 1907, sez. unite, in « Giurispr. Ital. », a. 1907, parte I, sez. II, col. 337; Consiglio di Stato, 29 novembre 1907, in « Giurispr. Ital. », a. 1908, parte III, 67; Consiglio di Stato, 28 gennaio 1908, in « Giurispr. Ital. », parte II, 206.

distillate e minerali, e in genere d'ogni specie di sostanze alimentari e di bevande artificiali. E poi da una quantità sempre crescente di leggi speciali sono assoggettate a vigilanza governativa le Banche e le Casse di risparmio; a vigilanza e ispezione le scuole private; a visite e prove le caldaie a vapore; a visite e ispezioni le navi in atto di intraprendere viaggi; a discipline di regolamenti varî la pesca, la caccia, la navigazione, le industrie manifatturiere ed agricole, le miniere, cave e torbiere; le imprese di costruzioni edilizie; quelle per produzione di gas e di forza elettrica; le imprese telefoniche; le industrie che trattano od applicano materie esplodenti, gli arsenali o cantieri di costruzioni marittime; tutti gli opifici in cui si fa uso di macchine; i depositi, le manifatture e le fabbriche insalubri e pericolose; i mestieri rumorosi od incomodi; i teatri; le vetture e barche in servizio pubblico; le fabbriche di pesi e misure; — in genere tutti i pubblici esercizi [1].

* [1] V'hanno scrittori che considerano l'obbligo dell'istruzione elementare come uno dei tanti limiti posti alla libertà individuale, perchè — si dice — da questa non deve derivare la libertà di essere ignoranti. Il quale obbligo — aggiungiamo — è sancito, presso di noi, dalla legge Casati 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione, e meglio regolato da altra legge del luglio 1877.

Per quanto possa dirsi controverso quest'onere imposto dallo Stato al cittadino, noi crediamo che esso sia pienamente giustificato; ma pensiamo, come pare pensasse l'A. che non ne ha fatto qui cenno, che non sia il caso di considerarlo come un limite al consacrato principio della libertà individuale o personale.

In che cosa, infatti, l'obbligo in parola offenderebbe quest'ultima? Ci sembra anzi che esso sia uno dei tanti obblighi derivanti allo Stato da un alto concetto di attività sociale, ed atto, più che a deprimere, ad innalzare la umana personalità, o, se più piace, è un obbligo derivante dalla natura e dalla legge a carico dei genitori cui giustamente s'impone, oltre che di mantenere anche di *educare* ed *istruire* la prole (art. 138 Codice civile). E ciò nell'interesse di quest'ultima prima ancora che della società. (Cfr. anche § 311 *n.*).

Art. 27.

Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge e nelle forme che essa prescrive.

SOMMARIO.

Inviolabilità del domicilio.

§ 294. Ragioni di quest'articolo. — § 295. Valore di esso. — § 296. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia (*n*) — § 297. Limiti derivanti dalle necessità di certi pubblici servizi. — § 298. Gli alloggiamenti militari.

Inviolabilità del domicilio.

§ **294.** — Il « domicilio » di cui parla quest'articolo non è quello che forma obietto dell'articolo 16 e seguenti del Codice civile, ma, agli effetti penali, è in genere il luogo ove l'individuo stabilisce legittimamente la propria abitazione o dimora. Nè è solo la casa, ma anche la villa, la camera d'albergo, la capanna, la tenda, la nave e qualunque locale non destinato a magazzino, a deposito, a pubblico esercizio, sia esso occupato permanentemente o per qualche ora, da un solo individuo o da un individuo colla propria famiglia, da una sola famiglia o da più persone insieme conviventi, come in un convitto, in un ricovero, in un orfanotrofio.

Il domicilio così inteso vuol essere inviolabile: e ciò non per rispetto al diritto di proprietà, ma per rispetto alla personalità umana, la quale sente di dover rimanere sicura nel luogo intimo ove si raccoglie a riposo, ove riunisce la moglie e i figliuoli, le sue carte e i suoi oggetti, le sue cose e persone più care. Qui si tutela meglio assai che un bene materiale; qui si vigila sopra un bene ideale,

che tiene al sentimento della individuale libertà e della pace domestica. Se il filosofo greco sentenziava che la casa dell'uomo onesto deve avere le pareti di vetro, noi sentiamo che la casa d'ogni uomo deve avere invece le pareti di bronzo, impenetrabili ad ogni sguardo indiscreto: e tanto più forte è questo sentimento di geloso pudore per l'inviolabilità del focolare domestico, quanto più nel popolo sono sviluppati i gentili sentimenti di famiglia. Prima ancora che dalle leggi, il domicilio fu sotto la custodia della religione: presso i romani il vestibolo era consacrato a Vesta, le porte a Giano; nella parte più riposta, nei *penetralia*, il padrefamiglia sacrificava ai Penati domestici; *aedes* valeva a significare la casa come il tempio. *Quid est sanctius*, tuonava Cicerone, *quid omni religioni munitius, quam unius cuiusque civium Domus?* — « Pauvre homme en sa maison est roi », diceva più tardi un proverbio del paese di Liegi. — « Mein Haus, mein Burg », ripetevano a loro volta i tedeschi; e gl'inglesi affermarono: « My house, my castle », cui lord Chatam commentava dicendo che nell'abitazione del cittadino inglese, o palagio cinto di mura e cancelli, o capanna dal tetto di paglia, può bensì entrare il sole e la grandine, ma il Re o i suoi agenti non possono ad arbitrio varcarne la soglia!

I Governi assoluti, che non rispettavano la libertà dell'individuo, non ne rispettavano neppure il domicilio. Questo era aperto alle intromissioni del potere pubblico alla stessa guisa che la libertà personale era sguernita di garenzie giuridiche di fronte al potere medesimo: e vi si potevano commettere perquisizioni, arresti e sequestri di giorno e di notte, senza riguardo. Il Governo costituzionale, ponendo limiti all'Esecutivo per difendere la libertà personale, non poteva non prescrivere o almeno rendere più efficaci anche i limiti all'Esecutivo stesso per difendere la santità del domicilio.

§ **295.** — L'articolo che ora commentiamo è una traduzione letterale dell'articolo 10 della Costituzione belga. Da questa fu imitato senza lasciare alcun ricordo nei verbali

del Consiglio di Conferenza (§ 6) e senza nemmeno figurare tra le promesse del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9).

Nella sua prima parte, dichiarando la inviolabilità del domicilio, intende affermare il diritto d'ogni individuo di non soffrire nella propria abitazione illegali molestie da parte dei pubblici agenti e funzionari. E, in obbedienza a tale dichiarazione dello Statuto, il Codice penale determina:

Art. 158. Il *pubblico ufficiale*, che, con *abuso delle sue funzioni*, ovvero *senza le condizioni e le formalità* prescritte dalla legge, s'introduce nell'abitazione altrui o nelle appartenenze di essa, è punito con la detenzione da tre mesi a tre anni.

Se il fatto sia accompagnato da *perquisizioni* o da *altro atto arbitrario*, la detenzione è da uno a cinque anni, e si aggiunge la multa da lire cento a mille.

Ove il colpevole abbia agito per un *fine privato*, la pena è aumentata di un sesto, e alla detenzione è sostituita la reclusione.

La violazione del domicilio costituisce adunque un delitto. Ma questo delitto, in quanto può essere commesso da un privato, consiste propriamente nell'introdursi o rimanere nell'altrui abitazione contro la volontà di colui che ha il diritto d'impedirne l'entrata ed intimarne l'uscita. In quanto può essere commesso da un pubblico ufficiale (e di ciò solo noi dobbiamo occuparci, trattando dei diritti di libertà), consiste nell'entrare o rimanere nell'altrui abitazione *contro la volontà della legge*. Qui l'elemento essenziale non è la scienza di contrastare al volere del capofamiglia, ma è la scienza di contrastare al volere del legislatore; chè, se questo in certi casi, come or ora vedremo, ordina ai pubblici agenti di entrare nell'altrui dimora, prescrive però ad essi le opportune forme e guarentigie. Qui il reato consiste nell'abuso delle potestà legali, ovvero nel disconoscimento delle condizioni e formalità prescritte. Egli è perciò che questo delitto, quando è commesso da un privato, non può essere perseguito se non a querela di parte: ossia rimane libero all'offeso di decidere se gli convenga mettere in piazza i fatti della sua vita privata, e se l'atto altrui abbia veramente raggiunta l'importanza di un turbamento della sua pace domestica. Quando invece è commesso da un pubblico ufficiale costituisce veramente un

attentato all'ordine pubblico, una violazione delle leggi e produce maggiore allarme sociale: come atto di una di quelle persone che dovrebbero anzi per proprio ministerio inchinarsi alle leggi e obbedirle. Quindi esso è d'azione pubblica, e vien colpito con pena più grave quanto alla durata, sebbene meno grave quanto al carattere: nel primo caso infatti è comminata la *reclusione* da uno a 30 mesi: nel secondo la *detenzione*, ma da tre mesi a tre anni.

Evidentemente però non vi è dolo, non vi è scienza e volontà di fare cosa contraria alla legge, e quindi non vi è reato di violazione di domicilio, nel fatto del pubblico ufficiale che penetri in casa altrui per impedire un reato che vi si stia attualmente commettendo, per porgere aiuto contro un grave pericolo, o per cooperare alla difesa contro una improvvisa calamità come un'inondazione o un incendio.

§ **296.** — Ma non vi è dritto senza limite; e la indispensabile coordinazione dell'interesse privato col pubblico, richiede che anche la inviolabilità del domicilio abbia i suoi termini.

Derivano questi, innanzi tutto, della necessità della giustizia: penale e civile.

A) È frequente il bisogno di penetrare nelle private abitazioni per ricercarvi le traccie d'un reato o le carte e gli strumenti che vi si connettono, od anche per arrestarvi persone colpite da mandato di cattura. In tali frangenti il diritto del privato di rimanere sicuro nel proprio domicilio, non potrebbe certo estendersi fino a rendere impossibile la azione dell'autorità giudiziaria; risorgerebbe allora l'antico diritto d'asilo, per cui l'umana giustizia s'arrestava impotente sulla soglia dei conventi, dei templi, dei palazzi immuni per privilegio. Ma d'altra parte anche qui l'azione del potere pubblico deve procedere assai riguardosa del diritto individuale, curando sempre di raggiungere i proprî fini col minore sacrifizio di quest'ultimo. E però la legge, nell'atto stesso in cui pone i limiti, determina i casi, i tempi, le forme con cui gli uffiziali pubblici dovranno procedere: in maniera che al cittadino rimane ben guarentita una sfera

di diritto individuale, e dentro di questa può resistere ai pubblici ufficiali che eccedessero i loro poteri e può ricorrere contro di essi alla pronunzia reintegratrice del giudice.

A ciò si riferisce appunto il capoverso dell'articolo che ora commentiamo: « niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge e nelle forme che questa prescrive ». È dunque la legge, norma giuridica emanante dall'organo legislativo nazionale, che sola può e deve stabilire in quali casi, a quali scopi, da chi, con quali forme, si può accedere nell'altrui abitazione pei fini della giustizia. Infatti delle visite domiciliarie e delle perquisizioni s'occupa il Codice di procedura penale, ma con disposizioni che non brillano veramente per soverchia sollecitudine verso la libertà individuale. Eccone gli articoli:

Art. 46. — Nei casi di *flagrante reato* che importi pena restrittiva eccedente tre mesi od altra pena maggiore, *il Procuratore del Re* potrà *immediatamente* trasportarsi sul *luogo del reato*, ed ivi procederà a tutte le operazioni ed a tutti gli atti occorrenti per assicurare ed accertare il corpo e le traccie del reato.... usando a tal fine delle stesse facoltà che sono dal presente Codice attribuite al giudice istruttore....

Art. 64. — ..... Essi (*i delegati ed applicati di P. S., gli ufficiali e sottufficiali dei carabinieri, i sindaci e coloro che ne fanno le veci*) raccoglieranno le prove che potranno essere sull'istante somministrate relativamente ai fatti più importanti; e *qualora vi sia pericolo nell'indugio* procederanno a *perquisizione* nel domicilio degl' imputati o di *ogni altra persona sospetta di connivenza.*

Art. 67. — In tutte le loro operazioni gli uffiziali suddetti faranno intervenire due testimoni, uniformandosi, inoltre, a ciò che è prescritto dai regolamenti particolari che li riguardano: qualora non possano procurarsi immediatamente i testimoni, procederanno senza la loro assistenza.....

Art. 142. — Il *giudice incaricato dell' istruzione*, sull' istanza del Pubblico Ministero od anche d'ufficio, potrà procedere a *perquisizioni* sia nella abitazione o domicilio dell'imputato sia in qualunque altro luogo o domicilio, quando esistano *gravi indizi* che vi si possano trovare oggetti utili allo scoprimento della verità.

Non si potrà procedere a perquisizioni dal 1° ottobre sino al 31 marzo prima delle ore sette del mattino e dopo le cinque della sera, nè dal 1° aprile al 30 settembre prima delle ore cinque del mattino e dopo le ore otto di sera.

Questo divieto non ha luogo quando vi sia *pericolo imminente* nel ritardo; e si farà ciò risultare dagli atti del processo.

Le disposizioni degli articoli 123 e 124 sono comuni alle visite domiciliari ed alle perquisizioni.

Art. 143. — Se l' *imputato* nella cui abitazione o domicilio si fa la

perquisizione è presente od in istato d'arresto, egli *potrà assistervi* o indicare una persona per rappresentarlo.

Se la perquisizione dovrà farsi *in altre case* che quella dell'imputato, il *giudice chiamerà ad assistervi* il padrone od il guardiano, se vi si trova; in difetto, chiamerà due parenti o vicini; ed in loro mancanza potrà anche egualmente procedere alla perquisizione.

Ed ecco poi un altro suo articolo in ordine alle catture:

Art. 194. — ..... I *mandati di cattura* non potranno però, salvo i i casi preveduti dalla legge, eseguirsi *di notte tempo*, a senso del primo alinea dell'articolo 142, in veruna abitazione particolare senza una *autorizzazione speciale per iscritto* dell'*istruttore* che ha spedito il mandato, e senza l'assistenza del pretore o del delegato od applicato di P. S. o del sindaco o di chi ne fa le veci; in caso contrario si farà solamente circondare dalla forza pubblica l'abitazione dove si presume che l'imputato possa trovarsi, e si prenderanno altre precauzioni dirette ad impedirne la fuga.

Analoghe disposizioni e per le visite domiciliari e per gli arresti si trovano negli articoli 361-364 del Codice penale per l'esercito e nei corrispondenti articoli 407-410 del Codice penale militare marittimo. Son poi da aver presenti nella stessa materia gli articoli 121 e 132 della legge di P. S., riferiti ai §§ 289 e 290, che riflettono il diritto di perquisizione domiciliare troppo ampiamente riconosciuto alla polizia quando trattasi di quelle persone « sospette » che la legge pone fuori delle leggi. Nè vanno dimenticati gli articoli 57 e 59 della legge medesima, che autorizzano gli ufficiali ed agenti di polizia ad accedere « in qualunque ora » non solo nei locali d'esercizio pubblico, ma anche « in quelli che sono *in comunicazione* con esso ».

B) Parimenti nel campo della giustizia civile si riscontra spesse volte la necessità di accedere nel privato domicilio, per eseguirsi citazioni, notificazioni, pignoramenti, apposizioni di sigilli. Anche tali accessi debbono aver luogo nei tempi e con le formali guarentigie stabilite a presidio del diritto individuale di cui ora ci occupiamo; ed ecco gli articoli del Codice di procedura civile che a ciò si riferiscono:

Art. 42. — Gli atti di citazione, di notificazione e di esecuzione non possono farsi, dal 1° ottobre sino al 31 marzo, prima delle ore sette del mattino e dopo le cinque di sera, e dal 1° aprile al 30 settembre, prima delle ore cinque del mattino e dopo le ore otto di sera, sotto pena di nullità.

Gli atti di citazione e di notificazione, qualunque sia la natura dell'atto notificato, possono farsi nei giorni festivi.

Gli atti d'esecuzione, eccettuati il pignoramento e il sequestro presso terzi, non possono farsi, sotto pena di nullità, nei giorni festivi, se non in caso d'urgenza e con permissione del pretore.

Per gli altri atti giudiziari che possono farsi nei giorni festivi, provvede il regolamento.

Art. 596. — Quando le porte della casa o del recinto in cui si trovano i *mobili da pignorarsi* sieno chiuse e non vengano immediatamente aperte, l'usciere le fa aprire e ne fa menzione nel processo verbale.

Lo stesso ha luogo quando occorra d'aprire forzatamente porte interne o mobili chiusi.

Art. 850. — Quando le porte sieno chiuse o s'incontrino ostacoli alla *apposizione dei sigilli* o nascano altre difficoltà prima o nel tempo dell'apposizione, il pretore può ordinare l'apertura delle porte e provvedere alla rimozione degli ostacoli e delle difficoltà.

Nelle quali disposizioni è ad osservare, per quanto si tratta di notificazioni, che se l'usciere ha facoltà di entrare nell'abitazione altrui, non è però autorizzato ad entrarvi contro la volontà del capofamiglia: cosicchè rifiutandosi questi di ricevere l'atto, l'usciere potrà affiggerlo alla porta e le ragioni della giustizia rimangono egualmente salve. Invece, quando si tratta di procedere a pignoramento o ad apposizione di sigilli, l'ingresso nell'altrui dimora è indispensabile, onde il pubblico ufficiale deve addivenirvi anche adoperando la forza, ove occorra [1].

§ **297.** — Un altro limite all'inviolabilità del domicilio deriva dal debito di rendere possibile il compimento di certi pubblici servizi. Per ragioni d'igiene, di sanità, di lavori pubblici, di sorveglianza doganale o fiscale, sorge non di rado la necessità che pubblici agenti s'introducano nel domicilio dei privati per visite, ispezioni, rilievi ed accer-

* [1] Ricordiamo a questo proposito che anche gli articoli 7 e seguenti della legge sulle *Prerogative del Sommo Pontefice* vietano assolutamente a qualsiasi ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica d'introdursi, per esercitare atti del proprio ufficio, nei palazzi o luoghi di abituale o precaria residenza del Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave od un Concilio Ecumenico, se non debitamente autorizzato o dal Pontefice, o dal Conclave o dal Concilio.

Cfr. anche la giurisprudenza da noi richiamata in nota al § 39.

tamenti. Sarebbe eccessivo l'estendere il principio della inviolabilità fino al punto da negare l'accesso in simili casi; ma d'altra parte, pur riconoscendone la necessità, questo accesso vuol essere condizionato ad opportune forme e guarentigie. Le leggi e i regolamenti particolari, infatti, vi provvedono.

Citiamo ad esempio l'articolo 78 del testo unico delle leggi doganali (26 gennaio 1896, n. 20) che alle guardie di finanza ed agli agenti della forza pubblica in repressione del contrabbando dà facoltà di accedere in luoghi privati, però facendosi accompagnare, sia di giorno che di notte, da un ufficiale di polizia giudiziaria. Ricordiamo pure l'articolo 30 della legge 10 dicembre 1899, n. 458, sulle servitù militari, che analogamente dà facoltà di penetrare nelle case od altri luoghi chiusi per accertarvi le contravvenzioni alla legge medesima, facendovisi però accompagnare o dal Pretore o dal Sindaco o da un ufficiale di P. S. il quale assisterà alla redazione del relativo processo verbale. Ricordiamo infine l'articolo 49 della legge sanitaria (22 dicembre 1888, n. 5849), che pone il diritto e le forme d'accesso nelle case private per procedervi a visite e disinfezioni al seguito di malattie contagiose. In conseguenza l'agente il quale compia un atto del suo ministero nell'altrui domicilio senza le condizioni o formalità impostegli dalla legge, commette un reato e ne è punibile: Cassazione di Torino, 16 gennaio 1889, sul ricorso Forto e Sismondi; Cassazione di Roma, 1 giugno 1891, sul ricorso Gonetti.

§ **298.** — Uno speciale aspetto di quest'ultimo limite, in connessione anche al debito dei cittadini di concorrere in proporzione dei proprî averi ai carichi dello Stato, deriva dall'obbligo di fornire in certi casi l'alloggio alle milizie.

Fu già tempo che s'adoperava l'invio dei soldati a stabilirsi nelle private abitazioni, come un mezzo efficacissimo per vessare i cittadini nei loro averi e nei loro sentimenti più intimi, e per stanchezza costringerli a desistere dalle velleità di resistenza. Memorando è l'abuso che di un tal mezzo si fece in Francia per circa un secolo prima e dopo

la revoca dell'editto di Nantes (1685), allo scopo di convertire forzatamente i protestanti al cattolicismo. Intimiditi dagli attentati alla proprietà e alle persone, che il Governo fomentava mercè i militari alloggiamenti, i protestanti infatti a migliaia abiuravano, maledicendo l'intolleranza di cui erano vittime; a migliaia emigravano, con grave danno proprio e dell'economia pubblica. E il sistema chiamavasi, nel linguaggio ufficiale « conversione degli eretici » — ma nel linguaggio del popolo il ricordo ne restò spaventevole sotto i nomi di *dragonnades* e di *missions bottées*, dal genere di truppa che più specialmente adoperavasi al perverso ufficio.

Simile abuso fiorì anche in Inghilterra sotto gli Stuardi; fino al punto che la celebre « Petizione dei dritti » del 1628 all'articolo 6 ne fece obietto d'uno speciale energico lamento, e il non meno celebre « Atto dei dritti » del 1689 all'articolo 5 delle sue accuse contro la caduta dinastia ripeteva più tardi la solenne condanna di un metodo di coercizione i cui tristissimi effetti avea pur allora risentito in particolar guisa la Scozia.

Ma ad onta di tali rivendicazioni parlamentari, nel successivo secolo le colonie inglesi di là dall'Atlantico soffersero ancora per acquartieramento dei soldati a scopo d'intimidazione e punizione: onde la Dichiarazione dell'Indipendenza Americana del 4 luglio 1776 ne faceva aspro rimprovero all'Inghilterra: e poscia la Costituzione federale degli Stati Uniti e quelle dei singoli membri della Federazione ripetettero costantemente al proprio Potere Esecutivo il divieto di acquartierare soldati nelle private abitazioni senza il consenso del proprietario se in tempo di pace, e nei soli limiti e termini di legge se in tempo di guerra.

L'invio d'agenti della forza pubblica a dimora nelle case private per costringere al pagamento d'imposte o di debiti verso l'amministrazione pubblica, fu in vigore anche nel già reame delle Due Sicilie, ove resta ancora nei più vecchi la memoria dolorosa dei così detti « piantoni » famigerati per gli abusi contro l'ordine delle famiglie e per la rovina economica che talvolta ad esse causavano.

Oggi l'obbligo di fornire alloggio alle truppe ha fortunatamente cessato di essere quello che fu per sì lungo tempo; e non rimane se non come uno speciale onere dei contribuenti, in determinate condizioni e circostanze. La materia continua ad essere disciplinata dalle Regie Patenti piemontesi del 9 agosto 1836 n. 153 e 154. Esse infatti vennero estese a tutto il regno d'Italia con la legge 4 luglio 1861, n. 142, però fino al 1° luglio 1862. Poscia furono prorogate fino al 1° gennaio 1863 in forza dell'altra legge 27 luglio 1862, n. 723. Da ultimo, in attesa d'una nuova legge che non è mai sopravvenuta, vennero ancora prorogate a tempo indefinito col decreto-legge 25 dicembre 1862, n. 1050. Questo decreto, non ratificato dalle Camere, nè subito nè in appresso, non può per noi avere la minima efficacia giuridica; ma è a ricordare che fu appunto a proposito di cotesto atto, che la Cassazione Romana, con la famosa sentenza 17 novembre 1888 (Ministero Finanze contro Comune di Empoli e De Vivo) stabilì la perigliosa massima della validità dei decreti-legge indipendentemente dalla ratifica (§ 147 e seg.)!

Le dette Regie Patenti — che ad ogni modo non hanno vigore nelle provincie unite al Regno dopo le due leggi di proroga e il decreto-legge suddetti — contengono le disposizioni che seguono:

In tempo di *pace* l'alloggio gratuito compete a tutti gli uomini di truppa, sia che viaggino indrappellati o isolati per motivi di servizio, e a tutti gli ufficiali che viaggino con la rispettiva truppa ovvero precedendola o seguendola di 24 ore, ovvero anche siano comandati per lavori topografici. — In tempo di *guerra*, e così pure in occasione di *grandi manovre* o di *concentramenti di truppe*, compete indistintamente a tutti coloro che appartengono all'esercito, non esclusi gl'impiegati civili, e tanto se viaggiano in drappello come se isolatamente. — L'obbligo dell'alloggio gratuito ha la durata massima di *tre giorni*. Esso spetta in primo luogo ai Comuni: ma quando essi non abbiano gli acconci mezzi, spetta ai cittadini, cioè a tutti i proprietari e inquilini di case poste nel territorio comunale,

secondo la rispettiva capacità economica ed in base ad apposito ruolo. — In proposito la Regia Patente n. 153 prescrive:

§ 147. — Gli abitanti presso cui sieno mandati bassi ufficiali o soldati ad alloggiare, s'intenderanno tenuti a provvedere loro il letto in cui giacersi, tale però ch'ei se l'abbiano.

§ 148. — Qualunque abitante che alberghi ufficiali, bassi ufficiali o soldati, somministrerà loro appositamente, coll'alloggio, il lume, il fuoco, le stoviglie e gli arredi da tavola o da cucina che ad essi occorrano, o veramente farà comune con essoloro il proprio lume, il proprio fuoco, e l'uso di simili stoviglie od arredi.

§ 149. — Nè i militari di qualunque grado avranno ragione a pretendere dal rispettivo albergatore fornimenti maggiori o diversi da quelli che infin qui furono prescritti, e tanto meno potranno esigere che l'albergatore si distolga dalla propria camera di abitazione per cederla loro.

E la R. Patente n. 154:

§ 74. — Ricusandosi il particolare a somministrare l'alloggio tal quale è dovuto in corrispondenza della categoria di cui esso fa parte, l'Amministrazione comunale lo fa provvedere a spese del ricusante, a meno che questo provi ad essa immediatamente l'impossibilità di deferire alla requisizione.

§ 75. — Mancando all'Amministrazione comunale il mezzo di far provvedere l'alloggio a spese di chi lo ricusa senza un giusto e comprovante motivo, essa procede, eziandio col concorso della forza armata, alla libera disponibilità dell'alloggio; e ne informa fra le 24 ore l'Intendente (il Prefetto), presso il quale giustifica della necessità dell'adottato spediente.

Togliamo infine i seguenti articoli dall'Atto n. 91 della « Raccolta della disposizioni in vigore, inserte nel Giornale Militare dal 1831 a tutto l'anno 1893 »:

§ 13. — Quando per comprovate difficoltà i Comuni non possono provvedere completamente gli alloggi militari, gli Ufficiali dovranno tenerne debito conto, ed agevolare il compito di *chi li fornisce*, transigendo appositamente e accomodandosi alla meglio.

§ 14. — L'alloggio per la truppa, se è dato.... presso gli *abitanti* deve essere fornito di letto, lume e fuoco, o separatamente, o in comunione, ed a seconda dei mezzi di chi lo provvede.

Art. 28.

La stampa sarà libera: ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.

SOMMARIO.

La libertà di stampa.

§ 299. Il pensiero e le sue manifestazioni. — § 300. La stampa e il regime assoluto. — § 301. La stampa e il regime libero. — § 302. Origini storiche di quest'articolo. — § 303. Prima parte di esso. — § 304. Editto 26 marzo 1848; libertà della stampa in Italia (*n*). — § 305. Reati di stampa. — § 306. Disposizioni cauzionali intese ad assicurare la repressione dei reati di stampa. — § 307. Su chi grava la responsabilità dei reati di stampa. (*n. n.*). — * § 308. Come detta responsabilità è ed era messa in opera - Legge 28 giugno 1906, n. 278, sull'abolizione del sequestro preventivo dei giornali. — § 309. Abolizione delle restrizioni penali e fiscali sulla libera circolazione degli stampati. — § 310. Residui della censura: il capoverso dell'articolo 28 (*n*). — § 311. I disegni, le affissioni, le rappresentazioni teatrali (*n.*).

La libertà di stampa.

§ **299.** — Le attività interne dell'uomo sono soggette unicamente alla legge morale, alla norma che ciascuno secondo ragione si determina. Esse sfuggono ad ogni coazione esteriore. Il più insofferente dei governi non ha mai potuto giungere a coartare la coscienza, a rendere « ben pensante » — ci si perdoni il bisticcio — il pensiero: anche nel pronunziare un'abjura strappata dai tormenti fisici, Galileo ripeteva a sè stesso « eppur si muove » — e dinanzi

ai doganieri che frugavano le sue valigie ricercandovi i libri proibiti, Enrico Heine cantava nella sua *Germania*:

Ihr Thoren, die Ihr im Koffer Sucht!
Hier, werdet Ihr nichts entdecken;
Die contrabande, die mit mir reist,
Die hab ich im Kopfe stecken.

La legge pertanto non ha motivo di proclamare o dichiarare la libertà di quelle doti interne dell'uomo, più che non abbia motivo di dichiarare e garentire all'organismo la libera circolazione del sangue o la virtù del nervo ottico.

Ciò che lo Stato può regolare, ciò che lo Stato moderno deve determinare e garentire secondo le supreme esigenze della libertà e dell'uguaglianza, è il complesso delle manifestazioni *esterne* di quelle intime attività dell'uomo: quando il pensiero si esplica, o con la parola nei discorsi o nell'insegnamento, o con lo scritto nella pubblica stampa e nella corrispondenza privata [1].

Di queste varie manifestazioni lo Statuto nostro non considera che la sola stampa; e ad essa pertanto ci è forza limitare le nostre osservazioni.

§ **300.** — Nel mondo antico il pensiero non poteva divulgarsi altrimenti che per mezzo della parola nell'agora, nel foro, o col sussidio di scritture a mano che richiedevano tempo, erano costose, e si applicavano perciò alle sole idee di qualche importanza non raggiungendo che una circolazione limitatissima.

L'invenzione della stampa, sopravvenuta verso la metà del xv secolo, per effetto d'un semplice ritrovato meccanico, doveva trasformare la faccia del mondo. Sotto forma di libro, di opuscolo, di periodico, di giornale quotidiano, doveva sopprimere il tempo, le distanze, i confini, le difficoltà economiche. Riducendo al minimo il costo dei suoi prodotti, applicandosi alle cose grandi e alle piccole, spargendo le idee con facilità inaudita, penetrando nei palagi e nelle capanne, irraggiando per moltiplicati effetti e con azione poco

* [1] Cfr. §§ 278 (*n*) e 311 (*n*).

men che istantanea, doveva concedere le ali al pensiero, dargli l'ubiquità e la durata; doveva suscitare l'estendersi della istruzione pubblica, e divenire importantissimo elemento in tutte le sfere della vita, sicchè a fatica possiamo oggi intendere in qual modo gli antichi abbiano vissuto senza conoscerla. Specialmente nel campo politico doveva produrre un rivolgimento che ben si può dire una rivoluzione. Col diffondere le cognizioni e le notizie, col fomentare lo spirito critico, con lo spargere nei più riposti angoli il lievito del libero esame e del dubbio, col sottoporre a sindacato pubblico tutte le azioni che per qualunque motivo interessano la generalità, col promuovere e moltiplicare le aspirazioni irrequiete verso le mutazioni e i perfezionamenti d'ogni genere, col coordinare e dirigere l'opinione pubblica, dovea costituire l'agora e il comizio facendone inoltre anche più intensa l'azione e più estesi gli effetti; dovea risvegliare la coscienza dormiente dei popoli, battere in breccia ogni forma d'assolutismo di re o di pontefice.

Non è dunque meraviglia se Chiese e Governi, trepidando pel loro avvenire di fronte alla nuova minaccia, si gettarono risoluti a combattere il grave pericolo.

Il lento torchio a mano col suo modesto corredo di caratteri mobili, a cui tuttavia nessun amico avrebbe potuto allora predire la incredibile sua trasformazione nelle potenti macchine rotative moderne, si era fatto d'un subito lo strumento della Riforma. La Chiesa cattolica nella sua lotta contro l'eresia, inventò a difesa dei suoi dogmi il permesso di leggere, e il permesso di stampare; — la *censura* e l'*Indice*: questo, espediente repressivo, che mirava a regolare la diffusione dei libri già stampati, quella, espediente preventivo e perciò più terribile, che mirava a regolare la stampa stessa dei libri.

L'Indice fu istituito dal Concilio di Trento (1545-1563), quando appena l'invenzione di Guttemberg incominciava a dare i primi suoi frutti. Consisteva esso in un catalogo di tutte le pubblicazioni riprovate dalla Chiesa cattolica e perciò proibite ai credenti sotto minaccia di gravi pene ecclesiastiche: e per la inevitabile opportunità delle suc-

cessive revisioni allo scopo di aggiungervi nuove opere, Pio V (1566-1572) istituiva poi la « Sacra Congregazione dell'Indice » che ancora esiste e lavora. L'ultima sua pubblicazione è infatti del 1900.

La Censura fu anch'essa ideata dalla Chiesa cattolica, e nello stesso Concilio di Trento: ma, com'era naturale, limitatamente alle scritture sacre, che quindi innanzi non avrebbero potuto pubblicarsi se non con la preventiva revisione e licenza del Vescovo. I Governi però l'imitarono bentosto, estendendola a tutti gli scritti, da pubblicarsi: e il loro comando non si diresse solo alle coscienze, come quello della Chiesa, ma si rivestì di tutte le sanzioni che son proprie dello Stato, abbracciando in un vasto e compiuto sistema di prevenzione tanto i fini dell'autorità civile quanto quelli dell'autorità ecclesiastica a cui il Governo civile prestava i suoi appoggi e i suoi fulmini. Così lo Stato, dando il braccio alla Chiesa, foggiò un'arma a doppia lama — religiosa e politica — e in nome del dogma le forbici del censore tarparono le ali alla scienza, in nome della salute pubblica tarparono le ali al pensiero. Ogni libro, ogni foglio, fu soggetto al preventivo esame di revisori spesso ignoranti, più spesso zelanti e servili; e questi potevano tagliare, mutare, imporre condizioni ed anche ricusare il consenso; — ogni stampato proveniente dall'estero fu parimenti soggetto ad ugual visita e licenza dei revisori medesimi; — spesse volte ogni libro, più spesse volte ogni periodico, dopo essere passato per le ardue prove della epurazione ufficiale, fu anche soggetto al pagamento di bolli e tasse che ne rendevano più difficile e ristretta la diffusione.

In tal guisa i Governi dapprima castravano le idee lasciandone sussistere il minimo, e dopo tentavano di sopprimere anche quel minimo, avaramente concesso. Illudendosi di potere impedire la diffusione delle idee « cattive » quasi fossero essi in possesso della verità — illudendosi di potere impedire la marcia fatale del pensiero, quasi fosse questo un veleno da somministrare a piccole dosi o da neutralizzare e combattere — per lunghi secoli opposero alla libertà della stampa ed alla libera circolazione degli stampati una

serie di ostacoli formidabili, com'era formidabile quella nuova forza che si scatenava pel mondo. La stampa fu tenuta al livello delle industrie insalubri e pericolose; la censura si esercitò quasi dappertutto, e con criterii che talvolta muovono il riso, tal'altra lo sdegno. In tempi anche a noi prossimi, era vietato scrivere *eziandio* per non nominare invano la divinità; era vietato scrivere *Italia* e doveva dirsi *Ausonia*; *libertà*, *tirannide*, *Francia* erano parole proibite pei sentimenti varii che potevano suscitare; poco o nulla era concesso dire di Dio, nulla del Principe; impedito il campo della politica e quello delle scienze naturali in omaggio ai dogmi di chiese o di governi, non rimanevano che gli studî letterari, ed anch'essi insidiati da prevenzioni e precauzioni compassionevoli. Severe e talvolta crudeli leggi repressive per gli scrittori, gli stampatori, gli importatori di stampati esteri, i ricettori di libri proibiti, compivano il sistema della difesa sociale contro l'espressione del pensiero libero per mezzo della stampa.

§ **301.** — Ma l'Indice coartava l'anima dei fedeli, pur rimanendo ben lungi dal raggiungere il proprio scopo. Esso privava i credenti dal beneficio di leggere e d'apprendere, se obbedivano all'ingiunzione papale; gli aizzava e lusingava, piuttosto, a procurarsi clandestinamente quelli proibiti; non impediva che gli scrittori ortodossi, combattendo le diverse dottrine, contribuissero precisamente a diffonderle, ed anzi con quei veli e quelle reticenze che più dovevano essere proprie ad istigare alla lettura diretta e alle personali meditazioni; non si salvava infine dalla traccia d'opportunismo quando nelle consecutive sue edizioni aggiungeva nuovi stampati, ma via via ne abbandonava altri per lo innanzi proibiti, dimostrando che l'errore di ieri spesse volte è dalla chiesa stessa riconosciuto come la innocente verità dell'oggi.

E la censura non era, come fu dichiarata, un semplice accorgimento preventivo, il quale consenta l'esercizio del dritto di stampa, solo antivedendone gli eccessi: in realtà era un mezzo proibitivo, che paralizzava l'esercizio di quel

diritto, sotto colore di regolarlo e di renderlo innocuo. Essa poneva il pensiero in uno stato di suspicione continua, partendo dal supposto che ogni scritto sia imputabile, salva la prova in contrario; lo comprimeva, stringendo gli scrittori nell'obbligo di pensare come pensavano i censori ufficiali, non colpiva un reato, ma obbligava colui che medita un'azione a provare che questa è innocua e non avrà conseguenze illecite; ispirandosi a criteri discrezionali, indefiniti, mutevoli, incatenava lo spirito umano all'ignoranza, al fanatismo, all'arbitrio poliziesco. Terribile strumento inquisitorio di una odiosità particolarmente insopportabile, la censura confiscava a profitto del gruppo governante la libertà dell'ingegno e dell'anima, e moltiplicava i martiri senza poter mai giungere a impedire il fatale andare della verità e gli scatti vendicatori dei popoli oppressi.

Se la stampa mediante la censura è nelle mani del Governo — se da questo è ridotta a spandere la « verità ufficiale » — simile a una lanterna cieca non rivolge il suo lume che ai punti ove il Governo l'indirizza; la sua fiamma, irraggiando attraverso il prisma governativo, poco illumina e poco riscalda. Il pensiero umano non fruttifica, il carattere popolare non si fortifica, e tuttavia le idee proscritte si propagano ugualmente nell'ombra, e dalla repressione attingono una forza che un giorno o l'altro le fa scoppiare in atti tanto più selvaggi quanto più compressi. In una epoca in cui alle idee mancava ancora il sussidio impareggiabile della stampa, già Demostene ammoniva che nessuna maggiore calamità può colpire un popolo, che la privazione della libertà di parola; e Socrate ripeteva che l'universo potrebbe più facilmente far senza del sole, che le libere istituzioni della parola libera. Invero tutte le altre libertà esistono sotto il presidio dei governanti, mentre è la libertà dell'opinione quella che tiene i governanti stessi nei giusti e necessari loro limiti: ed è perciò appunto, che la libertà d'opinione in ragion di tempo fu l'ultima che governi e chiese consentissero ai popoli. Mezzo indispensabile alla scienza, al commercio, alla politica, la stampa libera penetra ovunque, sindaca tutto, è la regina dello Stato moderno.

Strumento potentissimo di difesa cui può fare appello ogni individuo chiamando in proprio soccorso la forza irresistibile dell'opinione pubblica, essa è il correttivo di tutte le prepotenze, di tutte le illegalità; ed è perciò più preziosa, perchè più adoperabile e più efficace, di qualunque altro presidio politico. Datemi la libertà della stampa, esclamava Sheridan in Parlamento, ed io vi concederò un Senato venale, ed una Camera servile; ed io concederò al Gabinetto la libera disposizione dei pubblici impieghi ed ogni altra potestà capace d'assicurargli la sottomissione e di far piegare le resistenze: armato della sola libertà della stampa io affronterò tutti cotesti mali senza paura, perciocchè potrò battere in breccia una così potente macchina con una macchina anche più formidabile!

Certo anch'essa, al pari di ogni cosa umana, ha i suoi eccessi, i suoi pericoli, i vizî delle sue virtù medesime. Potestà immensa pel bene come pel male, si presta alla diffusione delle idee anche men degne della notorietà: in ispecie nella sua forma più nuova e più potente, nella forma di giornale politico, subordina a giudici improvvisati e non sempre degni dell'ufficio, tutte le forme, tutti gli atti delle persone che per qualunque motivo attraggono l'attenzione del pubblico, discendendo di livello a misura che si estende il suo pubblico e costituendo l'unico pane dell'anima per moltissimi individui, può talvolta contribuire in guisa non desiderabile sullo sviluppo della coltura generale o sui movimenti della pubblica opinione. Ma, d'altra parte, se sono grandi i suoi difetti, essi stanno in proporzione con la grandezza del còmpito suo; l'eventualità degli eccessi è inseparabile da questa come da ogni altra pubblica libertà, e chi volesse sradicar quelli non potrebbe fare altro che sopprimerla del tutto.

Noi non possiamo dimenticare che la rappresentanza spontanea del paese mediante la stampa è più completa assai che non quella giuridica mediante il Parlamento: spesso i ricorsi ai giornali sono assai più efficaci che non i ricorsi alle Camere; nè poi la rappresentanza legale può tenersi in comunione perpetua d'idee col paese, nè le voci della

tribuna parlamentare possono espandersi oltre i muri della aula, se manca al popolo il prezioso sussidio della stampa libera. Quindi fu potuto scrivere che l'Inghilterra è governata dal Primo Ministro e dal *Times*, e la stampa libera, sintetizzata nel giornale quotidiano, si suole qualificare di ordinario come « il quarto potere ». Fu appunto a questo proposito, che Macaulay nel 1828 scriveva che la tribuna in cui stavano i *reporters* per assistere alle discussioni parlamentari costituisce « il quarto Stato » degli Stati Generali del Regno. E a questo proposito istesso Mirabeau prima di lui aveva pronunziato la frase retorica e abusata, con cui rassomigliava la libertà alla lancia di Achille, che feriva e ad un tempo sanava le sue ferite. I giornalisti, scrisse più recentemente Valbert, sono come le valvole di sicurezza del popolo; essi gridano a nome di tutti ed a proposito di tutto, ma poi il popolo col suo grosso buon senso finisce per fare a suo modo e come più gli conviene. Da ultimo il Bryce ha paragonato la stampa libera al cane di guardia il cui latrato deve tollerarsi anche quando si rivolga a visitatori innocui: e per fermo è notevole che si sia venuti ad applicare il nome di « diritto » e di « libertà » all'esistenza e allo sviluppo di un fatto materiale, quale è appunto la stampa.

Con l'affermarsi dello schietto regime libero, la censura doveva necessariamente aver termine. Quello non può intendersi, non può stabilirsi, non può conservarsi, nè può trovare in sè stesso l'energia di migliorarsi e correggersi, quando non abbia a sostrato la libertà della critica, la libertà della discussione, la pubblicità di ogni azione politica: ed a tutte coteste varie necessità nulla può meglio rispondere nel tempo nostro, che la libera stampa. Con l'affermarsi dello schietto regime rappresentativo costituzionale, il sistema preventivo, consistente nella censura (schietta o larvata con sottili accorgimenti ipocriti), doveva imprescindibilmente cedere al sistema repressivo, consistente nella piena libertà di stampare tutto ciò che si vuole, salvo a rispondere penalmente dei reati che a mezzo della stampa si commettessero.

§ **302.** — Non potea sottrarsi la stampa alle esigenze dell'epoca anche in Piemonte, e sin dal suo primo espandersi essa piegò quivi sotto il regime della prevenzione. Un decreto della Reggente Maria Cristina nel 1648 istituiva la censura, attribuendo la revisione degli scritti da pubblicarsi parallelamente, al Gran Cancelliere ed ai superiori ecclesiastici. Così insieme alla censura dello Stato, nasceva in Piemonte, e per espressa concessione del Principe, anche quella della Chiesa cattolica. Un decreto poi di Carlo Emanuele nel successivo anno estendeva l'incarico anche agli Inquisitori perchè vegliassero in ispecie ad impedire la ristampa e la circolazione dei libri proibiti. Successive conferme di questi ordinamenti si ebbero nel 1729, nel 1770, nel 1814. Poi con R. Biglietto del 9 dicembre 1817 peggiorò lo stato delle cose, in quanto attribuì la censura di tutti gli scritti a revisori ecclesiastici scelti dai vescovi, esonerando dallo ufficio le autorità civili che prima vi erano pure preposte.

Il Re Carlo Alberto sin dagli inizii del suo regno addimostrò nuove tendenze. Con R. Patenti del 27 settembre 1831 si istituiva nella capitale una « Commissione di revisione » si dava l'ufficio di censori nelle varie provincie ai Prefetti dei Tribunali, la censura continuava ad esistere ma era ricondotta tutta nelle mani delle autorità civili ; della censura ecclesiastica, già espressamente istituita e conservata fino allora, la legge non faceva più alcun motto, ed essa quindi se continuò, continuò per semplice abuso. Ma nel 1847, all' epoca delle riforme che preludevano ai grandi mutamenti dell'anno consecutivo, le R. Patenti del 30 ottobre sopraggiunsero a parlare anche più chiaro: riordinandosi le Commissioni di censura nella capitale e nelle provincie, si dichiarava esplicitamente che cessavano quindi innanzi le attribuzioni non solo dei Prefetti dei Tribunali, ma anche degli « altri delegati speciali in materia di revisione » e vuol dire che si poneva termine esplicitamente alla censura ecclesiastica, la quale implicitamente, come si è detto, aveva perduto l' appoggio dell' autorità civile sin dal 1831.

Il problema della libera stampa non poteva non sorgere in tutta la sua grandezza nel giorno in cui quel Re magnanimo si disponeva a concedere lo Statuto. Nell'adunanza 3 febbraio 1848 del Consiglio di Conferenza (§ 7), e cioè non appena fu presa la gran decisione di far paghi i voti più ardenti del popolo, fu il Re in persona che, antivenendo la proposta degli stessi ministri, con una sicurezza di vedute pari solo alla sua lealtà, richiamava l' attenzione dei proprî consiglieri sulla necessità di proclamare la libertà della stampa. Udiamo l'arida e pur suggestiva prosa ufficiale del verbale di quell'adunanza.

Sua Maestà si degnò poscia d'invitare i Ministri ad esaminare se non fosse il caso, innanzi tutto, di dichiarare libera la stampa sotto leggi *repressive*: osservando, che dal momento che si è conosciuta la necessità di adottare un regime costituzionale, la libertà della stampa, essendo una conseguenza della costituzione, diverrebbe parimente necessaria: la qual cosa inoltre presenterebbe il vantaggio d'evitarci il rischio di comprometterci con le Potenze vicine per gli abusi della stampa quale essa è attualmente; e dippiù si porrebbe un termine a tutte le questioni coi Vescovi.

Una lunga discussione si è ingaggiata su tal punto, e in essa si sono dibattuti gli inconvenienti e i vantaggi probabili di una tale disposizione. Da una parte, la violenza degli articoli che si pubblicano nei giornali, e che potrebbe compromettere ad ogni istante il Governo — l'indomabilità della stampa — l'insufficienza della legislazione attuale e gli abusi d'ogni sorta che ne derivano: dall'altra, le difficoltà che si presentano nell'applicazione d'una legge repressiva sulla stampa senza l'esistenza del giurì e prima che si sia dichiarata l'inamovibilità dei giudici — e i pregiudizî, infine, che potrebbero derivarne alla quistione religiosa — hanno lasciato il Consiglio in una specie di perplessità.

In seguito a ciò Sua Maestà si è degnata ordinare d'occuparsi dello studio d'un disegno di legge in proposito, tenendo presente la legge francese allo scopo di vedere quali mutamenti sarebbe necessario introdurvi per adottarne l'estensione nel nostro paese.

La questione ritornò poscia all'esame del Consiglio nella seduta del 7 febbraio, mentre si discuteva e concretava il Proclama Costituzionale che fu poi pubblicato il giorno seguente; e il verbale riferisce:

Prima della chiusura dell'adunanza il cav. Des Ambrois ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una dichiarazione che rifletta la stampa. Essendosi data lettura dell'articolo (dello schema di Proclama) ove si dice che « la stampa sarà libera ma soggetta a leggi repressive », le opinioni sono state divise per qualche tempo sulla pura e semplice ammissione di esso.

Il conte Sclopis si è manifestato per la libertà della stampa, dichiarandola il baluardo del governo rappresentativo: e facendo osservare che la relativa legge dovrà essere chiara, specificata e severa — e che i giornalisti medesimi preferirebbero la legge repressiva a quella preventiva, malgrado prevedono che potrebbero allora scrivere meno liberamente che al presente.

Il conte Borelli, facendo da una parte l'enumerazione degli inconvenienti della stampa libera, pone in luce che spesso il male sarà già fatto allorchè si tratterà di reprimerlo — e che traducendone l'autore innanzi al Tribunale, si riprodurranno in questo i principii e le massime riprovate; donde una doppia pubblicità, e più fieri commenti. Ma dall'altra parte non si nasconde che la legislazione sulla stampa non potrà continuare a sussistere quale è attualmente; e che la stampa trovasi fra due abissi, perciocchè potrebbesi infiammare il paese per un articolo sfuggito all'attenzione del revisore, senza potere attaccare l'autore che dal « visto » concessogli rimane garantito e coperto.

Il conte Coller non vede la necessità che si abbia a fare menzione di un tale articolo nel Proclama; ed osserva che nè a Roma nè in Toscana si è proclamata la libertà della stampa.

Il conte di Pralormo crede che non ci si debba attendere di vedere buoni effetti dalla stampa libera, mentre l'educazione del paese non è punto compiuta.

Il conte di San Marzano osserva che vi ha governi rappresentativi, i quali non concedono punto la libertà della stampa: e però propone di non farne alcuna menzione nel Proclama.

Il conte di Revel cita l'esempio della Baviera, in appoggio dell'osservazione fatta dal preopinante.

Il conte Sclopis cita alcune lettere dal Baden, nelle quali si annunzia che ivi si sta per mutare, essendosi riconosciuta insostenibile la legislazione vigente.

Il conte Avet pensa che la libertà della stampa è inerente al regime rappresentativo che s'intende introdurre. Per sua parte, non rimpiange punto il sistema della censura; perchè questo, allorquando un articolo pericoloso sfugge alla vigilanza dei censori, lascia intieramente scoperto il Governo e l'ordine pubblico, dal momento che lo scrittore cessa d'essere responsabile per tutto ciò che il censore aveva ammesso. Mentre al contrario la libertà della stampa è necessariamente temperata dalla repressione e dalla responsabilità dello scrittore, il quale si modera, quando sa di essere soggetto a pene per avere attaccato ciò che aveva obbligo di rispettare. In tali circostanze, i Tribunali non tralasceranno, certo, di venire in soccorso dell'autorità disconosciuta o della morale offesa.

Il conte Broglia pensa, come il preopinante, che una legge repressiva è preferibile a quella attuale, che non si può più serbare.

Il conte di San Marzano indica la possibilità, anche con la libertà di stampa, di prendere qualche misura di precauzione verso i giornali, per lasciare alla polizia il modo d'esercitare il proprio ufficio.

Fu in seguito a questa memorabile discussione — la più lunga di tutte, nelle pagine dei verbali del Consiglio

di Conferenza — che il Proclama delli 8 febbraio (§ 9) contenne l'articolo 11 così concepito:

La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive.

Lo Statuto riprodusse poi questa disposizione con la modificazione e il capoverso aggiunto che si leggono nell'articolo 28; ed inoltre si occupò della stampa anche nell'articolo 83, con una disposizione transitoria di cui daremo la ragione a suo luogo.

§ **303.** — L'articolo 28 si apre con le parole: la stampa sarà libera.

« Stampa libera » significa stampa non soggetta a revisione preventiva: onde lo Statuto con quella prima frase non fa che dichiarare l'abolizione della censura. È l'esistenza della censura, ciò che toglie e nega la libertà della stampa; ed è viceversa la soppressione della censura, ciò che senza altro costituisce la libertà della stampa medesima. Così, in Inghilterra non fu mai sentito il bisogno di proclamare per legge la libertà della stampa; dappoichè quest'ultima si trovò ivi stabilita per il semplice fatto, che provvisoriamente nel 1695 e poi definitivamente nel 1697, la Camera dei Comuni si ricusò a confermare più oltre la legge, che sin allora, rinnovata di scadenza in scadenza, aveva sottoposte le manifestazioni del pensiero a preventiva censura del Governo.

Ma l'articolo 28, nell'atto stsso che abolisce la censura, soggiunge che una legge reprime gli abusi della stampa libera.

Meglio assai, per verità, si era espresso il Proclama Costituzionale con la frase che testè riportammo: « la stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive ». Nel testo definitivo si credette poi di variare, nè i verbali ce ne indicano la ragione: e si incorse, in primo luogo, in una sconcordanza di tempo — la stampa *sarà* libera, ma una legge ne *reprime* gli abusi — sconcordanza che lasciò aperto l'adito ad arzigogoli, del resto infondati. In secondo luogo, mentre il Proclama correttamente parlava di « leggi re-

pressive » in genere, lo Statuto preferì dire « una legge » dando così occasione ad un'altra disputa, sul se il testo costituzionale abbia inteso di proibire che alla repressione dei reati di stampa si debba provvedere col Codice penale in via di repressione ordinaria, anzichè con una legge apposita in via di repressione speciale.

Comunque, l'aggiunta della seconda parte era sommamente necessaria. Ogni diritto di libertà importa limiti e responsabilità: dunque anche la stampa libera deve avere la sua responsabilità e i suoi limiti, e l'una e gli altri debbono esserle assegnati non dall'arbitrio dell'Esecutivo, ma da norme sancite per atto del Parlamento. Tutto ciò che riflette i diritti individuali di libertà, costituendo determinazione della sfera libera del singolo rispetto al Governo, non può, come già dicemmo più volte, essere abbandonato alla discrezionale valutazione dell'Esecutivo, che in tal caso verrebbe autorizzato a disporre della cosa altrui, non della propria: quindi non il decreto, ma la legge, è unicamente competente in queste materie. Ed è notevole che lo Statuto a proposito della libertà di stampa fa richiamo esplicito ed immediato a siffatto giusto principio, mentre non provò eguale preoccupazione e sollecitudine a proposito degli altri diritti di libertà. Del che può trovarsi la spiegazione in questo fatto, che gli altri diritti individuali vedevano con lo Statuto ampliata semplicemente la loro sfera, in accordo colla nuova visione, chiara e integrale, della libertà e dell'uguaglianza: mentre per la stampa cancellavasi d'un tratto tutto intiero il precedente ordinamento giuridico fondato sulla prevenzione, donde più acuto e sensibile il bisogno di mettere in piena luce la necessità d'una nuova legislazione che venisse ad occupare senza indugio il posto lasciato vuoto dall'altra.

L'intera disposizione statutaria sostituisce adunque il sistema repressivo all'antico sistema preventivo: cioè sostituisce il dovere di rispondere dei proprî atti quando questi hanno disconosciuto un limite di legge e costituiscono violazione dell'ordine giuridico, al dovere di difendere il proprio pensiero contro le prevenzioni meticolose o grette

o dispotiche d'un pauroso o incompetente censore ufficiale.

§ **304.** — Conseguenza necessaria dello Statuto era pertanto una legge sulla stampa, ispirata al nuovo concetto di reprimere i reati e non più di prevenire le azioni; e questa legge, che importava fare senza indugio per il motivo da noi esposto al precedente paragrafo, fu dall'articolo 83 dello Statuto medesimo riserbata o piuttosto delegata al Re, onde si provvedesse prima ancora della inaugurazione delle Camere. Venne così l' « Editto sulla stampa » del 26 marzo 1848, n. 695.

Le disposizioni di codesto Editto risultarono concepite con uno spirito così liberale, e improntate a tanta lealtà politica, che il Parlamento subalpino nulla trovò a modificarvi; e nell'epoca delle annessioni esteso via via (con alcune varianti) alle altre parti della penisola, oggi ancora, a più di un mezzo secolo di distanza, è desso che forma sempre la base giuridica della libertà della stampa in Italia. Più ritocchi vi furono a dir vero introdotti da leggi consecutive; ma l'ordinamento ch'esso diede è rimasto inalterato nelle sue linee caratteristiche: e la stessa difficoltà che da noi si prova per renderlo più consono ai nuovi atteggiamenti e maggiori sviluppi assunti oggi dalla stampa periodica, vale a dimostrare con quanta larghezza l'Editto fu concepito.

È pregio dell'opera di riprodurne per intero il preambolo:

La libertà della stampa, che è necessaria guarentigia delle istituzioni d'ogni ben ordinato Governo rappresentativo, non meno che precipuo istromento d'ogni estesa comunicazione di utili pensieri, vuol essere mantenuta e protetta in quel modo che meglio valga ad assicurarne i salutari effetti. E siccome l'uso della libertà cessa dall'essere propizio allorchè degenera in licenza; quando, invece di servire ad un generoso svolgimento d'idee, si assoggetta all'impero di malaugurate passioni; così la correzione degli eccessi deve essere diretta e praticata in guisa che si abbia sempre per tutela ragionata del bene, non mai per restrizione arbitraria.

Mossi noi da queste considerazioni, dopo di avere nello Statuto fondamentale dichiarato che la stampa sarà libera ma soggetta a leggi repressive, ci siamo disposti a stabilire le regole colle quali si abbia da tenere nei nostri Stati l'esercizio di quella libertà. E, mentre si è per noi inteso

che la presente legge ritraesse in ogni sua parte dei sovra esposti principî, abbiamo voluto che il sistema di repressione in essa contenuto si conformasse quanto più fosse possibile alle disposizioni del vigente nostro Codice penale, evitando così la non necessaria deviazione dalla legge comune, e che nel modo di amministrare la giustizia sui reati della stampa entrasse l'elemento essenziale della opinione pubblica saggiamente rappresentata.

Dunque, sincero e pieno abbandono d'ogni preventiva censura; repressione per tutela ragionata del bene, e non mai per restrizione arbitraria; diritto comune, per quanto più è possibile, anche in questa delicata materia; guarentigia speciale nel processo per giurati, ecco i criterii dello Editto. Onde il suo primo articolo:

La manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsivoglia artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi, è libera; quindi ogni pubblicazione di stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili, è permessa, con che si osservino le norme seguenti.

V'ha nondimeno alcune poche e ben giustificate eccezioni al principio che tutto si possa stampare in Italia. Esse son contenute nel medesimo Editto:

Art. 10. — Nei *giudizi penali* è vietata la pubblicazione per mezzo della stampa, degli *atti della procedura scritta*, delle *sentenze* e degli *atti di accusa*, fino a che il processo non sia chiuso, o col pubblico dibattimento o con la pronunzia di non farsi luogo a procedimento penale.

È vietata del pari, in qualunque tempo, la pubblicazione, per mezzo della stampa, dei *nomi dei giurati* o dei *magistrati giudicanti*, quando sia accompagnata dall'indicazione dei loro *voti individuali* nelle deliberazioni dei verdetti e delle sentenze.

È pure vietata la pubblicazione delle *discussioni e deliberazioni segrete* del *Senato* e della *Camera dei deputati*, a meno che se ne sia ottenuto dai rispettivi Corpi la facoltà.

È in egual modo vietata la pubblicazione dei *dibattimenti* davanti ai Magistrati o Tribunali che abbiano avuto luogo *a porte chiuse*.

La trasgressione del prescritto di questo articolo sarà punita con multa da lire 100 a 500, oltre la soppressione dello stampato.

Art. 11. — Sotto la medesima pena è vietata la pubblicazione degli *atti d'istruttoria criminale* o *dibattimenti pubblici* per cause d'*insulti* o di *ingiurie* nei casi in cui la prova dei fatti infamanti od ingiuriosi non è permessa dalla legge.

I primi due commi dell'articolo 10 sono stati da noi riportati nel testo risultante dalla modificazione introdottavi con la legge 6 maggio 1877, n. 3814; mentre il testo

originario portava divieto di render conto di qualsiasi processo vertente o vertito su reati di stampa, con che si eccedeva lo scopo, interdicendosi la divulgazione d'un fatto già palese per sè stesso. Ricordiamo a proposito la sentenza 18 luglio 1888 della Cassazione fiorentina sul ricorso Forner, che ritenne vietata durante la pendenza del giudizio pubblico non solamente la letterale ristampa delle sentenze e degli atti di accusa, ma anche la riproduzione della loro sostanza per mezzo di riassunti.

E come sanzione dei divieti sopra espressi, l'articolo 9 determina:

> Gli stampatori che riprodurranno uno *scritto* qualunque, il quale fosse *già stato condannato* a termini del presente Editto, saranno puniti con pena non minore del doppio di quella stata pronunciata dalla sentenza che avrà condannato lo scritto.

Su di ciò la Cassazione Romana con sentenza 30 agosto 1892 (ricorso Marzorati e Paoli) ritenne che la riproduzione di uno scritto condannato *cade* sotto la sanzione di questo articolo anche quando faccia parte del resoconto di un dibattimento tenuto a porte aperte, ed anche quando la condanna dello scritto non sia peranco divenuta definitiva ed irrevocabile [1].

§ **305.** — Ma la libertà non è licenza: la divulgazione del pensiero per mezzo della stampa può far luogo a responsabilità, non diversamente della divulgazione ma per mezzo della parola; e se il principio liberale vuole che il pensiero non venga sottoposto a revisione e censura prima che la divulgazione abbia avuto luogo, esso vuole altresì che non rifugga dopo a repressione, se il divulgarlo costi-

* [1] Cfr. per quest'argomento sentenza 4 ottobre 1907 del Tribunale di Milano, imputato il gerente del *Corriere della Sera* che aveva pubblicato atti di procedura del processo contro l'ex ministro Nasi, che doveva svolgersi nanti l'Alta Corte di Giustizia. Il *Corriere* fu assolto. Esito contrario ebbe invece a verificarsi nanti il Tribunale di Roma, addì 22 ottobre 1907, contro il *Messaggero* e per l'identico titolo. V. la prima sentenza pubblicata in *Rivista penale*, anno 1908, vol. LVII, p. 90; e la seconda *id. id.*, p. 252. Cfr. ancora sentenza 5 dicembre 1907, Cassazione Roma, *id. id.*, p. 390, in riforma della succitata sentenza del Tribunale di Milano.

tuisca un delitto. La repressione tuttavia può vedersi ispirata ora all'uno ora all'altro di questi due concetti: cioè o a quello di punire in sè il reato di divulgazione, comunque essa avvenga, astrazione fatta dall'essersi adoperato il mezzo della stampa o della parola o dello scritto — o invece a quello di considerare come un'aggravante, l'essersi il reato messo in atto con quel mezzo. La prima maniera dicesi *repressione ordinaria*, e risponde meglio alle tendenze liberali; l'altra dicesi *repressione speciale*, e meno corrisponde a quest'ultime.

Quali i fatti che in questo campo costituiscono una azione possibile, disse già l'Editto sulla stampa in numerosi articoli dal 13 al 29 sotto le epigrafi seguenti:

Della provocazione pubblica a commettere reati. Dei reati contro la religione dello Stato, gli altri culti, e il buon costume. Offese pubbliche contro la persona del Re. Offese pubbliche contro il Senato e la Camera dei deputati, i Sovrani e i Capi dei Governi esteri, ed i membri del corpo diplomatico, Delle diffamazioni, ingiurie pubbliche e dei libelli famosi.

Questi articoli hanno poi subìto numerose modificazioni — per effetto del R. decreto 19 ottobre 1870, n. 5940, emanato in forza dell'articolo 82 dello Statuto allo scopo di estendere alla Provincia Romana l'Editto medesimo — del decreto legislativo 1° dicembre 1889, n, 6505, contenente le disposizioni per l'attuazione del nuovo Codice penale — del nuovo Codice penale, entrato in vigore il 1° gennaio 1890 — della legge 19 luglio 1894, n. 315, sulla istigazione a delinquere e l'apologia dei reati a mezzo della stampa. Basta ai nostri scopi averne fatto richiamo generico.

Così determinati dalla *legge* i delitti che si possono commettere a mezzo della stampa, uopo è considerare su chi ne pesa la responsabilità, e con quali mezzi e forme è fatta valere.

§ **306.** — Qui si apre un capitolo di discipline preliminari e cauzionali, a cui si trova necessario di sottoporre non già il pensiero destinato alla divulgazione, sibbene il fatto materiale della stampa; acciocchè, nel caso essa divenga strumento di uno dei delitti previsti dalla legge, non

risulti intralciata alla giustizia la pronta e sicura ricerca di colui che deve risponderne. Errerebbe chi qualificasse tali discipline come aventi carattere di prevenzione, e perciò condannabili senz'altro, in nome della libertà; dappoichè, se esse costituiscono obblighi da adempiersi prima della stampa, non presentano tuttavia nè il carattere, nè lo scopo, nè le conseguenze che son proprie delle misure censorie. Mirano unicamente a circondare di pubblicità e di certezza il fatto della pubblicazione, onde nell'ipotesi d'un delitto la repressione sia rapida e facile — non mirano a sindacare il pensiero per prevenire i reati: e pertanto, se può sostenersi che non sono indispensabili, non possono logicamente dichiararsi incompatibili con la libertà, a patto per altro che non esagerino, non eccedano il proprio còmpito, non divengano vessatorie.

A) Di tali discipline, alcune sono comuni alla stampa periodica e a quella non periodica; ed esse nella legislazione italiana si riducono all'obbligo d'indicare sopra ogni stampato alcune indispensabili notizie (richiamato in proposito l'articolo 63 della legge di P. S. che noi riferimmo al § 293).

Art. 2. — Ogni stampato, così in caratteri tipografici come in litografia od altro simile artificio, dovrà indicare il *luogo*, l'*officina*, e l'*anno* in cui fu impresso, ed *il nome dello stampatore*.

La sottoscrizione dell'editore e dell'autore non è obbligatoria.

Tale disposizione deriva dalla legge famosa del 1815. Notisi tuttavia che per costante giurisprudenza essa non s'intende applicabile agli stampati di uso privato e non suscettibili d'essere messi in commercio: come le carte di visita, le fatture in bianco, le schede per le elezioni, e simili.

Conseguentemente dichiara l'Editto:

Art. 3. — Ogni stampato che non abbia le indicazioni di cui nell'articolo precedente, sarà considerato come proveniente da officina clandestina; e lo stampatore sarà punito *per questo solo fatto* con una multa da lire 100 a 300.

B) Un'altra disposizione concerne la sola stampa non periodica:

Art. 7. — Ogni stampatore dovrà *presentare la prima copia* di qualsiasi stampato, se nella provincia dove risiede un Magistrato d'appello, all'ufficio dell'Avvocato fiscale generale; se nelle altre, all'ufficio dell'Avvocato fiscale presso il Tribunale di prefettura; ciò tutto, salvo il disposto del presente Editto circa le pubblicazioni periodiche.

La trasgressione del prescritto di questo articolo verrà punita con multa estensibile a lire 300.

Oggi, per effetto del R. decreto 6 dicembre 1895, numero 2626, sull'ordinamento giudiziario, la presentazione suddetta, il cui scopo evidente è di mettere in grado la giustizia di esercitare sollecitamente il proprio ministerio, deve farsi alla Procura Generale, se nel luogo della stampa esiste una Corte d'Appello — alla Procura del Re, se vi esiste un Tribunale — alla Pretura, se non vi è altra magistratura superiore.

Oltre a quest'obbligo fatto agli stampatori, di presentare la prima copia per gli scopi della giustizia, l'Editto nello articolo seguente prescrive poi ad altre persone la presentazione d'altre copie, a scopo ben diverso: per ragion di metodo, noi ne tratteremo meglio in altro luogo, cioè nel § 316.

C) Altre disposizioni invece concernono i soli stampati *periodici*, i giornali; i quali riassumono veramente in sè le speranze e i timori, i vantaggi e i pericoli della stampa, al punto che allorquando parlasi di stampa e della sua libertà, è al giornale e non al libro che la nostra mente corre in primo luogo spontanea:

a) Necessità di alcune *condizioni*, per potere intraprendere la pubblicazione di un periodico. Esse sono: la cittadinanza, la maggiore età e l'esercizio dei diritti civili, se trattasi di persone fisiche; la legale costituzione se trattasi di ente morale o di Società anonima o in accomandita (articolo 34). Rimangono quindi esclusi gli stranieri, i minorenni, coloro che non hanno il libero esercizio, dei diritti civili, le Società che non siano delle due categorie ora dette. Questa disposizione si deriva dalla Francia ove era stata ideata nel 1828.

b) Obbligo d'analoga *dichiarazione* all'autorità politica (non domanda d'autorizzazione, che sarebbe censura sulle

persone, forse peggiore di quella esercitantesi volta per volta per ciascun singolo scritto). La dichiarazione deve essere scritta e documentata; e deve poi risultare il concorso delle richieste qualità nei promotori, la natura della pubblicazione, il nome e la sede del tipografo prescelto (articolo 36). E conseguentemente, ogni qualvolta avvenga mutamento in una delle condizioni espresse nella dichiarazione iniziale, obbligo d'una dichiarazione suppletiva, che rettifichi la precedente (articolo 38). Ma si noti che non è prescritto alcun intervallo di tempo, il quale debba intercedere fra la dichiarazione e l'inizio della pubblicazione. Questa non è che una formalità, paragonabile al dovere di dichiarare allo stato civile la nascita d'ogni fanciullo; e intende a circondare con una specie di garanzia personale il sorgere di un periodico, mentre vi furono o vi sono leggi d'altri paesi che impongono una garanzia reale, sotto forma di cauzione, ben altrimenti proibitiva e vessatoria.

c) Obbligo per ogni giornale, di avere un « gerente responsabile », ossia di personificarsi in un individuo, il quale stia a rispondere degli eventuali reati, così verso i terzi come verso la cosa pubblica (articolo 37). Questo istituto rimonta alla legge francese del 1819: allorchè, soppressa (quantunque non definitivamente) l'autorizzazione preventiva per la pubblicazione dei periodici, sorgeva il bisogno di individualizzare i giornali per gli effetti delle eventuali responsabilità in cui potessero incorrere. Il gerente deve riunire in sè le medesime condizioni richieste per coloro che assumono la pubblicazione del periodico: ossia cittadinanza, maggiore età, esercizio dei dritti civili; deve essere designato all'autorità nella dichiarazione di cui abbiamo testè discorso (articoli 36 e 38). Mancando o rendendosi incapace improvvisamente il gerente designato, o venendo pronunziata contro di lui una condanna a pena afflittiva per reato di stampa, è necessario designarne subito un altro, senza di che la pubblicazione non può continuare: provvisoriamente, può essere designato all'uopo uno dei redattori, ma tale provvisoria incombenza non può protrarsi oltre i due mesi (articoli 39 e 46). Il gerente deve

firmare il primo esemplare di ogni numero del periodico, e tutti gli altri esemplari debbono riprodurre a stampa la sua firma (articolo 41).

d) Obbligo di presentare all'autorità giudiziaria, per ogni numero, la copia firmata dal gerente responsabile. Questa presentazione si fa ai medesimi uffici che indicammo all'articolo 7 dell'Editto; e, si noti, non deve precedere, bensì unicamente accompagnare la pubblicazione, cosicchè non può in alcun modo sospendere o ritardare la spedizione o distribuzione del giornale (articolo 42).

§ **307.** — Tal varietà di precauzioni per gli stampati periodici e per quelli non periodici, corrisponde alla diversità delle persone che nell'un caso o nell'altro sono chiamate dalla legge a rispondere dei reati commessi a mezzo della stampa. È bene che a diversità di situazioni si contrapponga un'adeguata varietà di disposizioni: e senza dubbio l'indole e l'efficacia delle pubblicazioni, l'eventualità di turbamenti dell'ordine giuridico, l'allarme sociale, sono ben diversi a seconda che trattasi di volumi i quali pel loro scopo e il loro costo non tornano accessibili a tutti, o almeno si diffondono con qualche lentezza, ovvero trattisi di gazzette che pel loro ufficio quotidiano e pel loro basso prezzo in poche ore corrono per le mani di tutti e sollevano rapidissimamente le ondate della opinione pubblica.

A) In vero, quanto alla responsabilità per gli scritti, *non periodici*, l'Editto dispone come segue:

Art. 4. — Le azioni penali stabilite dal presente Editto (salve le eccezioni per le pubblicazioni periodiche) saranno esercitate in *primo luogo* contro l'*autore*, secondo contro l'*editore*, se l'uno e l'altro siano sottoscritti od altrimenti conosciuti, o finalmente contro lo *stampatore*, in modo che l'uno sia sempre tenuto in sussidio dell'altro.

Art. 5. — L'azione esercitata contro l'autore e l'editore non potrà estendersi contro lo stampatore per il solo fatto della stampa, a meno che non consti che egli operò scientemente e in modo da dover essere considerato complice.

Chi dunque è chiamato a rispondere del reato commesso a mezzo della stampa, è l'autore della pubblicazione incriminata; e giustamente, chè a lui si deve il fatto proi-

bito e colpito dalla legge. E basta alla legge di colpire lui solo, senza considerare nè l'editore nè il tipografo quali suoi complici; doppoichè se questi fossero posti in condizioni di dover temere per le conseguenze dello scritto altrui, certamente sarebbero tratti ad assumere un controllo sulle idee e opinioni degli autori, ed allora la manifestazione del pensiero non sarebbe più libera come dev'essere.

Solo se l'autore non si è disvelato e non è altrimenti conosciuto dalla giustizia (poichè l'Editto nell'articolo 2 non rende obbligatoria la di lui sottoscrizione), risponderà allora l'editore: come quegli che diede il proprio danaro per la stampa e perciò rese possibile il reato, assumendo volontariamente la responsabilità d'una pubblicazione di cui egli consentiva che l'autore rimanesse nell'ombra.

Se poi anche l'editore è sconosciuto (poichè a termini dello stesso articolo 2 non è fatto obbligo nemmeno a lui di palesarsi), in tal caso rimarrà responsabile il tipografo, che per la disposizione dell'articolo 2 dev'essere sempre noto, e che ha volontariamente rinunziato a cautelarsi con le dichiarazione del nome dell'autore o di quello dell'editore.

Siffatto sistema di responsabilità, che suol giustificarsi *a cascate,* dall'espressione felicemente adoperata per la prima volta da De Brouchère in Belgio nel 1831, ha il lodevole intento di non moltiplicare imputati pei debiti di stampa, e di appagare la giustizia sociale con la punizione di un solo individuo.

B) Diverso è il sistema pei giornali, e in genere per gli stampati *periodici.*

Qui l'anonimo per gli autori è la norma consuetudinaria, giacchè i fogli politici amano parlare impersonalmente nel nome di un partito; e i lettori a loro volta rimangono tanto più soddisfatti delle idee del giornale che preferiscono, quanto più esse giungono a loro come la voce potente d'un gruppo anzichè di un singolo individuo, per quanto rispettato e simpatico. Nelle riviste scientifiche, artistiche o letterarie, è naturale che si ami trovare l'individualità, la firma dell'autore che è garanzia della so-

stanza: ma nel giornale politico piace meglio l'anonimo, il quale alzi la voce in nome di tutti quanti gli ignorati compagni di fede o di speranza o di desiderii. Ciò sta nell'indole e nella natura del giornale politico; nè altrimenti esso potrebbe forse raggiungere appieno i suoi scopi, adempiere i suoi uffici d'organo che riflette, forma e indirizza l'opinione pubblica [1].

* (1) Facciamo le nostre riserve su quanto qui scrive il nostro A., a proposito dell'anonimo e della sua ragione d'essere. Considerazioni che hanno certamente il loro lato buono, ma alle quali noi non possiamo resistere alla tenzione di far seguire quanto — sempre a proposito dell'anonimo — scrivevamo or non è molto nel nostro opuscolo sulla *Pubblica Opinione nello stato moderno*. Torino, Unione Tip. Ed., 1906, p. 71 e segg.

« La stampa è senza dubbio il primo e principale degli organi comuni della pubblica opinione: ed è tale e tanto il rapporto che passa tra l'una e l'altra che non si sa bene quale delle due sia la genitrice e quale la generata; quale la causa e quale l'effetto.

Forse la verità è che entrambe sono l'una e l'altra cosa insieme. Si rinnova, nei riguardi loro, la questione già da noi accennata se i genî creino gli avvenimenti, o questi creino quelli. E, come allora, concludiamo qui che la stampa e la pubblica opinione a vicenda si influenzano.

Valga l'esempio del *Times* in Inghilterra la cui potenza è tale e tanta che quel giornale è considerato il coefficiente massimo della pubblica opinione. Il che lo fa considerare come una specie di istituzione nazionale. E, d'altra parte, alla sua volta il *Times* deve tenere in così alto conto la pubblica opinione da essere costretto, talora, a secondarla, e, come nota il FISCHEL (*Storia Costituzionale inglese* — trad. italiana, Milano, 1870, p. 388), a barcamenarsi per non averla completamente, con suo danno, di fronte.

Il concetto di « stampa » comprende naturalmente anche il « libro » e la « rivista ». Ma si sa come l'uno e l'altro oggi, nei riguardi dell'oggetto che ci occupa, siano stati uccisi dal « giornale ».

È di questo che intendiamo specialmente parlare. È il giornale che intrattenendo il lettore su quanto è di *attualità* (vale a dire su ciò che, in un dato momento, richiama l'attenzione generale) agisce potentemente sull'animo e sulla mente che, inconsciamente, restano, per così dire, suggestionati.

È questa influenza quotidiana che il pubblicista esercita indiscutibilmente sui lettori, che ha fatto dire a taluno che ogni giornale si crea il « suo pubblico », senza pensare che perchè il pubblicista innalzi una determinata bandiera bisogna che trovi corrispondenza di idee e di sentimenti in un dato numero di individui. Se questa manca, il giornale cesserebbe le sue pubblicazioni perchè gli verrebbe meno l'elemento morale e materiale che gli dà vita.

Difatti, gli abbonamenti e le disdette sono il termometro più sicuro se un dato giornale sia o meno l'interprete di un determinato stato d'animo, più o meno latente, in un determinato numero di individui. Ma, ad ogni

D'altra parte, se la legge imponesse l' obbligo della firma, esso verrebbe eluso assai facilmente con firme a prestito, e nella pratica non si raggiungerebbe lo scopo. Nè

modo, è certo che l'influenza che un giornale può esercitare è grande: e se si può dire che essa è meno intensa dell'influenza che riesce ad esercitare un oratore sopra una folla, non perciò può riuscire meno pericolosa perchè, a differenza di quest'ultima, ha il carattere della continuità. Con un lavoro quotidiano, qualche pubblicista riuscì a formarsi un pubblico tutto suo: onde, in questo caso, egli poteva dirsi veramente l'interprete di una collettività che sente come egli sente e che è forse pronta ad ubbidirgli.

Or bene, è il timore che questo possa verificarsi su larga scala che, nei riguardi del processo di formazione della pubblica opinione, fa pensare sul serio al modo di disciplinare la libertà di stampa. Altrimenti, se il giornale riuscirà ad essere realmente l'unico e il più potente fattore della pubblica opinione, vuol dire che basterà che due, tre, o quattro dei migliori pubblicisti s'accordino perchè la *loro* opinione usurpi il posto dell'opinione pubblica. Questa non sarebbe più, in realtà, nè generale, nè spontanea, ma personale ed artificiale.

Se non che la stampa è oggi indiscutibilmente una potenza. E le quante volte si è tentato di regolarla, essa ha risposto come Napoleone I rispondeva ai potentati d'Europa che volevano frenare la sua forza: opponendo, cioè, ai suoi avversarî quella forza stessa.

Nè basta: chè tra la libertà di stampa e la servitù sua, la via di mezzo non è forse possibile in pratica, in quanto che, pur coll'intendimento di moderare gli abusi o di meglio regolare il processo di formazione della pubblica opinione, si finirebbe, in concreto, coll'uccidere la libertà.

Di tutti i mezzi *preventivi* (censura, bollo, cauzione, obblighi di firmare gli scritti, ecc.) e *repressivi* (pene, responsabilità civile, soppressione del giornale, ecc.) pensati ed attuati, nessuno è riuscito effettivamente a togliere i lamentati inconventi della libertà, mentre ha accresciuto quelli derivanti dalla sua mancanza.

E. TOCQUEVILLE (*Democrazia in America*, p. 184 — vol. I. Parte II — Serie I, Biblioteca di Scienze Politiche — Torino, Unione) argutamente osserva che quando di fronte all'enorme numero dei giornali ed ai loro abusi si tentò, negli Stati Uniti, di porvi riparo ponendo la *cauzione*, i giornali diminuirono; ma quelli rimasti continuarono con maggiore influenza deleteria sopra maggior numero di lettori, la loro abominevole campagna. Si comprese allora una verità che pare intuitiva, e cioè che l'importanza del giornale è in ragione inversa del numero. Molti giornali si fanno a vicenda da antidoto, ed il pubblico finisce sempre, o col non credere a nessuno, o certo col lasciarsi con più difficoltà ingannare.

Per quanti mezzi siansi escogitati a freno della libertà di stampa e specialmente contro il triste influsso di certi giornali e giornalisti, essi hanno sempre avuto l'effetto — per usare una efficace immagine di cui mi sfugge ora la paternità — della paglia stesa sotto le finestre dei moribondi la quale non ha impedito ai cavalli di correre ed agli agonizzanti di passare a miglior vita.

Con questo, sono ben lungi dal non augurarmi io pure che la scienza

poi l'editore o lo stampatore di un giornale potrebbero al certo essere chiamati a rispondere delle informazioni, opinioni e notizie che per loro opera vengono alla luce assi-

e l'arte di governo riescano a trovare un razionale sistema, il quale, senza offendere la più importante delle libertà, valga ad impedire gli abusi, e possa, nei riguardi della materia che ci interessa, rendere più difficile la formazione artificiale di una coscienza pubblica. Al qual proposito osservo che anche oggi, come già lamentava un quarto di secolo fa l'Holtzendorff questa è turbata sopratutto dall'*anonimo* con cui taluni giornalisti nascondono la loro immoralità o il loro poco o nessun valore.

L'anonimo dà appunto a certi pubblicisti quello che loro manca: l'autorità, e quindi la forza d'influire sul pubblico.

L'abolizione dell'anonimo sarebbe, per ciò, il migliore coefficiente per una più genuina e razionale formazione dell'opinione pubblica. Si noti il caso strano e pericoloso: un articolo di Carducci che porti la firma del suo grande autore, è sempre *l'opinione di un uomo;* un articolo, non firmato, dell'ultimo cittadino, può passare per *opinione pubblica.*

Se non che, noi pure ammettiamo che, se ciò è desiderabile, è d'altra parte, un provvedimento che dobbiamo più che altro sperare dalla progredita civiltà ed educazione politica del popolo. Deve essere lo stesso pubblico che, disprezzando gli articoli anonimi come si disprezza una lettera di egual genere, riuscirà a costringere ogni articolista a levare la maschera. La luce farà sparire i pubblicisti indegni.

E diciamo ciò sperare dalla progredita educazione del popolo, perchè, legalmente, il provvedimento è stato altre volte tentato, ma sempre senza effetto pratico. Tanto è vero che in Francia l'obbligo di firmare gli articoli è cessato per dissuetudine prima ancora che una legge del 1882 lo abolisse.

È vero che allora l'abolizione dell'anonimo aveva un altro scopo; era, cioè, considerato come un mezzo contro i reati di stampa, atto a scoprire i veri autori di essi. E, con questa base, non parrebbe nè giuridicamente nè politicamente fondato.

Ma nel caso nostro si tratterebbe di abolire l'anonimo, non per impedire il compimento di un reato di stampa o scoprirne più facilmente l'autore, bensì per impedire che una figura losca o un individuo senz'autorità si ergano a giudici di uomini e di cose; e, parlando senza farsi conoscere, riescano ad esercitare, su questo, una qualsiasi influenza.

L'obbiezione che si faceva in Francia contro l'obbligo di firmare gli articoli (che, cioè, l'autore avrebbe potuto prendere a prestito il nome di altri e così egli — il vero colpevole — sfuggire alla responsabilità) per noi non avrebbe nessun valore, in quanto l'articolo firmato porterebbe sempre un'impronta personale, e quindi sarebbe meno influente sul pubblico e meno turbativo del modo di determinarsi della pubblica opinione.

Non è strana questa contradizione: che una lettera perda, coll'anonimo, quella serietà e quell'autorità che, invece, coll'anonimo acquista un articolo di giornale?

Non è strano che mentre leggiamo con attenzione, ciò che ha scritto un Tizio di cui ignoriamo perfino il nome e molto più quanto valga, ride-

duamente con ogni nuovo sole, senza attribuir loro un controllo sugli scrittori e sui rispettivi indirizzi politici. Tale è l'industria giornalistica ai dì nostri, che il vertiginoso movimento delle macchine rotative sarebbe arrestato, e la stampa periodica ferita a morte, se l'editore o il tipografo dovessero assurgere da semplici industriali a censori responsabili delle notizie e opinioni che quotidianamente essi pubblicano.

Di qui l'istituto del *gerente responsabile*, così criticato, così criticabile, eppure così resistente a causa delle maggiori imperfezioni d'altri sistemi che gli si vorrebbero sostituire. Correggendolo nei particolari, esso potrà forse debellare tutte le critiche. L'Editto in proposito, determina :

Art. 47. — Tutte le disposizioni penali portate da questo capo sono applicabili ai *gerenti* dei giornali e agli *autori che avranno sottoscritti* gli articoli in essi giornali inseriti.

La condanna pronunciata contro l'autore sarà pure *estesa al gerente*, che verrà sempre considerato come complice dei delitti e contravvenzioni commesse con pubblicazioni fatte nel suo giornale.

Dunque responsabilità penale del gerente in ogni caso, o che l'autore abbia sottoscritto l'articolo, o che abbia serbato l'anonimo. Il gerente — si dice — ha consentito la pubblicazione, e perciò ne risponde sempre, o come unico autore, o come complice: nè è questa una finzione giuridica, dal momento ch'egli trovasi costituito per legge nella condizione di dovere avere piena cognizione e responsabilità di tutto ciò che si contiene nel foglio da lui sottoscritto.

Ciò però non significa che *un privato* abbia *obbligo* di *querelarsi* anche contro il gerente, ma solo che ha facoltà

remmo, viceversa, di lui, se si presentasse a concionare in un comizio nascosto dietra una tenda, o coperto il volto di una maschera?

Sì, tutto ciò è strano; tutti ne siamo convinti; ma pur tuttavia questa è la morale che corre; morale che soltanto una più progredita civiltà — come dicemmo — è sperabile, o almeno augurabile, che riesca a far scomparire ».

Qui aggiungeremo solo che se, a questo proposito, non è lecito essere troppo ottimisti, senza rischio di passar per ingenui, ciò non toglie che la critica contro l'anonimo non sia più giustificata che la sua apologia.

di *querelarsi* anche contro di esso oltrechè contro l'autore; e *in tal caso* la condanna pronunciata a carico dell'uno, si estende anche all'altro. (Corte Suprema, 18 giugno 1903, ricorso Pasini) [1].

Sorge a questo punto una grave controversia. Perchè l'autore possa essere chiamato responsabile, è egli necessario che abbia sottoscritto l'articolo incriminato, o basta che venga conosciuto con accertamento giudiziario, e può quindi ammettersene la ricerca? In altri termini: l'articolo 47 esclude l'applicabilità dell'articolo 4 (che è fra le « disposizioni generali » dell'Editto) o vi si aggiunge? Per le provincie napoletane e siciliane, ove l'Editto fu pubblicato con alcune modificazioni, non è dubbio, per la parola esplicita del corrispondente articolo 48, che le due disposizioni debbano cumularsi. Ma pel resto d'Italia la dottrina

* (1) Non crediamo sia còmpito di chi commenta lo Statuto, soffermarsi a lungo su certe questioni riguardanti leggi speciali, come in questo caso l'Editto sulla stampa. E così crediamo molto meno che il commentatore debba diffondersi ad esaminare od anche semplicemente a richiamare sempre la giurisprudenza giudiziaria, riguardante determinati casi presi in esame, anche perchè a ciò meglio di noi possono supplire le monografie richiamate nel saggio bibliografico; tuttavia riteniamo utile ricordare a proposito della sentenza testè accennata nel testo, una più recente sentenza della stessa Corte, in data 22 novembre 1905, pubblicata nella « Rivista penale » a. 1906, volume LXIII, pag. 573; e nella « Giurispr. ital. », a. 1906, P. II, col. 331. E poichè si tratta di un principio su cui si è agitata, da lungo tempo, ed anche prima dell'attuazione del nuovo Codice penale, una grave disputa nella giurisprudenza e nella dottrina, confronta anche le varie decisioni ed i varî pareri degli autori ivi richiamati.

Per la compatibilità e la coesistenza o meno degli articoli 47 e 24 dell'Editto sulla stampa in relazione rispettivamente agli articoli 393 e 247 del vigente Codice penale, cfr. i pronunciati della S. C. in data 4 aprile 1906 — in causa giornale *Avanti* e gerente Salustri (*Riv. pen.*, a. 1906, volume LXIV, pag. 500), — 21 marzo 1907, ricorso Borghi (*Giurisp. ital.*, a. 1907, P. II, col. 236 e nota). Per la responsabilità o meno dell'autore e complici (cfr. sentenza del Tribunale di Napoli 11 ottobre 1907, a. 1908, pubblicato in *Riv. pen.*, vol. LVII, pag. 397.

Ci sembra sieno sufficienti questi più recenti richiamati perchè essi sono poi — per chi lo desideri — guida e mezzo per un più profondo esame che noi non possiamo fare.

Non ci pare però inutile ricordare al lettore come con un decreto regio in data 22 giugno 1899 (di cui parleremo al § 762) si tentasse diversamente di disciplinare questa responsabilità della stampa.

e la giurisprudenza sono divise, tuttavia prevalendo in maggioranza il concetto della responsabilità dell'autore anche quando non sia sottoscritto ma venga a conoscersi. In tal senso ricordiamo fra le altre, due decisioni della Cassazione Romana : 1 settembre 1891, ricorso Lusignano e Lioy — 1° settembre 1892, ricorso Salliotti.

Quanto precede, riflette la responsabilità penale : quanto a quella civile basta appena soggiungere che essa grava sul proprietario del periodico [1].

* § **308.** — In qual modo è posta in opera la responsabilità pei reati di stampa, trattisi di stampati periodici o non periodici ?

Anzitutto osserviamo che, in ordine all'*azione penale* nascente dai medesimi, l'Editto dispone ch'essa è essenzialmente pubblica :

Art. 56. — L'azione penale per i reati contemplati in questo editto sarà esercitata *d'ufficio*, colle avvertenze seguenti:

Nei casi di offesa verso il Senato o la Camera dei deputati, l'azione penale non sarà esercitata se non precede l'autorizzazione del corpo, contro cui fosse diretta l'offesa.

Nel caso di offesa contro i sovrani o i capi dei governi esteri l'azione penale non verrà esercitata che in seguito a richiesta per parte dei sovrani o dei capi degli stessi governi.

Nei casi di offesa contro i magistrati, tribunali, o altri corpi costituiti, l'azione penale non verrà esercitata che dopo deliberazione presa dai corpi medesimi in adunanza generale.

Nel caso di offesa contro persone rivestite in qualche modo dell'autorità

* [1] Su quest'ultimo argomento, e per la grande influenza che l'azione civile intentata contro il proprietario del periodico ha coll'esercizio della libertà di stampa, vedi le due opposte sentenze della Corte d'appello di Torino, in data 19 aprile 1904, e della Corte di appello di Napoli, in data 4 marzo 1904, pubblicate nella « Giurisprudenza italiana », a. 1905, P. I, sez. II, col. rispettivamente 63 e 79, con acuta nota del prof. C. Fadda ; sentenze importanti in sè, per la qualità delle parti contendenti e pel rumore che sollevarono.

E per quanto riguarda la responsabilità civile del tipografo, osserviamo che il principio *se egli ne debba rispondere* ha subìto varie vicissitudini (Cfr. NASI. *La responsabilità civile del tipografo*, Torino, 1900); però recentissimamente la C. S. confermava detta responsabilità con sentenza 16 dicembre 1907, ric. Dalmasso e Forgeot (*Riv. pen.*, a. 1908, volume LVII. pag. 228).

pubblica, o contro gli inviati ed agenti diplomatici stranieri, accreditati presso il Re od il Governo, o contro privati, l'azione non verrà esercitata che in segnito alla querela sporta dalla persona che si reputa offesa.

E si noti poi l'articolo 57:

Art. 57. — Il P. M. nelle sue istanze, quando esercita l'azione penale d'ufficio, o il querelante nella sua querela sono tenuti di *specificare* le provocazioni, gli insulti, offese, oltraggi, fatti diffamatorii o ingiurie che dànno luogo all'istanza o querela, sotto pena di nullità.

Dunque uno stampato non può essere denunziato in genere, senza additarne punti concreti, specifici, limitandosi a rilevare lo spirito complessivo, la tendenza, l'intenzione che risulti o sembri risultare da una serie di frasi e parole le quali, prese ad una ad una non sarebbero incriminabili. Ciò costituirebbe punizione non di un reato già sorto, in essere, ma della semplice propensione ad un reato: non sarebbe repressione, ma richiamerebbe in vita la censura, tuttavia mascherandola, sotto la veste ipocrita di un provvedimento repressivo, e trasferendo dalla polizia alla magistratura il compito di tarpare l'ali al pensiero libero.

Ed allo scopo di non prolungare eccessivamente l'agitazione che può dipendere da un reato di stampa, nello svolgimento frettoloso della vita dei periodici, ciascun numero dei quali è dimenticato in brevissimo volgere di tempo dall'accavallarsi dei numeri consecutivi, con molta saviezza l'Editto dispone all'articolo 12:

Qualunque azione penale, nascente da reati di stampa, sarà *prescritta* con lo spazio di *tre mesi* dalla data della consegna della copia al Pubblico Ministero, — e in quanto ai periodici dalla data della loro pubblicazione — salvo il prescritto dell'art. 52.

Dubbio è nella dottrina e nella giurisprudenza se la azione si prescrive col decorrimento del predetto termine, anche quando vi sieno stati atti di procedura, i quali, perciò non è sicuro che valgano ad interromperla. Tra le tante decisioni, ricordiamo che la Cassazione Romana, il 12 ottobre 1889 sul ricorso Teodoro e Stellato, dichiarava non interruttivi gli atti di procedura: ma andava in di-

versa sentenza il 28 ottobre 1897, sul ricorso Pratesi e Susini [1].

Prima della recente legge del 28 giugno 1906, n. 278, sull'abolizione del sequestro preventivo dei giornali, gli articoli 58 e 59 dell'Editto, acconsentivano che, in presenza di un reato di stampa, si potesse procedere immediatamente al *sequestro* di tutte le copie dello stampato (periodico o non periodico) se non per impedirne la diffusione, almeno per arrestarla. E diciamo « almeno per arrestarla » perchè si sa come il deposito della prima copia, così del libro, come del giornale, non precede, sibbene accompagna la pubblicazione dello stampato. Diceva testualmente lo articolo 58.

Art. 58. — Immediatamente dopo l'istanza o querela, l'istruttore potrà ordinare il *sequestro* degli scritti o stampati che vi abbiano dato luogo.

Art. 59. — L'ordine di sequestro ed il relativo verbale saranno notificati, entro lo spazio di 24 ore, alla persona contro la quale avrà avuto luogo il sequestro medesimo.

E quanto agli oggetti contemplati nel primo articolo che non sieno uno scritto, siccome per essi (cfr. § 311) era prescritta la presentazione all'autorità 24 ore prima dalla esposizione o messa in vendita, l'Editto prescriveva invece:

Art. 52. — Il Procuratore Generale, il Procuratore del Re, o il Pretore potranno rispettivamente nell'intervallo sovra espresso, fare procedere al *sequestro* di tutti gli esemplari degli oggetti che riconoscessero contrari alle disposizioni del presente editto, nel quale caso, entro il termine di 24 ore, si dovrà da loro promuovere l'opportuno procedimento.

Art. 53. — Nel caso, in cui i suddetti oggetti non siano stati esposti o messi in circolazione, ma si trovino in luoghi aperti al pubblico, e si riconoscano dal magistrato o tribunale contrari al disposto del presente editto, non si farà luogo ad altra pena che a quella della *distruzione* degli oggetti medesimi.

Ma perchè il sequestro non smarrisse la sua ragione di essere, ch'era quella di un semplice *mezzo*, e non si tramu-

[1] Cfr. le monografie del FROLA e del GASCA, citate nel saggio bibliografico; cfr. anche *Repertorio della Rivista penale* diretta dal Lucchini, all'art. 93 del Codice penale, ed all'art. 12 dell'Editto sulla stampa. Torino, Unione, 1895-1898.

tasse in una pena arbitraria e in una confisca illegale deldell'altrui proprietà, sarebbe stato indispensabile che ne fosse seguìto al più presto il regolare processo; la qual cosa, pur troppo, non accadde sempre — per non dire che accadeva di rado.

I lamenti contro questi *sequestri* erano molteplici e spesso giustificati, perchè con essi si veniva a recare un gravissimo danno e ad infliggere una pena a colui che si presumeva colpevole di un reato prima ancora che l'autorità competente si fosse pronunciata, ed anzi, come dicemmo, spesse volte senza che questa si pronunciasse in merito alla presunta colpevolezza. E di questo poco lodevole stato di cose, se ne ha la prova ufficiale in una circolare del guardasigilli Mancini in data 16 maggio 1876, nella quale si richiamava l'attenzione dei Procuratori Generali presso le Corti d'appello sull'abuso invalso di ordinare i sequestri dei giornali, senza poi procedere: in molti casi, ai correlativi giudizi. Circolare che, come al solito, lasciando il tempo che trovava, veniva poi rievocata, due anni dopo, da un altro Guardasigilli, il Conforti, e quindi a distanza di parecchi anni (14 gennaio 1889) dall'on. Zanardelli, ma sempre con pochissimo effetto pratico. Tanto che nella tornata del 21 giugno 1901, discutendosi il bilancio di Grazia e Giustizia, la Camera votava il seguente ordine del giorno, proposto da alcuni deputati di estrema sinistra: « La Camera invita il Governo a presentare un disegno di legge nel quale sieno abrogati gli articoli 52, capo IX e 58, capo X, dell'editto Albertino 26 marzo 1848, sul sequestro preventivo della stampa ».

E dopo qualche altra vicenda parlamentare che qui torna inutile riferire, finalmente il ministro Sonnino, dopo avere accennato, nella seduta dell'8 marzo dell'anno 1906, al suo programma di governo, presentava un disegno di legge per l'abrogazione dell' articolo 53 dell'editto sulla stampa, e per la modificazione degli articoli 52 e 58, mantenendo il sequestro nel solo caso di oltraggio al pudore o di offesa al buon costume.

Il progetto in parola, salvo lievi modificazioni di forma

più che di sostanza, diveniva poi la legge del 23 giugno 1906, n. 278, così concepita [1]:

Art. 1. — Non si può procedere al sequestro della edizione degli stampati e di tutte le manifestazioni del pensiero, contemplate nell'editto sulla stampa 26 marzo 1848, se non per sentenza definitiva del magistrato. Tuttavia il giudice istruttore ed il Pubblico Ministero potranno sequestrare tre esemplari degli stampati o degli oggetti incriminati, ove sia stato omesso il deposito prescritto dagli articoli 7 e 42 dell'editto sulla stampa.

È fatta eccezione al divieto del sequestro della edizione per gli stampati ed oggetti che si riconoscessero offensivi del buon costume o del pudore, ai sensi degli articoli 338 e 339 del Codice penale, nel qual caso entro il termine di ventiquattro ore si dovrà dal giudice istruttore o dal Pubblico Ministero promuovere l'opportuno procedimento penale per citazione direttissima.

Art. 2. — Qualunque disposizione contraria alla presente legge è abrogata.

Senza dilungarci in una disamina accurata sull'accennata riforma, ci permetteremo, però, qualche osservazione critica sulla medesima.

Anzitutto, cotesto sequestro che anche noi chiameremo *preventivo* (sebbene, come fu già osservato nella discussione senatoriale, la parola non sia propria ad indicare il contenuto della legge in questione) cotesto sequestro parrebbe, anche in se stesso considerato, abbastanza giustificato da ragioni di necessità suggerite dall'interesse sociale, onde la sua abolizione, sempre in astratto parlando, non sembrerebbe andare aliena da critiche; critiche che trovano poi maggiore fondamento qualora si osservi che, con la riforma, si consacrò un'assurdità giuridica, in quanto che si riconobbe la prerogativa dell'immunità penale e dell'intangibilità al corpo di reato quand'esso sia rappresentato da un prodotto della stampa [2].

Ma d'altra parte noi già vedemmo come assurdità giuridiche ben maggiori si compievano quando il sequestro preventivo era consentito, e ad evitare le quali l'esperienza diuturna dimostrò come non fosse garanzia sufficiente la

[1] Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, *Documenti* n° 360 e n° 360-A; *Id. Id. Discussioni*, pag. 7645 e ss. *Id. Id.* Senato, *Documenti* n° 260 e n° 260-A; *Discussioni*, pag. 3514 e ss.

[2] Cfr. *Rivista Penale*, a. 1906, vol. LXIV, p. 515.

equità del funzionario cui il sequestro era affidato. Aggiungi ancora come la importanza assunta, in questi ultimi anni, specialmente dalla stampa periodica, il crescente numero dei giornali, le varie loro edizioni, la diversità delle ore in cui escono, le continue esigenze pubbliche, ecc., rendevano assolutamente impossibile al migliore dei funzionari dare esecuzione equa a questi sequestri preventivi qualora se ne verificasse la necessità, sia per la difficoltà enorme di siffatto controllo, sia per l'offesa di troppi e grandi interessi. E comunque poi (e questa ci sembra la ragione più forte) il sequestro preventivo non raggiungeva mai lo scopo che il legislatore si era prefisso: impedire, cioè, la semente velenosa di uno scritto incriminabile; anzi tutt'altro, perchè il sequestro si operava sopra una parte, non su tutte le copie di un periodico; e quelle che sfuggivano erano con più avidità ricercate e lette e concorrevano a creare intorno al periodico od all'autore dello scritto sequestrato, un'aureola di facile popolarità o di più facile martirio. Ed allora, a che mantenere una disposizione di legge che o non si applica od applicandola raggiunge intenti opposti a quelli che si vorrebbero?

Meglio, adunque, abolirla, tanto più che, così facendo, non si può dire di avere arrecato un danno all'interesse sociale che da quel sequestro preventivo, come si è visto, ben poco aveva da guadagnare, mentre poi si è reso un omaggio al principio della libertà di stampa, si è seguìto l'esempio delle nazioni più progredite, e si è risposto ai desideri manifestati ripetutamente e non ingiustamente da una parte non esigua del paese. Difatti tanto alla Camera quanto al Senato — pur composto in maggioranza di elementi conservatori — la legge fu approvata con un'enorme maggioranza, e con una discussione che investì più la formula che il contenuto della legge [1].

Il titolo dato a questo paragrafo ci porta nuovamente a dire del come la responsabilità penale è messa tuttora

[1] Come prima applicazione della legge teste esaminata confr. sentenza 4 giugno 1907 della Cassazione di Roma. ric. Rossetti, pubblicata in *Giurisprudenza ital.*, a. 1907, Parte II, col. 379.

in opera da disposizioni che, l'ultima legge or ora vista, non ha abrogate. Tali disposizioni riguardano il capo X dell'Editto sulla stampa, e fatta naturalmente eccezione per quegli articoli che sono incompatibili con la nuova legge.

I *processi* di stampa hanno luogo, di regola, nelle Corti d'Assise, cioè innanzi a giurati; ed è notevole che il giurì fu introdotto nella legislazione piemontese appunto pei reati di stampa, ed in forza del succitato capo X, donde poi si estese ad altri reati soltanto nel 1859.

Invero, comunque si pensi del giudizio per giurati (di cui non siamo mai stati troppo teneri [1] e di cui faremo cenno ai §§ 781 e 785), è innegabile che nel campo dei reati di stampa e di quelli politici costituisce una molto adeguata ed efficace guarentigia, e risponde ad un evidente principio di ragione e di giustizia. Trattasi qui di delitti d'opinione o di fatti che si chiariscono incriminabili, più che per se stessi, per la convinzione o il turbamento che adducono nella coscienza pubblica: a questa dunque, di decidere se e fino a qual punto il delitto esiste e reclama punizione. Nei reati di stampa (dichiarava Federico Sclopis, che fu appunto il precipuo autore dell'Editto), il giudice, più che la coscienza sua, deve consultare quella degli altri: se dovesse giudicarne il magistrato togato, sarebb'egli trascinato a valutazioni politiche alle quali è inadatto, dalle quali può soffrire il suo carattere; facendone invece giudicare dal giurì, si scarica la magistratura da quel pericoloso ufficio, e si ottiene meglio l'equazione fra l'opinione pubblica e la giustizia. E in Inghilterra una pronunzia giudiziaria potè ridurre l'intera legislazione sulla stampa a questo semplice principio, che ognuno può pubblicare tutto ciò che dodici suoi concittadini riconoscono non biasimevole, mentre invece deve essere punito a termini di legge se pubblica cosa che a dodici suoi concittadini sembra degna di biasimo.

Presentemente, in forza dell'articolo 54 dell'Editto, modificato dall'articolo 9 del Codice di procedura penale in

[1] Cfr. nostra prolusione: *I principii costituzionali che regolano la funzione giudiciaria*, pubblicata in Rivista giuridica e sociale, fas. gennaio 1906, Napoli.

vigore e dalla legge 19 luglio 1894, n. 315, sono di competenza delle Corti d'assise i reati seguenti, se commessi a mezzo della stampa:

Provocazione a commettere reati contro la persona del Re, della Regina, dei Principi reali, del Sommo Pontefice — diniego della inviolabilità del Re e del Sommo Pontefice, dell'ordine della successione al trono, dell'autorità costituzionale del Re e delle Camere — offese alla persona del Re o della R. Famiglia — biasimo al Re per atti del suo Governo — oltraggio alle Camere — atto d'adesione ad altra forma di governo — divulgazione di segreti che possono compromettere la sicurezza esterna dello Stato o giovare direttamente ai suoi nemici — vilipendio pubblico del ministro di un culto a scopo di offesa al culto medesimo — derisione od oltraggio di culto — offesa contro l'inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi — apologia di fatti qualificati come reati dalla legge penale — provocazione all'odio fra le classi sociali, o contro l'ordinamento delle famiglie, o a violare i doveri della disciplina militare, o all'odio o al disprezzo verso l'esercito.

Tutti gli altri reati commessi a mezzo della stampa, sono di competenza dei Tribunali penali, cioè sottratti al giurì.

Merita in fine di essere qui riprodotto l'articolo 34 dell'Editto:

Il *carcere* nel quale dovranno scontare le pene portate da questo stesso Editto, sarà sempre *distinto* da quello stabilito per delinquenti per reati comuni.

§ **309.** — L'abolizione della censura, la proclamazione della libertà di stampa, ha per necessaria e implicita conseguenza l'abolizione di qualunque sorveglianza governativa sopra l'introduzione o importazione di libri e giornali dall'estero, perciocchè a nulla rileva il luogo in cui il pensiero viene alla luce. Ed implica pure l'abolizione di ogni altro indiretto vincolo, che alla diffusione del pensiero si può opporre sotto il manto della ragione fiscale mediante i dazi d'entrata e le tasse di bollo su libri o periodici.

Quanto all'introduzione dall'estero, l'Editto sulla stampa nel suo ultimo articolo, il 91, faceva riversa di una legge ulteriore apposita; cosicchè rimanevano (sebbene provvisoriamente) in pieno vigore le disposizioni restrittive del libro II, titolo 8, capo 4 del Codice penale Albertino del

1839, dalle quali era prescritto l'obbligo della licenza dei revisori di Stato per estrarre dalle regie dogane e per introdurre quindi e vendere nel Regno, gli stampati di qualunque natura, che pervenissero dall'estero. Ma la legge promessa non fu mai fatta, sino a che il nuovo Codice penale pubblicatosi nel 1859 abbandonò e non più riprodusse codeste disposizioni del Codice precedente. Parallelamente la legislazione doganale veniva attenuando sempre più, e si può dire in tutti i paesi, i diritti d'importazione sui libri e sulla carta da stampare. In ordine poi al diritto di bollo, conviene premettere che, ad imitazione della Francia e dell'Inghilterra, esso esisteva in Piemonte dal 1836 nella proporzione di 5 centesimi ad esemplare, tanto pei giornali del paese quanto per quelli esteri. Istituitosi però il regime libero, col R. decreto 7 maggio 1848, n. 723 (mentre il Re era ancora legislatore in forza dell'articolo 82 dello Statuto) correggevasi alquanto lo stato delle cose. « Considerando », dice il preambolo di quel decreto, « la convenienza e ragionevolezza di diminuire in occasione della prossima apertura delle Camere legislative il diritto di bollo sui giornali provenienti dagli altri Stati d'Italia.... e maggiormente ancora sui fogli periodici nazionali », esentava pienamente dal bollo questi ultimi, istituendo tuttavia la tassa fissa di una lira al mese per i quotidiani, e tasse proporzionalmente minori per quelli a periodo più lungo e diminuiva a 3 centesimi per esemplare il bollo pei fogli che vedevano la luce in altri Stati della penisola: rimanendo invariato il bollo di 5 centesimi pei giornali esteri. Posteriormente la legge 22 giugno 1850, n. 1045, sopprimeva anche il diritto fisso mensile pei giornali del paese, sopprimeva del pari ogni bollo pei giornali delle altre parti della penisola, manteneva il bollo unicamente dei giornali esteri, riducendolo tuttavia ad un centesimo per esemplare.

Finalmente anche quest'ultimo residuo disparve con la legge sul bollo del 21 aprile 1862, n. 586.

§ **310.** — Esaurito il commento alla prima parte dell'articolo 28, passiamo a considerare il capoverso, che per eccezione conservò la censura ecclesiastica limitatamente alla stampa delle bibbie, dei catechismi, dei libri liturgici e di preghiera.

Tale disposizione, riannodantesi a ciò che in proposito aveva prescritto il Concilio di Trento (§ 300) e forse anche ispirantesi al decreto imperiale francese del 7 germinale, anno XIII, in piena armonia con lo spirito che informò l'articolo 1 dello Statuto, riferivasi, com'è naturale, ai soli libri della religione cattolica; perciocchè anche nel concetto della semplice « tolleranza » degli altri culti, non avrebbesi potuto ammettere senza offesa al buon senso che i libri di preghiera dei valdesi e degli israeliti avessero dovuto subire la revisione del vescovo cattolico. In Piemonte stesso e fin dal 1770 un R. decreto autorizzava i valdesi ad introdurre nello Stato i libri occorrenti alla loro religione, solo determinando le condizioni atte a impedire che quei libri poi andassero anche per le mani dei cattolici. E giustamente fu criticata la Corte di cassazione Toscana allorchè sotto l'imperio della costituzione del 1848 e di leggi sulla stampa analoghe in questo punto alle piemontesi, con sentenza 26 marzo 1850 confermava la condanna di un tipografo il quale, senza richiedere il permesso del vescovo, aveva ristampato il Nuovo Testamento ad uso dei protestanti. Ciò che lo Statuto ebbe in mira, fu semplicemente di procurare ai fedeli, ai padri di famiglia ed alle autorità della Chiesa Romana, la morale sicurezza che i libri i quali si spacciasseso come destinati all' insegnamento e all'esercizio del culto di Stato, fossero conformi al dogma e alla disciplina di questo; onde non avvenisse che i credenti fossero tratti in inganno, e si trovassero fra mani, come testi religiosi, libri contrari alla liturgia e alla dottrina di quella chiesa ch'essi seguivano sotto speciale protezione e guarentigia dell'autorità pubblica. Perciò pure la espressa proibizione di stampare nel Regno tali opere senza il preventivo permesso del vescovo, importava come natural corollario la proibizione di spacciare nel

Regno senza quella cauzione, le stesse opere stampate all'estero [1].

L'origine e il fondamento della disposizione in esame, si trovano ben chiari nel verbale del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio (§ 8), in cui si discusse a lungo del proclama da pubblicarsi il giorno seguente:

Il cav. Collegno, facendo seguito alle osservazioni del preopinante (*Borelli*, v. § 302), le applica alle opere le quali direttamente o incidentalmente trattino di materie religiose. Osserva che la repressione dei cattivi libri non raggiungerebbe che in maniera troppo imperfetta lo scopo di mantenere in tutta la sua forza il rispetto dovuto alla nostra religione, alle sue credenze e ai suoi precetti. Fa menzione del doppio scandalo che produce un libro di tal genere; cioè nel pubblico, al momento della pubblicazione, e nelle aule dei Tribunali da parte dell'autore o dei suoi avvocati al momento della difesa, che il più sovente sarà fondata su principii altrettanto cattivi che quelli dell'opera stessa. Aggiunge che la materia, il più spesso, sarebbe altresì estranea alle cognizioni del giudice chiamato a decidere.

Fu in seguito a queste osservazioni che indi a poco il Re Carlo Alberto intervenne direttamente nel dibattito:

Sua Maestà invita il Consiglio ad esaminare se non sia il caso d'introdurre (*nel Proclama*) un articolo eccezionale per quanto concerne la Religione, che si lascierebbe alla revisione dei vescovi.

L'esame di tale questione ha dato luogo a diverse osservazioni da una parte e dall'altra. Il progetto d'una censura ecclesiastica preventiva, limitatamente alla sola parte religiosa, è sembrato dapprima una cosa assai semplice, che non presenterebbe alcuna difficoltà ed offrirebbe per contro il vantaggio di concordare con le disposizioni del Codice a protezione dalla religione di Stato.

Ma un esame più approfondito dalle conseguenze che una tale clausola potrebbe addurre nella pratica, ha consigliato d'astenersi dal farne menzione *nel Proclama*; perciocchè ne seguirebbe che ogni opera, qualunque sia la sua natura, potendo trattare della religione, dovrebbe preventivamente passare sotto la censura ecclesiastica.

Su di che il conte Pralormo fa notare, che non vi sono termini medi: quando si vuole entrare in una via, bisogna assumere tutta la responsabilità; ma un sistema che tiene dell'una via e dell'altra non può riuscire a conciliarle.

Sua Maestà, prendendo in considerazione questi motivi, si è degnata ordinare di non aggiungere questa clausola all'articolo [2].

[1] RIGNANO. *Della uguaglianza civile e della libertà dei culti*. Livorno, 1861, pag. 38-42.

* [2] COSTA DE BEAUREGARD nel suo libro *Les dernières années du Roi Charles Albert* (pag. 99) dà del fatto alcuni accenni più brevi ma più dram-

Così il capoverso non figurò nel Proclama dell'8 febbraio; ma, deliberato sin dal giorno 7 come or ora si è visto, ebbe poi il suo luogo nel testo definitivo dello Statuto, in una cauta forma che ne impediva l'estensione ai libri i quali trattassero di materie religiose all'infuori degli scopi del culto.

Senonchè nessuna sanzione penale fu stabilita nè allora nè mai nel Codice penale e nelle leggi speciali alla stampa, per assicurare l'osservanza coattiva della regola. Questa pertanto rimase nello Statuto come un mero consiglio, coerentemente al suo principio informatore, ch'era di offrire garenzia ai fedeli, ai credenti, ai padri di famiglia.

Sopraggiunse poscia la separazione fra Stato e Chiesa, e la legge sulle guarentigie (§ 40) abrogò implicitamente il capoverso di cui ora abbiamo discorso, quando nell'ultima frase del suo secondo articolo dichiarò:

La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.

§ **311.** — Tuttavia, se non impera più il capoverso dell'articolo 28, e malgrado la dichiarazione così netta ed esplicita della prima parte di questo stesso articolo, ancor oggi la censura esiste in Italia per tre speciali categorie di manifestazioni del pensiero.

a) La prima concerne « i disegni, le incisioni, le litografie ed altri emblemi di qualsiasi sorta » pei quali l'editto sulla stampa così determina:

Art. 51. — Ogni oggetto contempato nell'articolo 1 che non sia vero scritto, dovrà essere consegnato agli uffici indicati nell'articolo 7 *ventiquattr'ore prima che sia esposto o messo in circolazione.*

matici: Mentre si leggevano gli articoli del proclama costituzionale, egli dice « pareva che il Re li sentisse sfilare con indifferenza; quando, tutto a un tratto, a quello sulla libertà della stampa, Carlo Alberto domandò che in materia religiosa non si potesse nulla stampare senza il preventivo permesso dei vescovi. Il Re si ricordava delle parole di M. d'Angennes: non voleva che si attentasse alla fede dei suoi popoli! — Ma il Consiglio che all'unanimità aveva accettato di fare della religione cattolica la religione dello Stato, respinse la domanda del Re: e Pralormo giustificò il rifiuto, dicendo non senza qualche amarezza, che non vi era mezzo termine, ed entrati in una via bisognava avere il coraggio di seguirla fino all'ultimo ».

Qui adunque la legge abbandona il sistema repressivo e si attiene all'altro già condannato dai principii di libertà, se richiede la presentazione non già mentre avviene la pubblicazione (come pei libri e i giornali), ma innanzi ch'essa si verifichi.

La eccezione ebbe fondamento sulla maggior forza di vivida e subitanea impressione che fa il disegno sul riguardante, ancorchè illetterato, e fu potuta ammettere senza eccessivo tema per la libertà, in un'epoca in cui mancavano mezzi meccanici i quali permettessero apprestare in brevi ore e con poca spesa litografie ed incisioni e figure. Ma il tempo e i progressi tecnici col rendere d'uso comunissimo tali riproduzioni, fanno sentire ai dì nostri tutte le difficoltà che dapprima non si avvertivano.

Così è certa, in particolare, la controversia sul se debbonsi ritenere soggetti alla presentazione preventiva anche i disegni che si vogliono inserire nei giornali quotidiani, siccome oggi è d'uso con frequenza sempre più grande. Da una parte si osserva, che se il giornale rimase sempre giornale anche quando contenga disegni, pure il disegno rimase sempre tale ancorchè destinato a prender posto nelle colonne d'un periodico: le due disposizioni pertanto si cumulano, e l'essere un disegno preparato per figurare in un periodico, non esime dell'obbligo della presentazione 24 ore prima. Dall'altra parte si osserva, che l' Editto distingue nettamente fra le pubblicazioni periodiche, qualunque cosa esse contengano, e i disegni per sè stanti e isolati: quando adunque un disegno è inserito in un giornale, non deve più considerarsi il disegno in sè, ma il giornale con le sue figure e il suo tutto come un tutto inscindibile: il giudizio allora è più compiuto, è integrale; nè i fini della giustizia rimangono frustrati, potendosi, ben giudicare del disegno al tempo medesimo in cui si giudica dello scritto, ed anzi anche meglio, pel commento che lo scritto stesso può aggiungere. La Cassazione di Roma, che si era attenuta al primo modo di vedere con le sentenze 18 novembre 1891 sul ricorso Silingardi e 12 ottobre 1893 sul ricorso Santini, accettò più tardi il secondo, più liberale, con la sentenza 7 novembre 1898 sul ricorso Benzi.

b) La seconda categoria di manifestazione del pensiero per le quali esiste ancora la censura, concerne gli scritti che si destinano all'affissione o alla distribuzione in pubblico: dappoichè per questi la diffusione è più ampia, offerti come sono agli sguardi d'ogni passante, che anche contro sua volontà vien tratto a conoscerli. Dice la legge di pubblica sicurezza:

Art. 65. — Salvo quanto dispone la legge sulla stampa pei giornali periodici, nessuno *stampato o manoscritto* può essere *affisso* o *distribuito* in luogo pubblico od aperto al pubblico, senza la *licenza* dell'autorità di pubblica sicurezza.

Sono esclusi da questa prescrizione gli stampati o manoscritti delle autorità e pubbliche amministrazioni e quelli relativi a materie elettorali, ad affari commerciali ed a vendita o locazioni.

Le affissioni devono farsi *nei luoghi* designati dall'autorità competente.

E in ordine agli affissi la giurisprudenza ha ritenuto le seguenti massime. Il permesso dell'autorità di P. S. è da chiedersi per ogni avviso, se anche uno stesso individuo ne disponga successivamente diversi sul medesimo obietto, Cassazione Romana, 9 novembre 1881, Fanalo e Baldanzini.

Il lacerare affissi non consentiti dall'autorità politica, non costituisce reato e non è quindi applicabile la sanzione del capoverso dell'articolo 446 del vigente Codice penale: Cassazione di Firenze, 6 dicembre 1867, ric. Meli. L'affissione consentita a patto che venissero coperte con striscie alcune parole o espressioni, non si trasforma in reato, se mani ignote abbiano poscia strappato le striscie e fatto ricomparire le parti proibite: Cassazione Romana, 18 gennaio 1894, ric. Sanchietti.

Vi sono però due eccezioni alla eccezione. In primo luogo, come si è visto nel riferito articolo 65 della legge di P. S., non han bisogno di preventiva licenza i manifesti delle autorità e pubbliche amministrazioni, per riguardo agli enti da cui emanano ed agli scopi pubblici cui sono rivolti — quelli relativi ad affari commerciali ed a vendite o locazioni, in considerazione del loro contenuto stesso — e massimamente i manifesti elettorali, in omaggio alla libera esplicazione della funzione elettiva. Ma anch'essi debbono

essere affissi nei soli luoghi a ciò destinati, senza che per questa parte si faccia eccezione alcuna: Cassazione Romana, 25 maggio 1894, ric. De Ruggiero. In secondo luogo, a termini dell'articolo 9 della legge delle guarentigie (§ 40), non han bisogno di preventiva licenza i manifesti e avvisi sacri, che il Sommo Pontefice fa affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma. E la eccezione non si estende alle affissioni pontificie in luoghi diversi dalle porte ora dette, nè agli avvisi sacri dei vescovi o parroci in qualunque località avvengano: Cassazione Romana, 15 febbraio 1900, Pezzoli.

È poi noto che per ragioni fiscali gli avvisi di ogni genere sono soggetti alla tassa di bollo: ma, se l'assenza del bollo costituisce una contravvenzione alla relativa legge, la Cassazione di Torino con sentenza 5 aprile 1883 nel ricorso Sella, chiarì che non si può lacerarlo, senza commettere reato, un affisso regolare sol perchè mancante del bollo. Anche qui però si hanno due eccezioni. Non sono soggetti a tassa di bollo i manifesti elettorali, per espressa disposiziono della relativa legge; — e per interpretazione data all'art. 9 della Legge delle Guarentigie dal Ministero delle Finanze con circolare 10 febbraio 1877 su conforme avviso del Consiglio di Stato e del Ministro di Grazia e Giustizia, non vi sono soggetti nemmeno gli affissi riflettenti gli atti del culto cattolico. Con evidente disuguaglianza, gli altri culti non godono punto di un tale privilegio; e veggasi in proposito la sentenza 9 novembre 1881 della Cassazione Romana, testè ricordata.

c) La terza categoria di manifestazioni del pensiero per le quali si conserva la censura, è costituita dalle rappresentazioni teatrali; come quelle che, a differenza della stampa, non si rivolgono singolarmente agli individui, ma agiscono sopra moltitudini e folle, e perciò, dove contengono offese alla morale o all'ordine pubblico più subitamente possono addurre perturbazioni alla pubblica pace.

Qui veramente l'estrinsecazione avviene per mezzo della parola: tuttavia per l'affinità della materia, trattandosi per sempre di un modo per la divulgazione del pensiero: è

questo il luogo più opportuno per farne memoria. La legge di P. S. dispone nei seguenti termini:

Art. 40. — Le *opere, i drammi, le rappresentazioni coreografiche* e le *altre produzioni teatrali* non possono darsi o declamarsi in pubblico, senza essere state prima *comunicate* al prefetto della provincia.

Il prefetto potrà *proibire* la rappresentazione o la declamazione per ragioni di morale o di ordine pubblico, con ordinanza motivata, contro la quale l'interessato potrà ricorrere al ministro dell'interno, che deciderà definitivamente.

Laonde, se l'autorità politica può proibire l'intera rappresentazione, a maggior ragione essa può permetterla sotto condizione che si modifichi qualche punto o frase o parola: e così anche ai dì nostri possiamo assistere a correzioni, di criterio non molto dissimile da quello delle vecchie polizie che prescrivevano il cambiamento di « libertà » in « lealtà » o imponevano altre varianti del pari ridicole [1].

* (1) L'A., come si vede, si limita a trattare della libertà di stampa perchè, come egli scriveva alla fine del § 299, delle varie manifestazioni esterne con cui il pensiero si esplica (parola, insegnamento, scritto nella pubblica stampa o nella corrispondenze privata) solo la penultima afferma solamente lo Statuto, epperò solo di questa credeva opportuno parlare.

Ma anche qui, come già avemmo occasione di osservare (§ 278 in nota), ci pare che la ragione allegata, così semplicemente, non sia sufficiente per giustificare il silenzio assoluto sopra una libertà tanto importante qual'è la libertà d'*insegnamento*.

Osserviamo intanto subito che anche della libertà di scelta della *professione, arte* o *mestiere*, come della libertà di *locomozione*, non parla lo Statuto; eppure il nostro A. ha considerate giustamente queste due libertà come due conseguenze necessarie della libertà individuale, e ne ha parlato all'articolo 26, §§ 292, 293. Così diciamo per la libertà della « corrispondenza privata », come scrive il Racioppi, o della « inviolabilità del segreto postale e telegrafico » come comunemente si dice, e di cui — sempre a dire del nostro — non sarebbe opportuno parlarne perchè ne tace lo Statuto, mentre noi abbiamo sentita l'opportunità di farne cenno sotto il titolo della libertà individuale di cui l'abbiamo considerata un complemento indispensabile.

Senonchè, una obiezione noi stessi ci facciamo; ed è che se è lecito e logico considerare come libertà implicitamente riconosciute dallo Statuto quelle riflettenti la scelta della professione, la facoltà di locomozione, l'inviolabilità della corrispondenza privata, perchè sono *parti* minori di un *tutto* (libertà individuale o personale) esplicitamente consacrato, altrettanto non si può assolutamente ripetere della libertà di insegnamento di fronte alla proclamata libertà di stampa.

In altri termini, se è garentita la libertà di stampa, certo è garentita anche la sorella *minore* (sotto un certo aspetto e specialmente per l'esten-

sione e quindi per l'efficacia) la libertà di parola; ma dalla consacrazione di quello stesso principio, non sarebbe logico dedursi la libertà d'insegnamento la quale, per molti riguardi, può considerarsi libertà maggiore, e che a salvaguardia dell'interesse generale dovrebbe in ogni modo subire molteplici limiti.

E che molta importanza si connettesse dal costituente piemontese alla libertà d'insegnamento, e che quindi quest'ultima non si dovesse ritenere consacrata pel solo fatto di avere riconosciuta la libertà di stampa, è lecito arguirlo, oltre che dal silenzio serbato dallo Statuto (contrariamente a quanto scrissero altre costituzioni come la belga e la prussiana), altresì dalle dubbiezze di Carlo Alberto nel concedere la libertà di stampa specialmente per paura di lasciare adito poi alle offese alla religione, dai limiti posti a questa libertà nello stesso capoverso dell'articolo 28 dello Statuto, ed i quali limiti tanto più avrebbe dovuto — il costituente — sancire, qualora avesse inteso di considerare la libertà d'insegnamento come un corollario della libertà di stampa. — Ma che più? Leggi posteriori allo Statuto — come la legge organica, riflettente appunto l'insegnamento, del 13 novembre 1859, articolo 106 — tra i casi per cui un professore può essere sospeso, annovera il fatto di « avere coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principî e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato ».

È ben vero che quest'articolo è rimasto lettera morta, ed a nessun ministro salterebbe oggi in mente di poterlo, in qualche modo, applicare; ma esso dimostra però come il costituente piemontese non avesse affatto pensato di riconoscere — come altri costituenti — la libertà d'insegnamento, se anche dopo un dodicennio dalla proclamazione dello Statuto, il legislatore usciva col sopra citato articolo che non è più un limite — secondo noi — ma è addirittura la negazione della libertà d'insegnamento.

Per le surriferite considerazioni dalle quali risulta che noi usciremmo oltremodo dall'esegesi — per quanto larga — prefissaci; per la gravità dell'argomento che implica lo studio dell'istruzione elementare, obbligatoria o meno, laica o religiosa, secondaria o superiore, ecc., che richiederebbe da solo almeno almeno un capitolo speciale, ci contenteremo di questi pochi cenni, che abbiamo creduto non inutili per dilucidare il pensiero del nostro A. espresso alla fine del surriportato § 299.

Possiamo, però, conchiudere che sebbene lo Statuto non ne faccia menzione, e sebbene anzi ed il suo silenzio e qualche disposizione di altre leggi speciali posteriori in merito all'insegnamento potessero far ritenere che la libertà di quest'ultimo non è in Italia riconosciuta, tuttavia esso insegnamento è, in fatto, libero, e salvo, s'intende, i limiti posti al medesimo circa il modo d'impartirlo e la garanzia inerente alle capacità intellettuali e didattiche di chi deve insegnare.

(Cfr. Legge 13 novembre 1859 detta legge Casati; Legge 15 luglio 1877, n. 3961, e relativo Regolamento unico approvato con R. D. 16 febbraio 1888, n. 5292; e per la Raccolta delle varie leggi e decreti in ordine all'istruzione pubblica, v. *Codice* omonimo, edito dal Barbèra di Firenze.

Cfr. ancora legge 19 febbraio 1903, le leggi 8 aprile 1906, n. 141, 142, 440, 469 e relativo R. D.. richiamata in nota al § 129; discussione parlamentare del febbraio 1908, a proposito dell'insegnamento religioso nelle scuole elementari, richiamata in nota al § 43; non che § 293 (*n*).

Art. 29.

Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

SOMMARIO:

Inviolabilità della proprietà.

§ 312. La proprietà individuale, e sua difesa giuridica. — § 313. Valore del primo comma di questo articolo. — § 314. Limiti: l'espropriazione per causa di pubblica utilità. — § 315. Se e in quanto l'espropriazione si applichi alle cose mobili. (*n*) — § 316. Altri vincoli ed obblighi al diritto di proprietà nei rapporti con l'interesse pubblico. (*n*).

Inviolabilità della proprietà.

§ **312.** — La proprietà individuale ha il suo fondamento e la sua giustificazione in un bisogno elementare della persona umana, quello dell'autarchia, quello di corrispondere con mezzi adatti ai fini proprii: ed è una conseguenza del libero sviluppo delle umane attività, è la libertà applicata alle cose. Essa consiste nell'appropriazione delle cose sulle quali l'individuo ha esercitato l'attività sua, e delle quali ha bisogno per vivere e prosperare. Utopie antiche e moderne l'attaccarono e mirano a distruggerla: certo è ch'essa corrisponde e corrisponderà ancora lungamente al nostro grado di civiltà, e costituisce una delle assise più solide del corpo sociale. Quindi lo Stato, trovandola esistente, non può a meno di riconoscerla e proteggerla: e dal riconoscimento, dalla protezione delle leggi,

nasce il dritto di proprietà. Esso è definito dal Filomusi come « signoria generale e indipendente della persona sulla cosa »: generale, perchè non limitato a facoltà specifiche, mentre abbraccia nel suo contenuto i rapporti tutti fra il soggetto e la cosa; indipendente, perchè non è dritto il quale presuma l'esistenza di altri dritti, mentre al contrario son gli altri dritti reali che derivano e dipendono da esso.

Ma nel corso tormentato delle vicende storiche non sempre lo Stato adempì appieno questo suo còmpito: la proprietà, difesa dalle leggi nei rapporti fra privato e privato, non fu difesa parimenti nei riguardi fra privato e Governo: al dritto privato o civile di proprietà, non sempre si aggiunse il dritto subiettivo pubblico, destinato a difendere la proprietà stessa anche di fronte al potere. Il Re feudale concepivasi qual padrone o domino eminente di tutto il territorio, ed egli concedeva con libera mano i feudi e gli allodii: Luigi XIV affermava che i Re sono signori assoluti ed hanno naturalmente la disposizione piena e libera dei beni dei loro sudditi. Come la libertà individuale non esisteva se non in quanto ai reggitori piacesse rispettarla, come il dritto del lavoro era una regalìa, così era una concessione regia il dritto di godere pacificamente dei frutti del proprio libero lavoro. Il Dio che dava, poteva anche ritogliere. Ogni proprietà era sotto la perpetua minaccia della confisca amministrativa o penale.

Pure, ovunque il rispetto della persona umana riusciva a mettere i suoi primi timidi germogli, questo diritto di libertà applicato alle cose riusciva ad ottenere anche dai Principi un riluttante omaggio. È sopravvissuto un Atto con cui Enrico VIII d'Inghilterra volendo ampliare il suo dominio di Hampton Court, dovette obbligarsi ad ottenere il libero assenso dei proprietari interessati. Federico di Prussia che voleva occupare un povero mulino per estendere la sua villa di Sans-Souci, sentiva rispondersi dall'oscuro mugnaio « vi sono dei giudici, a Berlino! » e la illuminata pietà dei suoi successori ricostruiva più tardi la modesta casetta, a

ricordo e monito del contrasto in sè piccolo, ma grande e fruttifero per la storia della libertà. Con la rivoluzione francese, anche il diritto di proprietà doveva assurgere alla necessarie guarentigie di fronte allo stesso potere pubblico: la Dichiarazione dei diritti dell'uomo lo affermò nell' articolo 17; e le costituzioni che seguirono dipoi in ogni paese libero, tennero ad occuparsi peculiarmente di questa materia, a ragione degli antichi disconoscimenti, sempre vividi nell'offesa coscienza dei popoli.

§ **313.** — L'articolo 29 del nostro Statuto, che non trova alcun riscontro nel Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9), è una evidente imitazione, con pochi ritocchi, degli articoli 8 e 9 della Costituzione francese del 1830, corrispondente agli articoli 9 e 10 della Carta del 1814. Due concetti vi si racchiudono: la garanzia della proprietà in tutte le sue forme, e quindi anche ugualmente per tutti gl'individui — la riserva dei necessari limiti, da stabilirsi per legge, ogniqualvolta l'interesse privato sia in contrasto col pubblico interesse. In breve: garanzia d'ogni specie di proprietà — ad ogni persona — salvi i limiti di legge.

a) « *Tutte* le proprietà *senza alcuna eccezione* » dice lo Statuto, allontanandosi dal sobrio linguaggio ch'è proprio dei testi legislativi in genere, e dello Statuto stesso in ispecie — quasi temesse di non riuscire abbastanza chiaro ed esplicito. E nei successivi articoli 30 e 31 esso ritorna ancora sul medesimo concetto, insistendo a trarne altre conseguenze specifiche. Trattisi di un terreno o di una fabbrica, d'un quadro o d'un libro, d'un titolo nobiliare o di una officina, d'una nave o d'una carrozza, del capitale accumulato col risparmio o del frutto di quotidiane fatiche, d'un bene utile o inutile, corporale o incorporale, d'una cosa o di un'azione, la guarentigia è sempre identica — e come non può offenderla il privato, così nemmeno il Governo, salvi i casi e i modi previsti dalle leggi. Anche la proprietà letteraria, industriale, artistica, ha le stesse doverose tutele; sebbene qui il diritto individuale non si estende che per una limitata serie di anni, quasi in forma

di retribuzione o premio all'autore o inventore anzichè di proprietà nel senso vero e proprio di questa parola.

Persino in tempo di guerra la proprietà privata gode ai dì nostri il massimo rispetto compatibile con le necessità supreme delle operazioni belliche. Per la guerra terrestre rammentiamo le disposizioni già riferite nel § 108. Per la guerra marittima provvede il Codice di marina mercantile (24 ottobre 1877) agli articoli 207 e seguenti. L'armamento in corsa e le lettere di marca sono consentite, in diritto, contro le sole nazioni che non avessero aderito alla famosa Convenzione di Parigi del 16 aprile 1856 o in seguito ne recedessero; in fatto, durante la guerra del 1866 il nostro paese diede già l'esempio della rinunzia a quei barbari sistemi anche di fronte a nazione che si regolava in modo diverso. È pure proibita la cattura e la preda di navi mercantili di nazione nemica per parte delle navi da guerra dello Stato nostro, salvo il diritto di rappresaglia contro le nazioni che si regolassero diversamente da noi. Le proprietà private sono rispettate nella guerra marittima ancorchè sotto bandiera nemica, eccetto il solo caso in cui trattisi di merci, sostanze e cose che sieno dichiarate contrabbando di guerra. Gli stessi danni di guerra, quando non sieno prodotti improvvisamente dall'impeto della conflagrazione bellica, sotto l'urgenza quasi d'una forza maggiore, ma sieno voluti, premeditati, nello stadio di preparazione dell'offesa o della difesa, vengono risarciti al privato che ne fu vittima. Onde si è udito affacciare da taluni il dubbio, che tanta eccessiva difesa non riesca a indebolire quel senso di trepidazione per cui l'opinione pubblica doveva scoraggiare in altri tempi le guerre, quando esse erano più nefaste alle proprietà dei privati.

b) Per effetto del principio di uguaglianza, che ispira e regge ogni applicazione del generico principio di libertà, la proprietà, garantita in tutte le sue forme, è garantita anche a tutti i subietti di diritto. Quindi non vi ha differenza fra l'uomo e la donna o fra il maggiorenne e il minorenne — salvo le condizioni per l'esercizio, non pel godimento del dritto. Nè fra l'individuo *optimo jure* e il

condannato anche alle pene più gravi, non esistendo più ai dì nostri la confisca generale dei beni. Nè per il cittadino e lo straniero, salva tuttavia qualche eccezione rarissima, come in materia di navi mercantili e di miniere prossime ai confini del Regno. Nè, infine, tra le persone fisiche e quelle giuridiche, e sieno esse laiche od ecclesiastiche. Anzi, è precisamente sopra quest'ultimo punto, che verte l'unica frase consacrata all'articolo 29 dai verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6). Leggesi infatti in quello della seduta 24 febbraio 1848:

Il ministro (*Borelli*) osserva che l'articolo così concepito, comprende tanto i beni dello Stato quanto quelli dei Comuni *e della Chiesa, conformemente alla volontà espressa da Sua Maestà.*

Perciocchè, secondo riferisce il Des Ambrois nelle sue Memorie, il Re Carlo Alberto avrebbe voluto fare espressa menzione delle proprietà ecclesiastiche; ma poi si arrese all'obbiezione che non conveniva dare a divedere di curar queste più che le altre, e si appagò della frase « senza alcuna eccezione » la quale, pertanto, è alle proprietà della Chiesa cattolica, che intende riferirsi. Il Codice civile all'articolo 433 dichiara che « i beni degl'istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del Regno rinonoscano in essi la capacità di acquistare e di possedere ». Per la legge 5 giugno 1850, n. 1037, gli enti morali non possono acquistare immobili che previo il consenso del Re; inoltre per l'articolo 434 del Codice civile i beni degli istituti ecclesiastici non si possono nemmeno alienare senza l'autorizzazione del Governo.

c) La guarentigia che l'intiera disposizione accorda alle private proprietà verso il potere pubblico, consiste in ciò, che i limiti necessari all'accordo fra l'interesse privato e l'interesse collettivo, debbono essere esclusivamente posti dal Legislativo, come l'organo che per la sua composizione più affida circa l'equa interpretazione dei sentimenti dell'anima nazionale. Onde anche qui come in tutti i rapporti fra individuo e Governo, la parola « legge » ha

intesa nel senso formale-materiale, di norma giuridica emanata dal Parlamento. Pertanto l'Esecutivo non ha balìa di regolare indipendentemente dal Legislativo in alcun punto il diritto di proprietà: e inoltre, nell'esplicare l'azione che gli è propria, nemmeno in questo campo ha balìa di decidersi con criterii diversi da caso a caso, da individuo a individuo. Questi stessi criterii d'uguaglianza e di libertà che lo Statuto vuole seguìti dal Parlamento quando emana le leggi, esso vuole che siano seguìti anche dall'Esecutivo quando opera senza poter sospendere le leggi o dispensarne. Il Giudiziario, da ultimo, custodisce i limiti di legge anche in questa materia, e li fa rispettare a tutti — privati o Governo — onde nessuno può essere privato della sua proprietà se non in forza di sentenza emanata dal giudice ordinario. La disposizione statutaria presente si rivolge ai dipartimenti del Governo; e assegnando a questi una linea di condotta, riesce o vuol riuscire indirettamente a una tutela pel pubblico.

§ **314.** Abbiamo già cennato più volte ai limiti che anche il diritto di proprietà al pari di ogni altro non può non ricevere dalle leggi per la suprema necessità di armonizzare l'interesse privato con quello della collettività. Ricerchiamo ora in concreto quali sono questi limiti secondo la nostra legislazione positiva; premettendo che lo Stato non si impone già in base al vieto concetto del dominio eminente, ma in forza della sua intima essenza di tutore e assertore dell'ordine giuridico.

Un solo limite lo Statuto pone in modo esplicito nel capoverso di questo articolo 29, che corrisponde all'articolo 9 della costituzione francese del 1830 (già 10 nella Carta del 1814) e all'articolo 11 della Costituzione belga. Esso consiste nella espropriazione per causa di pubblica utilità. Al capoverso dell'articolo 29 fa poi riscontro l'articolo 438 del Codice civile, il quale dichiara in forma negativa l'identico principio, e abbraccia, oltre l'ipotesi della cessione forzata, delle private proprietà, anche quella del forzato consenso a permetterne l'uso, ove ciò risulti neces-

sario a pubblico scopo. E vi è poi la legge apposita del 25 giugno 1865, n. 2359, con modificazioni dal 18 dicembre 1879, n. 5188, oltre a varie leggi concernenti la stessa materia a scopi speciali.

L'espropriazione è necessaria conciliazione, a scopo sociale, fra due serie d'interessi coesistenti. Senza di essa tornerebbe impossibile la costruzione delle ferrovie, delle strade ordinarie, dei canali, dei monumenti; impossibile il risanamento delle campagne e degli abitati; impossibile la compiuta difesa del territorio nazionale mediante le fortezze; impossibile ogni sviluppo di civiltà, ogni opera di progresso. Nel contrasto fra il privato ed il pubblico interesse, è pur necessario che il primo ceda: ma non perciò si vuole che ceda senza equo corrispettivo, altrimenti un solo individuo verrebbe a sopportare ingiustamente tutto l'onere, mentre la collettività si assicurerebbe a sole spese di quello un nuovo vantaggio. Quindi la espropriazione non è violazione o diniego del privato diritto di proprietà; ma è, in sostanza, il trasferimento d'una proprietà, dal privato alla cosa pubblica: trasferimento forzato, dappoichè al consenso del proprietario, che manca o quanto alla cosa o quanto al prezzo, si sostituisce la volontà della legge; ma trasferimento di proprietà, e non soppressione arbitraria del diritto, dappoichè la coazione non si estende fino al negare un corrispondente indennizzo.

A guarentigia del privato proprietario sono pertanto stabilite le tre condizioni che seguono:

a) che l'espropriazione sia richiesta da pubblico, e non da privato interesse. Il singolo non ha diritto prevalente sull'altro singolo; lo Stato stesso non può espropriare l'altrui proprietà, se a ciò intende addivenire soltanto per un vantaggio *patrimoniale*; anche quando figura come espropriante il privato (p. es. a sensi degli articoli 2, 3, 16, 24 della legge 25 giugno 1865 o a sensi degli articoli 324, 354, 360, 361 della legge sui lavori pubblici) egli opera sempre in rappresentanza d'una causa pubblica.

Non occorre tuttavia che trattisi d'interesse dell'*intiero* Stato; quindi può l'espropriazione esperirsi anche nell'in-

teresse d'una provincia, d'un comune, d'una frazione di comune o d'una parte della popolazione in genere. Nè occorre che trattisi di pubblica *necessità*, come troppo restrittivamente dichiaravano le costituzioni francesi del 1791 e 1793; bastando a legittimare quest'azione l'utilità generale. Sono perciò leciti non solo gli scopi di conservazione o di perfezionamento sociale, quanto quelli di comodo ed anche di abbellimento pubblico. Purchè il fine sia giudicato specificamente utile dalle competenti autorità, e a quel fine sia riconosciuta necessaria quella determinata proprietà, la espropriazione diviene legittima e vi si può procedere a carico di qualunque proprietario, fosse anche lo Stato;

b) che l'interesse pubblico sia legalmente dichiarato. Quindi una serie di forme e presidii stabiliti dalla legge, a garenzia del supremo principio che il privato non ceda alla generalità se non in quanto sia indispensabile, e col minimo sacrifizio possibile dei proprî interessi. L'autorità competente a dichiarare l'esistenza dell'interesse pubblico e quindi ad imporre l'espropriazione, è diversa a seconda dei fini. È il Potere Legislativo, quando trattasi di costruzione d'opere per addivenire alle quali già occorre una legge; o per le quali si vuole imporre un contributo agli stessi espropriati, dappoichè l'articolo 30 dello Statuto prescrive che non si pongono imposte se non per atto del Parlamento. È il Potere Esecutivo in tutti gli altri casi: ma il relativo decreto emana dal Ministro dei Lavori Pubblici per le opere che sono soggette all'approvazione di lui; dal Prefetto, per quelle cui non provvede il Ministro dei Lavori Pubblici; dal Re, per tutti gli altri casi. In ogni evenienza, i modi e termini per la determinazione delle proprietà da espropriare, per la pubblicazione dei piani, per le opposizioni degli interessati, pei ricorsi e i giudizii, sono determinati accuratamente dalla legge;

c) che all'espropriazione si accompagni il pagamento di una giusta indennità in danaro. Perciocchè non trattasi di confiscare gli altrui beni, di far contribuire l'uno più che l'altro all'utilità sociale; ma solo di forzare alla vendita il proprietario riluttante. La « giusta indennità » esclude ogni

idea di sovraprezzo, di prezzo d'affezione, di lucro ipotetico, e limita il compenso al semplice valore della cosa nel momento della perizia. Ma se non si riesce a determinarla amichevolmente fra le parti, deve essere fissata in modo definitivo con tutte le guarentigie della procedura giudiziaria. E la fissazione deve intervenire *prima* dell'occupazione della cosa, affinchè risulti più equamente dibattuta a guarentigia dell'espropriando.

L'espropriazione può essere parziale o totale, secondo che al pubblico scopo è necessaria tutta o in parte una determinata proprietà; e sulla base degli stessi principii vi può anche essere una occupazione temporanea dei suoli privati (sempre mediante forme tutelatrici e conveniente indennizzo), per trarne materiali da costruzione, per impiantarvi cantieri in servizio di qualche opera pubblica (articoli 64-73 della citata legge 1865, n. 2359).

§ **315.** — Logicamente, affinchè l'espropriazione si possa comprendere, è necessario che lo scopo di pubblica utilità al quale trattasi di provvedere, richieda in modo indispensabile e specifico quella data proprietà, e non altra che si potrebbe procurare altrove per libera contrattazione sulla base della volontaria domanda ed offerta. Ora, ciò accade certo per gl'immobili, ad esempio un fondo rustico od urbano che si trovi sul tracciato d'una strada o ferrovia da costruirsi: ma generalmente parlando non si verifica per le cose mobili, giacchè se l'un proprietario non le vuol cedere, non per questo l'Amministrazione pubblica rimarrebbe impedita di soddisfare il suo bisogno procurandosene da altri proprietari od altrove. Quindi l'istituto della espropriazione totale o parziale apparirebbe limitato ai soli beni immobili, sieno essi immobili per natura o per intendimento di legge (non però per destinazione del proprietario); e per necessaria estensione anche alle cose accessorie e ai diritti reali e personali che si connettono alle cose immobili ora dette.

Ma d'altra parte è ad osservare che fondamento del diritto d'espropriazione è l'utile pubblico, e questo può pure

rinvenirsi per le cose mobili, almeno in certe condizioni e circostanze. Lo stesso Statuto, poichè nel primo comma richiama « tutte le proprietà; senza alcuna eccezione » sembra riferirsi pure a tutte, senza eccezione, quando nel secondo comma pone la riserva dell'utile pubblico. Certo è che la disposizione statutaria si concreta nelle leggi e attraverso queste si applica: ora, è ben vero che la legge generale sulle espropriazioni si riferisce ai soli beni immobili, ma ciò non toglie che possa con altre leggi, a seconda dei bisogni, estendersi l'istituto della espropriazione anche a beni mobili. E v'ha, nel fatto, disposizioni legislative di cotesto genere.

Il Testo Unico 19 settembre 1882, n. 1012, all'articolo 16 consente l'espropriazione dei diritti d'autore, escluso tuttavia il periodo di tempo in cui essi rimangono nella persona dell'autore medesimo.

La legge 30 giugno 1889, n. 6168, stabilisce che in caso di mobilitazione totale o parziale dell'esercito il Governo ha il diritto di requisire, mediante pagamento a prezzo di stima, i cavalli e muli e i veicoli e le bardature di privata proprietà che si trovino nel Regno. Laonde ai proprietari incombe l'obbligo di dichiarare nei tempi prefissi il numero dei quadrupedi posseduti, e di presentarli alle visite periodiche mercè cui si accerta la quantità di quelli idonei alle eventuali necessità dell'esercito.

La legge 23 luglio 1896, n. 218, all'articolo 17 dichiara che in caso di guerra, od anche d'epidemia o d'altra circostanza straordinaria, il Governo può requisire (mediante indennità) tutti i bastimenti premiati; il che però non deve guidare a concludere che non possa parimenti requisire anche quelli non premiati, se si considera che l'articolo 48 del Codice per la marina mercantile fa generale divieto di vendere a stranieri qualsiasi nave senza il discrezionale permesso del Governo, e se si ricorda la generica disposizione della legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo.

Art. 7. — Allorchè per *grave necessità pubblica* l'autorità amministrativa debba senza indugio *disporre della proprietà privata*..... essa prov-

vederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti (1).

§ **316.** — Lo Statuto non accenna ad altro limite che a quello della espropriazione per causa di pubblica utilità. Ma la coesistenza sociale e l'ordine giuridico richiedono ulteriori oneri o vincoli di vario genere, i quali vengono a gravare la proprietà privata pur senza sopprimerla: e la nostra esposizione riuscirebbe monca, se non li indagassimo.

a) Il primo, il più generale, quello a cui niuno sfugge nello Stato moderno, consiste nell'obbligo del pagamento delle imposte. Di esso già trattammo sotto un certo punto di vista all'articolo 25, e tratteremo di nuovo, sotto un altro punto di vista, al prossimo articolo 30. Qui basterà ricordare, come cosa che direttamente attiene alla presente disamina, che il sistema fiscale, col fare larga parte ai monopoli di Stato, restringe non solo il libero esercizio di alcune industrie, ma talvolta anche il libero uso della privata proprietà: p. es. col divieto di coltivare piante di tabacco anche in quantità minima.

b) Altri limiti derivano dal sistema penale.

Fu tempo in cui una delle pene, e d'applicazione frequentissima, consisteva nella confisca generale dei beni del condannato. Ma i tempi nuovi l'hanno riconosciuta altamente ingiusta, immorale e impolitica. Ingiusta, perchè disuguale, non proporzionandosi al reato commesso, ed anche perchè facea ricadere sui figli innocenti l'espiazione delle colpe paterne. Immorale, perchè tenea sempre deste le cupidigie dei governi, con la tentazione a processare e punire per accrescere i redditi del fisco. Impolitica, perchè riusciva a perpetuare gli odii di generazione in generazione. Pertanto le Costituzioni francese e belga, che servirono di modello al nostro Statuto ne dichiararono l'abolizione in perpetuo, dedicandovi apposito articolo: il costituente pie-

* (1) Sulla vera portata di quest'articolo 7 si consulti la decisione 8 gennaio 1904 della Sezione IV del Consiglio di Stato sul ricorso Veronese.

Cfr. anche l'articolo del BRUNI nella « Rivista Marittima » del luglio 1900.

montese non reputò dover fare altrettanto, ma l'abolizione è così reclamata dalle moderne condizioni del diritto, che nel silenzio dello Statuto le leggi provvidero ugualmente.

Se però le confische generali non sono più cose dei nostri tempi, rimangono tuttavia le pene pecuniarie e le confische di particolari oggetti, contro i quali istituti non valgono, per certo, i potenti motivi che addussero all'abolizione di quelle.

Sono pene pecuniarie la multa e l'ammenda, che per gli scopi della giustizia si trovano determinate negli articoli 19 e 24 del Codice penale. La multa s'incontra assai spesso anche nelle leggi fiscali quale sanzione alle disposizioni sui monopolii, sulle dogane, sulle tasse di fabbricazione, sul servizio postale, ferroviario, ecc., e in questi casi non ha i limiti che le son prefissi dal Codice penale, ma è calcolata raddoppiando, triplicando, talvolta perfino decuplando la somma che il colpevole avea tentato defraudare all'erario.

Possono essere assoggettate a confisca, nel caso di condanna, tutte le cose che servirono o furono destinate alla perpetrazione d'un reato, o che ne costituiscono il prodotto, purchè non appartengano a persone estranee al reato; sono sempre assoggettate a confisca, quand'anche non siavi condanna ed a chiunque appartengano, quelle cose la cui fabbricazione, il cui uso, il cui porto, la cui detenzione, costituiscono per sè stesse un reato (articolo 36 del Codice penale).

c) Altri limiti sono ispirati dalle necessità della polizia.

Per la tutela delle persone vi ha condizioni senza delle quali una proprietà non può essere adibita a sede d'industrie pericolose, o a deposito di pericolosi prodotti. Le case, le mura che minaccino rovina, possono essere abbattute contro il volere del proprietario. A questi si può prescrivere che durante la notte non tenga aperto che un solo accesso alla sua casa, e lo mantenga illuminato. In caso di disastri per inondazioni o rotte d'argini e simili, chiunque è tenuto, sull'invito dell'autorità, non solo a prestare l'o-

pera sua personale, ma anche a somministrare tutto quanto è necessario e di cui può disporre, salvo il diritto ad una giusta retribuzione (articolo 126 della legge sulle opere pubbliche). Parimenti in caso di disastri marittimi l'autorità può requisire anche le navi private che si trovino in porto [1].

Per la tutela dell'igiene e della sanità, limitazioni diverse anche in regolamenti locali restringono la libertà delle industrie e delle colture insalubri — restringono il diritto di proprietà dei terreni paludosi — restringono la libertà di costruire in vicinanza dei cimiteri — impongono l'occupazione delle proprietà particolari pel rapido impianto di servizi sanitari nelle urgenti necessità delle epidemie — impongono obblighi e vincoli crescenti alle costruzioni urbane in quanto al deflusso delle acque di rifiuto, all'ampiezza dei cortili, all'altezza degli edifizi — impongono la distruzione delle bevande e dei cibi offerti in vendita e riconosciuti guasti o adulterati, o infetti da funghi o parassiti costituenti un pubblico pericolo.

Pel buon regime delle acque, delle strade, delle ferrovie, delle opere pubbliche in genere, leggi e regolamenti stabiliscono obblighi varii per le proprietà poste lungo i fiumi, le vie ordinarie, le strade ferrate — quanto al libero deflusso delle acque di scolo, al mantenimento delle ripe e dei manufatti, alla distanza da osservarsi per gli scavi, le nuove piantagioni e costruzioni, ecc.

d) Ancora altri limiti dipendono dalla tutela dell'economia pubblica. Così in ordine alle miniere, per le quali abbiamo ancora la più difforme e varia legislazione che immaginare si possa. Così in ordine ai boschi e alle foreste. Così in ordine alla caccia e alla pesca anche in acque private. Così relativamente agli obblighi dei proprietari frontisti di corsi d'acqua, per agevolare il libero esercizio della navigazione o delle irrigazioni. Così per le denuncie e dichiarazioni imposte a difesa del flagello della fillossera.

[1] MORETTI, articolo nella Rivista « Il Diritto marittimo », anno 1899, pag. 241 e seg.

E allo stesso concetto si possono riconnettere anche le servitù pubbliche d'appoggio o di passaggio pei fili telegrafici e telefonici, e per le trasmissioni d'energia elettrica di cui rispettivamente parlano le leggi 25 giugno 1865, n. 2359, l'articolo 5 della legge 7 aprile 1892, n. 184, l'articolo 1 della legge 7 giugno 1894, n. 252.

e) Altre limitazioni sono dettate da fini di cultura nazionale.

Una legislazione molteplice e varia secondo le regioni diverse che si unirono a formare il Regno d'Italia, e che ora appena incomincia ad unificarsi mediante la legge 12 giugno 1902, n. 149, prescrive numerosi obblighi e vincoli in ordine agli oggetti mobili che abbiano pregio d'antichità o d'arte, a quelli che si rinvengono dai privati negli scavi, ai monumenti, alle gallerie e collezioni private, in ordine alle proprietà private nelle quali il Governo intenda fare scavi e a quelle che si trovano finitime delle eccellenti opere dichiarate monumenti nazionali.

E l'Editto sulla stampa (§ 306) determina:

Art. 8. — Gli stampatori e riproduttori degli oggetti contemplati nell'articolo 1 dovranno, *nel termine di giorni dieci* successivi alla pubblicazione di *qualsiasi opera* per essi riprodotta, consegnarne *una copia* agli Archivi di Corte, ed *una* alla Biblioteca dell'*Università* nel cui circondario è seguita la pubblicazione.

Lo stampatore o riproduttore che fosse in ritardo nell'eseguire la consegna sopraddetta, sarà punito coll'ammenda di lire 50.

Il tutto senza pregiudizio di quanto è stabilito dalle leggi relative all'acquisto ed alla conservazione della proprietà letteraria.

Istruzioni ministeriali del 30 giugno 1870 però stabilivano che la copia destinata agli Archivi di Corte, fosse invece spedita alla Biblioteca Nazionale di Firenze.

Il R. Decreto 25 novembre 1869, n. 5368, aveva poco prima ordinato che la copia per la biblioteca universitaria fosse invece offerta alla biblioteca governativa locale, o a quella del capoluogo della provincia, se ivi esiste. E quanto alle copie che per l'articolo 7 dello stesso Editto vengono consegnate all'autorità giudiziaria, esse per antico uso, vengono dalla detta autorità rimesse al Ministero di grazia e giustizia; il quale a sua volta, trattenendo nella propria

biblioteca le opere giuridiche, fin dal 1879 avvia tutte le altre alla Biblioteca Vittorio Emanuele in Roma. Pel citato Decreto del 1869, gli esemplari rassegnati alle Procure del Re, venivano invece spediti alla Biblioteca Nazionale di Firenze [1].

f) Altre limitazioni finalmente sono giustificate dalla necessità della difesa nazionale. La legge 19 ottobre 1859 sulle servitù militari, modificata da quella 10 dicembre 1899, n. 458, divide in tre zone concentriche le proprietà fondiarie situate in vicinanza delle opere di fortificazione. Nella prima e più prossima zona, non si può eseguire costruzione di sorta, ad eccezione di siepi e steccati, nè fare piantagioni che formino fitta boscaglia. Nella seconda non sono consentite che le costruzioni in legno e in terra. Nella terza è permessa la costruzione di semplici tettoie con pilastri e muri sottili, purchè di altezza non superiore ai 7 metri. In tutte è inoltre proibito di aprire strade o fossi e di fare scavi o elevazioni di terreno, se non d'accordo con l'autorità militare; e tralasciamo le altre disposizioni troppo minute per essere qui riferite.

* [1] Un periodico di Roma (*Giornale d'Italia*, 28 marzo 1908) affermava essere imminente la presentazione di un progetto di legge tendente a modificare l'editto Albertino sulla stampa, precisamente nella parte di esso testè or ora accennata.

La legge Albertina non era applicata ugualmente in tutta Italia. Alcune regioni, specialmente le meridionali, erano trascurate. Il progetto del ministro Rava disciplinerebbe la materia in modo che d'ora in poi una copia di ogni libro, stampato, ecc., sarebbe regolarmente consegnata alla Biblioteca nazionale-centrale di Firenze; un'altra per mezzo del Ministero di grazia e giustizia che tratterebbe per la sua Biblioteca le pubblicazioni di natura giuridica (come avviene già da molto tempo), sarebbe inviata alla Biblioteca nazionale Vittorio Emanuele di Roma; una terza copia sarebbe rimessa ad una biblioteca della regione nella quale essa è stata stampata (Biblioteca universitaria o nazionale) secondo che sarebbe stabilito con uno speciale decreto.

I procuratori del Re sarebbero come ora incaricati di ottenere dagli stampatori le tre copie degli stampati che essi curerebbero poi di fare pervenire alle biblioteche cui sono destinate.

Art. 30.

Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

SOMMARIO:

Imposizione e riscossione dei tributi.

§ 317. Perchè i tributi sono riserbati alla competenza della legge. — § 318. Perchè si parla di consenso delle Camere e sanzione del Re. — § 319. Perchè si richiedono due leggi, per l'imposizione e per la riscossione. — § 320. A quali « tributi » si riferisce quest'articolo.

Imposizione e riscossione dei tributi.

§ **317.** — I limiti ai dritti individuali, già l'osservammo più volte, in uno Stato libero non possono essere abbandonati all'opera del Potere Esecutivo, perciocchè sono appunto barriere legali contro l'Esecutivo medesimo. Se questo potesse disporre a suo piacimento in siffatte materie, sarebbe arbitro non già nella propria, ma nell'altrui zona giuridica; regolerebbe non l'azione sua, ma quella degli altri: il che avveniva costantemente nel regime assoluto, anzi ne formava la caratteristica sostanziale, mentre contradirebbe al concetto stesso del regime costituzionale, che consiste, ed è superfluo ripeterlo, nell'assegnare ad ogni e qualsiasi attività pubblica un limite di legge. Dall'applicazione di questo generale principio ai rapporti fra le imposte e la privata proprietà, segue pertanto che in uno Stato libero le imposte non debbono potere essere stabilite dal Governo, ma debbono esserlo unicamente dalle Camere. Esse infatti costituiscono una limitazione dell'individuo, anzi la più certa e generale fra tutte, poichè nessuno può sfuggirvi,

ed è limitazione duplice, concomitante, diretta e indiretta, perciocchè le imposte da una parte sottraggono al privato una certa quantità del suo avere, e dall'altra, restringendogli più o meno la ricchezza di cui può disporre, vengono anche a restringergli proporzionalmente la libertà di azione in tutti i suoi rapporti economici. Ogni coercizione alla proprietà privata deve essere ordinata dalla legge: ecco il principio che già dichiarato in genere dallo Statuto nel precedente articolo 29, rinviene la sua conferma ed applicazione specifica alle imposte in quest'articolo 30. Il quale per la sua alta importanza figurò al n. 10 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9), riproducendo alla lettera l'articolo 40 della Costituzione francese del 1830, già 48 nella Carta del 1814.

Competenza dunque della legge, e non del decreto: al che, pur troppo, non fu sempre ottemperato in Italia. Così, per citare un esempio, la legge che istituiva gli istituti superiori femminili di Roma e di Firenze, dichiarava gratuita l'istruzione in essi impartita: e nondimeno il regolamento 29 agosto 1890, n. 7161, all'art. 33 impose quivi una tassa per gli esami di passaggio, e, peggio ancora, una circolare ministeriale estendeva più tardi la tassa anche agli esami d'ammissione. Bene adunque il Consiglio di Stato, con parere emesso nell'adunanza generale del 20 luglio 1900 sul ricorso Borgo, dichiarava illegittime quelle tasse.

Non si dimentichi tuttavia, che potendo il Parlamento italiano delegare le sue competenze legislative al Governo (§ 69), esso è in facoltà di consentire a quest'ultimo anche l'imposizione di carichi finanziarii. Ma per ciò fare, occorre pur sempre una legge: quindi la garenzia statutaria è salva, tanto più che nelle delegazioni legislative (come sappiamo) chi pone davvero l'obbligo e il limite dell'obbedienza del privato è il Parlamento che delega, non l'Esecutivo che riceve soltanto autorità di precisare in concreto i termini. Così è che molti decreti reali hanno potuto fissare i casi e l'ammontare di certe tasse; e così i corpi elettivi dei comuni e delle provincie e degli altri enti autarchici in genere hanno competenza a prelevare i contributi necessarii

alla rispettiva gestione. La delegazione anche in questo campo può essere o speciale, per un solo oggetto, ovvero generale, per tutta una categoria di rapporti economici. Ad ogni modo deve essere sempre esplicita e non equivoca, non potendosi ammettere che in materia di diritti subiettivi dei terzi il Governo o i corpi autarchici argomentino per estensione, e meno ancora per analogia. Si consulti in proposito la decisione 9 febbraio 1894 della Sezione IV del Consiglio di Stato su ricorso del comune di Milano, che avea creduto di potere imporre una tassa sui velocipedi in base alla sua competenza di imporre tasse sulle « vetture ».

§ **318.** — Ma in quest'articolo 30, lo Statuto adopera una singolare locuzione. Non dice che il limite delle imposte deve essere stabilito « dalla legge » come si esprime negli altri articoli di questo stesso titolo; dice, che deve essere « consentito dalle Camere e sanzionato dal Re ».

Il senso è identico; perciocchè un atto consentito ossia approvato dalle due Camere e poscia sanzionato dal Re, costituisce precisamente una legge nel senso formale di questa parola. Si confronti l'espressione analoga nell'ultima parte dell'articolo 5 dello Statuto stesso. Ma la frase che si è preferita in quest'articolo, trova ragione e spiegazione in un fatto storico della più alta importanza costituzionale e politica. Intende cioè richiamarsi all'antichissima condizione di cose, in cui il Re chiedeva i sussidî, gli aiuti, la benevolenza, le imposte straordinarie al suo popolo; e questo vi consentiva, o direttamente o per mezzo di rappresentanti, dopo aver ricevuto sufficienti spiegazioni sull'uso al quale i tributi s'intendevano rivolgere. Fu per quell'unico ufficio, che sorsero le prime rappresentanze elettive: fu da quell'ufficio unico e saltuario, che la Camera dei Comuni d'Inghilterra potè via via derivare ogni sua più essenziale competenza, e progressivamente assurgere alla dignità di regolatrice suprema della cosa pubblica. Assentire alle nuove e non doverose gravezze, significò per essa diritto di conoscere e valutare il perchè delle richieste

regie, il diritto di controllare l'uso dei fondi assegnati, diritto d'impedire che l'Esecutivo accumulasse indipendenti mezzi finanziarii per servirsene ad una indipendente azione politica, mezzo per moderare e dirigere in ogni sua esplicazione l'attività del Governo, per mantenere in costante armonia la linea di condotta dell'Esecutivo coi sentimenti e voleri del popolo. Fu da questo suo primitivo ufficio, che si sviluppò mano mano il diritto di bilancio, e si diede esattezza di significato alla proverbiale affermazione, che chi tiene i cordoni della borsa tiene le redini dello Stato. Oggi, è vero, l'imposta ha perduto affatto il suo vieto carattere di concessione o controprestazione saltuaria e consensuale, per divenire un obbligo normale di ciascun suddito; ed il « consenso » delle Camere ai tributi non è di natura diversa dal consenso loro a qualsiasi altra legge. Ma l'importanza storica e politica del diritto di concessione delle imposte apparve sempre così nitida e perspicua qual fonte o sostrato di tutte le funzioni più gelose delle assemblee rappresentative che il costituente francese fu tratto a serbarne un ricordo nella stessa espressione della Carta, e il costituente piemontese a sua volta fece altrettanto.

L'espressione inoltre è notevole anche perchè mostra, che nel concetto dello Statuto l'iniziativa finanziaria dovrebbe essere, come in Inghilterra, esclusivamente riserbata al Governo, del che discorremmo già a lungo nel § 201.

§ **319.** — L'articolo 30 è singolare anche per un altro motivo. Mentre cioè per tutti gli altri rapporti fra Governo e individui si prescrive bensì la guarentigia della legge, ma di una legge sola, in quest'unica materia si prescrive invece che il legislatore intervenga due volte — per *imporre* il tributo, e per autorizzare a *riscuoterlo*. Non basta dunque la legge che dichiari la materia imponibile, il tasso della contribuzione, l'obbligo del pagamento, i metodi per l'accertamento e il riparto, i tempi e i modi della riscossione: ma occorre più tardi un'altra legge, la quale intervenga a compiere ed a rendere esecutoria ed operativa la prima,

dando facoltà al Governo di costringere effettivamente a pagare il tributo nella quantità e nei modi già preordinati da quella. L'una è legge-norma, è legge permanente, di durata indefinita fino a che un'analoga legge non l'alteri od abroghi; l'altra è legge-provvedimento, è legge temporanea, che ha vigore per un determinato periodo, il quale chiamasi « esercizio ». In breve, l'una è veramente la legge d'imposta, l'altra è il bilancio dell'entrata. E se manca la prima, il bilancio può bensì imporre (oltrechè consentire la riscossione) ma in tal caso e la facoltà di riscossione e la imposta non valgono che per quel solo esercizio; se al contrario manca questa seconda, la prima legge, senza rimanere abrogata, rimane sospesa perchè ineseguibile, ed intanto il Governo non ha diritto di riscuotere, e l'esattore che esercitasse coazione sui contribuenti agirebbe come concussionario (§ 205).

La necessità di una legge di riscossione, che periodicamente intervenga a rendere esecutorie le leggi d'imposizione, deriva affatto naturalmente dalla ragione stessa delle imposte. Ragione delle imposte, è la spesa; e ragione della spesa, è il pubblico servizio: ora, poichè il pubblico servizio può non richiedere identicamente ad ogni periodo le medesime somme da impiegar sempre nel medesimo modo, scopo è di esaminare esercizio per esercizio come sia conveniente dotare ciascun ramo del servizio pubblico, e conseguentemente qual somma complessiva debbasi procurare all'erario per far fronte alle spese. Il che non deve poter fare il Governo; bensì il Parlamento, che per la sua qualità di diretto interprete del popolo, è meglio in grado di valutare in armonia con la coscienza pubblica la condotta da imprimere ai diversi rami del servizio, l'opportunità delle singole spese, l'intensità che loro più conviene, la corrispondenza dei carichi tributarî; con la mutevole capacità contributiva della Nazione. In tal guisa la disposizione dell'articolo 30 concorda e coopera con quella dell'articolo 25: da una parte si vuole che i carichi pubblici sieno riserbati al Legislativo acciocchè riescano proporzionali agli averi; dall'altra, si vuole che siano riserbati al Legislativo ac-

ciocchè si mantengano proporzionali ai veri bisogni della cosa pubblica.

Ma indipendentemente da ciò, l'obbligo della legge periodica di riscossione ha un ufficio di straordinaria importanza: costituisce la sanzione giuridica vera ed unica, del precetto fondamentale che si racchiude nell'articolo 9 dello Statuto. Poichè il Parlamento ha competenza di fare leggi imperative per lo stesso Governo, e in regime parlamentare ha competenza altresì di controllare passo passo il Governo nella esplicazione degli stessi poteri legalmente spettantigli — chi può mai assicurarsi che il Governo si manterrà sempre deferente al suo debito di convocare « ogni anno » la Camera? — La santità del giuramento regio, il senso di responsabilità dei ministri, il vigile impulso della opinione pubblica, sono certamente altissime guarentigie; ma non sono garanzie giuridiche. Vi è anche la necessità in cui trovasi l'Esecutivo, di ricorrere alle assemblee sempre quando gli occorressero nuove potestà verso i cittadini e nuove fonti di reddito: ma nemmeno ciò basterebbe, e lo dimostra la storia inglese dei tempi in cui le Camere si erano assicurato il potere legislativo e il potere di consentire le imposte permanenti, senza però essersi ancora assicurato il diritto di consentire la riscossione periodica delle entrate pubbliche. Perciocchè, anche senza riconoscere in astratto che si appartiene solo alle Camera la potestà di far leggi e d'imporre aggravî, l'Esecutivo insofferente di freno potrebbe in concreto ricorrere a molti mezzi di temporeggiamento per vivere il più a lungo possibile senza l'incomodo controllo delle assemblee. Ma quando esso è posto in condizione di non poter *riscuotere* legalmente i tributi tutti, e quindi anche di non poter eseguire le leggi, di non poter vivere e operare senza una periodica autorizzazione del Parlamento, solo allora esso trovasi posto nella indefettibile necessità giuridica di riconvocare periodicamente le Camere, e restituire a queste la parola ch'esse poi ben sapranno adoperare anche a tutti gli altri loro uffici. E poichè il periodo di validità della legge di riscossione è fissato opportunamente ad un solo anno (§ 204), anche la periodica

riconvocazione delle Camere è assicurata al popolo ogni anno, come l'articolo 9 impone e determina. La disposizione della quale abbiamo discorso, ha dunque il valore, l'importanza e l'efficacia di guarentigia dell'esistenza stessa del regime rappresentativo: è la garenzia giuridica delle garenzie politiche. Lo Statuto non trascurò di apprestarcela; badiamo noi a non dimenticarne l'esistenza e a non lasciarne indebolire il vigore, su di che richiamiamo le osservazioni già esposte nel § 154.

§ **320.** — Rimane da chiarire in questo articolo un ultimo punto, ed è il senso proprio che deve attribuirsi alla parola « tributo ».

Si dicono tributi le prestazioni coattive in danaro, che lo Stato determina unilateralmente in forza della propria sovranità. Ma essi vanno distinti in due grandi categorie: le imposte e le tasse. Le imposte sono costituite per coprire in genere le spese delle funzioni statuali, e si proporzionano obiettivamente alla ricchezza su cui gravano. Le tasse, invece, sono istituite a corrispettivo d'uno speciale servizio che lo Stato presta al singolo allorchè questi ne faccia richiesta, o a corrispettivo d'una spesa che il singolo cagiona allo Stato in servizio di una delle attività pubbliche: e si proporzionano perciò al valore del servizio reso in concreto, o a quello della spesa causata all'erario. Ora, la disposizione dell'articolo 30, si applica senza dubbio e alle imposte e alle tasse, per quanto concerne l'obbligo della legge di *riscossione*: inquantochè il bilancio deve contenere il calcolo di tutti indistintamente i cespiti della pubblica entrata, e quindi opera come autorizzazione a riscuotere tutte le categorie d'entrata, senza alcuna eccezione. Ma in quanto all'obbligo di una legge per la *imposizione*, e conseguentemente al divieto d' imposizioni per atto dell'Esecutivo, l'articolo 30 si applica esso del pari? Ecco il punto che ci resta a chiarire.

Quanto alle imposte, e sieno dirette o indirette, niun dubbio o discussione è possibile: costituiscono esse limitazione e coercizione alla proprietà, e quindi solo la legge

può ordinarle validamente. Basti notare che l'articolo 48 della Carta francese del 1814, divenuto articolo 40 nella Costituzione del 1830, adoperava esplicitamente la parola *impôt*; ed anzi nel testo francese dello stesso Statuto nostro (§ 50), l'articolo 30 dice del pari « aucun *impôt* ne peut être établi ni perçu... », con riproduzione letterale del duplice suo modello di Francia. Ma quanto alle tasse, conviene distinguere, o secondo che esse contengono, o non contengono, quell'elemento di coercizione in omaggio al quale soltanto si comprende e si desidera la garanzia di un atto delle Camere.

Vi son tasse, le quali presentano, al pari delle imposte, un elemento più o meno sensibile di coercizione e son quelle istituite a corrispettivo dei monopolii, o a corrispettivo di servigi ai quali il privato ha *obbligo* di sottomettersi. Invero, nel campo dei monopolii l'individuo è impedito di rivolgersi ad altri che potrebbero prestargli l'identico prodotto o servizio a prezzo più conveniente; e deve inoltre pagare un corrispettivo che per solito si eleva al di là del costo del prodotto o del servizio; ora, il dippiù cessa veramente d'essere un prezzo per divenire un vero e proprio tributo, in quanto è stabilito unilateralmente dallo Stato, in forza della sua sovranità, e per accrescere i redditi generali, destinati a coprire le spese generali dell'amministrazione pubblica. E nel campo dei servizi obbligatorii, l'individuo è costretto a subire indeclinabilmente il servizio o l'intervento dello Stato, pagandone tuttavia un prezzo che lo Stato stesso unilateralmente prefigge. Nell'una e nell'altra ipotesi, adunque, esiste coercizione: e perciò, solo la legge può dire fino a qual punto abbia a percepirsi una imposta nella forma larvata di sovraprezzo dei prodotti e servizi in monopolio, e fino a qual punto un servizio istituito per fine di utilità generale abbia ad essere pagato da colui che lo subisce, anzichè dalla collettività che lo impone. Se in questi casi l'Esecutivo avesse balìa di provvedere con atti proprî, esso verrebbe a sostituirsi al Legislativo col determinare quanta parte dei servizi generali si debba sostenere col prodotto dei monopolî anzichè delle vere e proprie imposte, e rispet-

tivamente quanta parte delle spese di servizi d'utilità generale debba sostenere il privato in luogo della collettività che più direttamente ne profitta. Nè in questa materia è lecito discriminare a base dell'altezza o della tenuità dell'elemento coercitivo; dappoichè (secondo avvertiva Giovanni Locke, interpretando la secolare esperienza dell'Inghilterra), se il Governo mi potesse togliere un solo centesimo senza legali guarentigie, esso potrebbe togliermi anche tutto il mio avere. Le quali considerazioni valgono altresì a fare intendere per qual motivo sieno soggetti all'approvazione parlamentare i trattati di navigazione e di commercio, ad onta che nell'articolo 5, lo Statuto sembri escluderli (§ 126).

Vi sono, al contrario, altre « tasse », le quali rappresentano il corrispettivo di prodotti o servizi prestati in condizione di libera concorrenza, senza che l'individuo abbia obbligo di richiederli o subirli, o senza che abbia obbligo di ottenerli esclusivamente dallo Stato. Sono, a dir vero prezzi e non tasse: perchè determinati dalla legge della domanda ed offerta, e volontariamente pagati dall'individuo che vi rinvenga il proprio tornaconto. Costituiscono entrate che lo Stato si procura analogamente a quelle sue di carattere economico-privato, a quelle cioè che ricava dal demanio o dai beni fruttiferi che gli provengono per successione, donazione, espropriazione, per acquisto oneroso o gratuito. E qui l'Esecutivo non può non avere la mano più libera. Esso può con proprio atto istituire tali servizi, a meno che non ne abbia espresso divieto in qualche *legge*, e salvo sempre il suo dovere di procurarsi dalla *legge* i fondi necessari all'impianto, ed eventualmente anche al pareggio delle spese d'esercizio. Esso può anche con proprio atto determinare i corrispettivi, cioè i prezzi; che solo con parola impropria si dicono tasse, mentre delle tasse non hanno il carattere coercitivo, nè in quanto all'obbligo di sottostarvi, nè inquanto all'obbligo di pagare più alto del vero costo il prodotto o il servizio. Qui dunque non è punto necessario l'intervento della legge per l'*imposizione*; ed a tale conclusione non osta la parola dell'articolo 30 dello Statuto, e nemmeno il suo spirito. Perciocchè, se i tributi debbono essere consentiti liberamente

da chi li paga, qui abbiamo appunto la libera richiesta del privato, il quale, se volesse, potrebbe astenersi dal richiedere od anche rivolgersi altrove. E se il Governo non deve potersi costituire entrate proprie, le quali riescano a permettergli di seguire una politica indipendente dal sindacato parlamentare, qui non abbiamo entrate notevoli, mentre il reddito non può che essere di ben poco superiore alle spese d'esercizio; nè tali servizi costituiscono una parte molto vistosa nella moderna finanza statuale; oltre di che anche per queste entrate e spese è prescritta la inscrizione nell'annua legge di bilancio, e ciò basta a ricondurne l'impiego sotto il necessario controllo delle Camere [1].

[1] CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*. Nella « Giurisprudenza Italiana », 1899.

Art. 31.

Il debito pubblico è guarentito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

SOMMARIO:

Il debito pubblico.

§ 321. Cenni preliminari. — § 322. Significato e valore dell'articolo 31. (*n*) — § 323. Conseguenti disposizioni nella legge organica del debito pubblico.

Il debito pubblico.

§ **321.** — Come le spese pubbliche si distinguono in ordinarie e straordinarie, cioè ricorrenti ad ogni esercizio, o ricorrenti a più larghi e non previsti periodi, così pure le entrate statuali si distinguono corrispondentemente in ordinarie e straordinarie. Il tipo delle prime è costituito dalle imposte: il tipo delle seconde è costituito dal debito pubblico.

Nell'economia medioevale i Principi usavano provvedere alle scarse spese pubbliche normalmente coi loro ampî redditi patrimoniali e coi tributi permanenti e consuetudinari; straordinariamente e in molto minor misura con le accumulazioni capitalistiche sotto forma di tesori, coi sussidi, gli aiuti, i donativi, le benevolenze del Parlamento, e coi prestiti. Essi contrassero i primi prestiti impegnando gioie, beni mobili, talvolta dando a fidejussione la loro stessa libertà personale o quella di sudditi ragguardevoli; più tardi offrendo a garanzia castelli e provincie, od anche i proventi di determinate imposte. Le stesse vendite dei pubblici uffici (come in Francia avveniva per quelli giudiziari ed altrove per altri), erano forme larvate

di prestiti, in cui l'ammortamento del capitale e il pagamento dei relativi interessi avvenivano mediante una rendita vitalizia, cioè il prodotto dell'uffizio venduto.

Ai dì nostri l'economia statuale ha mutato aspetto. Il demanio si è attenuato, così per l'estensione come per la capacità di corrispondere alle crescenti spese pubbliche. Il tesoro accumulato in riserva mediante il risparmio, non è più possibile in quella misura che sola potrebbe renderlo utile, e ad ogni modo non offre vantaggi scevri da sensibili inconvenienti. Viceversa le imposte, cessando di rappresentare l'aiuto saltuario e straordinario del popolo al Principe, sono diventate il mezzo normale di provvedere alle esigenze dei pubblici servizi. Ma anch'esse, per quanto numerose e gravose, difficilmente riescono a coprire col loro non illimitato gettito annuo le forti opere straordinarie che sono massimamente richieste dalle necessità della difesa nazionale e dalle colossali opere pubbliche: quindi il sistema dei prestiti ha dovuto parallelamente svilupparsi, e nel mondo moderno ascendere a importanza ignota per l'addietro. Così esso è diventato il mezzo precipuo di far fronte ai grandi bisogni della nostra epoca, mentre la civiltà progrediente impone obblighi sempre crescenti allo Stato, e il regime democratico sospinge ad espansione sempre più larga dell'attività pubblica. Del resto, salvi naturalmente i limiti che ci garantiscono dai possibili abusi, è anche opportuno che ai prestiti e non alle imposte si faccia ricorso, quando trattasi di spese che profittano non al solo esercizio in corso, ma anche ai futuri. Col ripartire gli affari sopra una lunga serie d'anni, parallelamente al servizio che si estende anch'esso per un lungo periodo, il prestito rende meno sensibile il pondo alla nazione, e quasi scomputa l'avvenire; ed in luogo di sforzare i cittadini a contribuzioni intense che potrebbero ferire a morte l'economia nazionale, si rivolge ai capitalisti, che son sempre volenterosi di impiegare il proprio denaro; in tal guisa accaparrando alla soddisfazione dei bisogni collettivi precisamente quella parte di ricchezza che è meno necessaria alla soddisfazione dei quotidiani bisogni privati.

Il debito che lo Stato contrae per sopperire alle necessità straordinarie, si distingue in due grandi categorie: debito fluttuante e debito consolidato. Il primo risulta da tutti quei versamenti che affluiscono all'erario sotto forma di conti correnti, o che l'erario si procura con l'emissione di titoli rimborsabili a breve scadenza. È destinato, di solito, a sopperire in guisa provvisoria ai ritardi delle entrate nel corso dell'anno finanziario; cioè a provvedere le somme necessarie pei pagamenti, prima ancora che si sieno incassate le quote d'imposta che vanno suecessivamente maturandosi. È quindi un debito inteso a coprire i semplici disavanzi di cassa, e perciò fluttua secondo i bisogni successivi dell'esercizio, e si viene rinnovando continuamente con gli esercizi medesimi. Il debito consolidato invece costituisce un carico duraturo, intendendo a provvedere somme che le imposte non possono dare: e distinguesi a sua volta in debito *redimibile*, se lo Stato, nell'atto di costituirlo, si obbliga alla restituzione del capitale in un periodo determinato, e in debito *irredimibile*, se lo Stato costituisce ai suoi creditori una rendita perpetua impegnandosi al periodico pagamento degli interessi, senza però assumere obbligazioni intorno all'epoca in cui ne rimborserà il capitale.

Nell'accensione dei debiti, lo Stato adunque contratta liberamente coi privati, e s' impegna con questi a pagare periodicamente gl' interessi o a rimborsare in una data epoca il capitale. Ma lo Stato nella sua quotidiana attività in veste di amministrazione pubblica, ha mille altre occasioni di rivolgersi ai privati e contrattare con loro, sia pel compimento di opere come strade, ferrovie, bonifiche, costruzioni di fortezze, di caserme, di pubblici edifizi, sia per la somministrazione di oggetti e materiali e derrate occorrenti alle dette costruzioni, all'esercito, alla marina, ai monopolii, ai corpi armati, alle carceri, alle amministrazioni civili, sia per prestazione di servizi occorrenti alla manutenzione degli edifizi pubblici o ad altri simili scopi. Ora, anche in questi altri casi lo Stato entra volontariamente in rapporti coi privati e s' impegna con questi al puntuale pagamento dei prezzi prefissi. In un caso come nell'altro, i privati deb-

bono avere verso la cosa pubblica quelle stesse garenzie che pei loro dritti di merito essi godono di fronte agli altri privati.

§ **322.** — Scopo di quest'articolo è appunto di garentire ai creditori dello Stato i diritti che loro competono: e però nella prima parte esso dichiara inviolabile il debito pubblico; nella seconda, inviolabile in genere ogni altro impegno dello Stato medesimo. La ragione del distinguere sta in ciò, che il vincolo giuridico sorgente da un contratto di prestito pubblico, non è del tutto identico a quello che sorge per lo Stato da un ordinario contrattto. Il primo è di carattere misto, è insieme di dritto pubblico e di dritto privato; in quanto non dà luogo solamente a rapporti da individuo a individuo come ogni altro contratto, ma anche a rapporti da Stato a privati, in certe condizioni che pur non negando lo svolgersi del negozio giuridico nella categoria economica dello scambio sotto regime di concorrenza, si riflettono indubbiamente nelle clausole contrattuali e sul regime giuridico del negozio medesimo. Invece, il vincolo che s'istituisce fra lo Stato e i privati per contratti di somministrazioni o di opere, o per l'adempimento in genere di servigi economici, ha puro e semplice carattere di diritto privato. Indi anche la differenza tra le garenzie giuridiche rispettivamente accordate nell'interesse della cosa pubblica e del suo credito [1].

* (1) Cfr. § 862. Ci sembra opportuno notare che l'articolo 31 non sarebbe stato strettamente necessario, quando l'articolo 29 ha già proclamato in genere che *tutte* le proprietà, *senza alcuna eccezione*, sono inviolabili. Ma vergognosi esempî in Francia avevano sparso il dubbio sulla lealtà dei Governi, quanto al mantenimento dei proprî impegni finanziarii: il ministro Sully aveva decretato arbitrariamente la riduzione degli interessi; il ministro Colbert aveva arbitrariamente ridotto gli arretrati delle rendite pubbliche; sotto la Reggenza di Luigi XV si era proceduto a non meno arbitraria « epurazione » dei crediti verso lo Stato; Richelieu prima e Tarray dopo avevano sostenuto la legittimità della bancarotta periodica a sollievo delle finanze pubbliche; la catastrofe provocata da Law e il disordine finanziario degli ultimi tempi dell'*ancien régime* avevano contribuito non poco a preparare l'ottantanove. Perciò la prima Costituzione francese, che fu quella del 1791, all'articolo 2 del Titolo V sentì l'obbligo di dichiarare che « i fondi necessari al pagamento

Duplice appare dunque lo scopo dell'articolo in esame. In primo luogo, è una disposizione transitoria, destinata a rassicurare i creditori dello Stato subalpino nel momento del suo passaggio dalla forma asssoluta a quella rappresentativa, cioè dal sistema in cui chi aveva impegnata la pubblica fede verso i creditori era il Principe, al sistema in cui chi avrebbe dovuto pagare non era più il Principe ma la rappresentanza del popolo.

In secondo luogo, è una disposizione permanente, che al pari delle altre dichiarazione di questo Titolo si rivolge ai poteri pubblici, così generando una garenzia a vantaggio dei privati individui. In forza di essa, l'Esecutivo non può ricusarsi d'iscrivere ogni anno nei suoi progetti di bilancio, le somme occorrenti all'estinzione o al servizio delle varie passività dello Stato. Il Legislativo, a sua volta, non può ricusarsi d'approvare tali proposte; ed è perciò che in Inghilterra le somme pel pagamento del debito pubblico fanno parte del « fondo consolidato ». Infine il Giudiziario deve tener sempre fermi i diritti dei creditori dello Stato anche contro i poteri pubblici; e noi vedemmo che il rigetto di una somma stanziata in bilancio pel pagamento di un debito non può essere inteso dalle Corti di giustizia come disconoscimento del debito stesso, ma qual semplice rinvio del pagamento ad altro esercizio (§ 205). Vero è, che trattasi di garenzia meramente etica: lo Stato sovrano, che sa di essere più forte dei suoi creditori e da esso incoercibile, si compiace d'assicurarli che non abuserà mai della propria forza a danno degli umili. Ma se non vi è sanzione giuridica, non perciò manca la sanzione efficace. Ove per estrema ipotesi uno Stato repudiasse i suoi debiti, lo colpirebbe il discredito pubblico, e non

del debito pubblico » non avrebbero potuto essere « nè ricusati nè sospesi sotto alcun pretesto »: e più tardi la Carta del 1814 all'articolo 70, e la Costituzione del 1830 all'articolo 61, indugiarono sullo stesso concetto, con le parole medesime che noi leggiamo tradotte nell'articolo 31 del nostro Statuto. Quest'articolo dunque non fu che la trascrizione del modello di oltre Alpe: esso passò nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848 (§ 6) dietro semplice lettura.

troverebbe più un privato che fosse disposto a confidargli in seguito i suoi capitali. Che se poi i creditori defraudati fossero in buona parte cittadini d'altre nazioni, capaci e disposte ad energici passi, lo Stato potrebbe anche vedersi costretto all' onta di un controllo estero sulle proprie finanze, per guarentigie di maggior rispetto agl' impegni assunti con gli stranieri.

§ **323.** — La garenzia statutaria si concretò in opportune leggi, di cui talune concernono l'esecuzione dei contratti, e sono, in genere, quelle medesime leggi civili che regolano le convenzioni tra privato e privato; altre riflettono il debito pubblico, e di queste diamo ora un cenno brevissimo, in quanto ai nostri scopi è necessario.

La legge 4 agosto 1861, n. 174, una delle prime del costituito regno d' Italia, veniva a riconoscere e fondere insieme in un solo i varii debiti dei precedenti Stati italiani. Il che fu non pure un solenne atto d'affermazione politica, ma un doveroso omaggio ai principii giuridici che regolano la successione da Stato a Stato; oltre al valere anche dal punto di vista economico qual provvedimento utilissimo al credito pubblico, dappoichè tutto ciò che protegge e tutela gl' investimenti capitalistici, influisce a rinvigorire la pubblica fede e quindi anche a migliorare le condizioni dei futuri prestiti pubblici.

Un'altra legge di poco anteriore, quella del 10 luglio 1861, n. 94, istituiva il Gran Libro del Debito Pubblico: ed ai nostri scopi sono in essa notevoli tre articoli.

L'articolo 2 dichiara che nessuna rendita può essere iscritta nel Gran Libro, se non in virtù di un atto del Parlamento. Dunque non mai per volontà dell'Esecutivo; e ben a ragione, chè ogni creazione di debiti implica un ricorso ai tributi per pagarne gl' interessi o restituirne il capitale, e noi abbiamo già visto che nessun tributo può essere imposto o riscosso se non in forza d'una legge.

L' articolo 4 poi determina che « la prima assegnazione da farsi sul bilancio di ciascun anno, sarà pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico »: ed è

codesta una conferma della garenzia morale enunciata dall'articolo 31 dello Statuto, quasi a fare intendere, che se anche le condizioni della finanza pubblica divenissero tali da non consentire il pagamento di tutte le spese preventivate nello schema del bilancio, non si tralascierà però di pagare almeno quelle del debito pubblico, che in esso schema figurano avanti ad ogni altra.

Ma più significante guarentigia pei creditori è quella che si trova nell'articolo 3, di cui qui segue il tenore:

> Le rendite inscritte nel Gran Libro non potranno *mai in nessun tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità*, venire assoggettate ad alcuna *speciale* imposta: e il loro pagamento non potrà mai in nessun tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire *diminuito o ritardato*.

Un ritardo nei promessi pagamenti, e peggio ancora, una arbitraria diminuzione dell'interesse pattuito, sia nella forma brutale d'un abbassamento del saggio, sia in quella mascherata di una imposta sopravveniente, costituirebbero violazione dei patti: e saviamente lo Stato sovrano s'impegna a non mai addivenirvi. La disposizione è ben chiara; nondimeno vuolsi aggiungere qualche altra parola in ordine alle imposte sulla rendita pubblica. Può cioè immaginarsi una imposta, la quale per pubblica necessità colpisca alla stessa stregua e con provvedimento comune ed unico, tutti senza eccezione i redditi d'investimenti capitalistici; e questa sarebbe una imposta *generale*, che le leggi non potrebbero vietare, nè vietano, non avendo esse potestà di restringere la sovranità dello Stato. Ma può pure imaginarsi una imposta circoscritta e limitata al solo debito pubblico; e questa sarebbe imposta *speciale*, risolventesi in una diminuzione dei pattuiti interessi, laonde assai giustamente la nostra legge ne fa espresso divieto. Adunque, solo se nella legge che autorizza un dato prestito venisse il medesimo dichiarato esente da *qualsiasi* imposta, ogni tassazione consecutiva dovrebbe dirsi proibita come violazione del contratto: così ad esempio per le leggi 8 agosto 1895, n. 481, allegato *Z*, e 12 giugno 1902, n. 166, con cui creavansi due titoli « esenti da qualsiasi imposta presente o futura ». Ma nel silenzio

della legge apposita, o quando essa dichiari il titolo esente in genere da « imposte » senza specificazione ulteriore, la interpretazione più accolta, ed anche più giusta, è che si intendono di vietare le sole imposte *speciali*, a termini del riferito articolo 3 della legge organica. Questo punto fu dibattuto in Italia a proposito dalla legge 22 luglio 1894, n. 339, che elevava al 20 % il saggio dell'imposta sulla ricchezza mobile.

Art. 32.

È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz' armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell' interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.

SOMMARIO:

Libertà di riunione ed associazione.

§ 324. Riunioni ed associazioni. — § 325. Necessità di guarentigie e limiti.

Il dritto di riunione.

§ 326. Riunioni private, riunioni pubbliche, processioni, dimostrazioni, cortei, assembramenti. — § 327 Origine e significato dell'articolo 32. — § 328. Limite proibitivo: divieto delle riunioni che non si svolgono pacificamente e senz'armi. — § 329. Limite preventivo: avviso all' autorità di pubblica sicurezza. Termini di esso per le riunioni. Le riunioni elettorali. La riunione negli edifizî del culto. — § 330. Se esista facoltà di divieto per le riunioni pubbliche. — § 331. Termini dell'avviso preventivo e facoltà di divieto per le processioni, le dimostrazioni e i cortei (*n*). — § 332. Scioglimento delle riunioni, delle passeggiate, degli assembramenti in tumulto.

Il dritto d'associazione.

§ 333. Le associazioni e lo Statuto. — § 334. Limite proibitivo e sue conseguenze. — 335. Stato della legislazione in Italia. — * § 336. Scioglimento delle associazioni illecite e di quelle pericolose all'ordine pubblico.

Libertà di riunione ed associazione.

§ **324.** I bisogni svariati dell'uomo lo spingono assiduamente ad entrare in rapporti di cooperazione volontaria coi suoi simili, per affinità elettive d' intenti e di scopi (§ 44). A ben poco gli gioverebbero le attitudini a lavorare e

produrre, se dovesse vivere isolato, senza possibilità di scambiare i suoi prodotti; e la sua vita intellettuale e fisica si trascinerebbe penosa e imperfetta, s'egli fosse ridotto a contare sulle sole sue forze. Mentre, invece, ponendosi in relazioni più o meno transitorie con gli altri come lo consigliano le sue necessità e le sue predilezioni, egli rende più efficaci ai fini del proprio essere le attività di cui è dotato, ne assicura e ne intensifica gli effetti, aiuta e completa sè medesimo, indirettamente concorrendo anche all'altrui conservazione e progresso. Il suo pensiero tende ad espandersi, la sua coscienza a rispecchiarsi in altri, l'azione ad associarsi ad altre azioni, i capitali ad altri capitali: il suo istinto lo ammonisce che l'isolamento è debolezza, mentre l'unione fa la forza, perciocchè raccoglie e intensifica gli atti isolati, guidandoli a ottenere effetti che separatamente sarebbe impossibile raggiungere. Così nasce e si afferma il civile consorzio; ed a misura ch'esso diviene più ampio, e nuovi bisogni sorgono, ed altri antichi diventano più diffusi e più vividi, questa spinta alla cooperazione volontaria parallelamente si accresce e si determina in sempre nuove direzioni. Alla complessità ed eterogeneità della massa sociale, si viene contrapponendo per fenomeno spontaneo la progrediente complessità ed eterogeneità dei rapporti spontaneamente intrapresi; per quanto si aspetti l'associazione massima ed omnicomprensiva ch'è lo Stato, divien sempre più largo il campo in cui gl'interessati debbono provvedere da sè stessi; e ciascuno tende a inquadrarsi in gruppi o in sodalizi che raccolgono le forze libere per sistemarle a intenti specifici: ed ogni esercizio od esperimento della naturale facoltà di stringersi insieme, è causa ed incitamento a nuovi plessi, a nuove fusioni consimili. Tutta la vita moderna è intessuta ed articolata di collettività permanenti, o di cooperazioni transitorie, specializzate per mezzi e fini disparatissimi. L'industria, il commercio, l'istruzione, l'educazione, la beneficenza, la religione, la pietà, il diletto, l'arte, la scienza, la politica, gl'interessi professionali o di classe..... riuniscono gli individui ad affermazioni ed azioni collettive, che secondo il singolo scopo — intellettuale, morale, economico, fisico,

sociale e politico — aiutano, difendono, rafforzano, rendono possibili e le grandi e le modeste intraprese, organizzano la opinione pubblica, disciplinano la fibra sociale, nella varietà dei fini si armonizzano a fomentare il progresso.

Questi spontanei raggruppamenti di forze e di volontà varie, si manifestano tutti in due forme tipiche: le *riunioni* e le *associazioni*.

Dicesi « riunione » una temporanea radunata d' individui per uno scopo transitorio che si esaurisce con la riunione medesima. Può avere il fine di discutere, o solo di udire, o di esprimere ed affermare un'idea, o anche di soddisfare un semplice bisogno di socievolezza. Dura breve tempo — pochi minuti o poche ore — e quando ha termine, non lascia traccia che nei suoi eventuali effetti e nell' altrui memoria.

Dicesi « associazione » una collettività permanente, organizzata per uno scopo durevole. Essa mira non solo ad affermare un concetto o a soddisfare un bisogno attuale e fuggevole, ma ad operare con una lunga serie d'atti e fatti connessi. Consta di membri sparsi che forse mai s' incontrano tutti insieme, e tuttavia collegati in un fascio da prefissi vincoli di diritti e doveri liberamente assunti. Celebra *riunioni* periodiche, e tuttavia esiste più o meno attuosa anche negli intervalli. Presume una organizzazione stabile, con propria sede, con proprio statuto, con proprî mezzi economici, e in ispecie con una direzione che guida gli aderenti tutti ed è capace di chiamarli a raccolta, di parlare ed agire in loro nome anche quando non sono attualmente riuniti, di vigilare e determinarsi costantemente alla migliore sodisfazione dei comuni propositi.

Le due forme coesistono, s'intrecciano, si compiono naturalmente, sono espressioni in grado vario d'un bisogno identico. Le riunioni servono a soddisfare gl'istinti socievoli, o ad affermare idee, o ad organizzare associazioni, o ad esplicare la vita interna di quest'ultime; nel campo politico, che è quello di cui più dobbiamo occuparci quando pensiamo ai rapporti degli individui col Governo, sono piuttosto esplosioni di sentimenti e stromenti dell'opinione pubblica, mi-

rando, più che altro, ad impressionare la coscienza collettiva e a trascinare gli indifferenti, a piegare gli avversari con la rapidità e l'energia della mossa. Le associazioni invece servono piuttosto a moltiplicare atti e fatti in esplicazione di idee già raccolte; sono coordinamenti di forze attuose che mirano a raggiungere in pratica il fine proprio; con l'estensione e la persistenza e l'intensità del consiglio e dell'opera, più che ad impressionare tendono ad agire; e perciò nel campo politico incontrano fatalmente maggiori diffidenze.

Delle due, nel campo del diritto pubblico la forma più antica è quella delle associazioni: se ne ebbero in Grecia ed in Roma; nel medio evo usurparono sullo stato ancor debole, sostituendosi ad esso in quei bisogni di tutela sociale cui la pubblica autorità non sapeva ancora corrispondere. Le corporazioni in quel tempo raccolsero i cittadini a seconda delle professioni, delle arti, dei mestieri, tutelandoli nei loro interessi ma anche taglieggiandoli. Ve ne furono persino a scopi di pubblica sicurezza, come la « Santa Hermandad » nella Spagna, a scopi di giustizia punitiva, come la « Vehme » in Germania; e furono istituzioni spontanee che un'epoca di barbarie legò ad una epoca di disordine, come oggi ancora in alcune parti degli Stati Uniti d'America i « Comitati di vigilanza » applicano la legge di Lynch, se il braccio dello Stato appare incerto o tardo o non corrispondente all'allarme della turbata coscienza pubblica. Talvolta le semplici associazioni commerciali assursero ad importanza politica di primo ordine, come la « Hansa » fra le città teutoniche, e in Inghilterra la « Compagnia delle Indie » e prima ancora le compagnie concessionarie delle inesplorate regioni americane, che muovevano da scopi economici ma s'investivano ben tosto dell'esercizio indisputato di sovranità vera e propria sugli immigranti e gli indigeni. La forma più moderna fra le due, è invece quella delle riunioni pubbliche: e veramente i grandi comizi popolari del nostro secolo non avrebbero potuto trovare ambiente propizio nei vecchi regimi, quando la difesa specifica delle varie classi era già organizzata e sistemata nelle corporazioni, e la stampa non alimentava come oggi le cor-

renti d'azione comune, e Chiesa e Stato diffidavano della opinione pubblica, per mille vie comprimendola e togliendole perfino la coscienza della stessa sua forza.

Ma, antiche o moderne, giova qui constatare che riunioni ed associazioni hanno preso oggi uno sviluppo straordinario. In tutte le direzioni della vita sociale esse corrispondono ad un bisogno intenso e insaziabile; nella vita politica poi costituiscono una vera necessità, in quanto formano l'organizzazione spontanea di quella forza somma che è l'opinione pubblica, ispiratrice e moderatrice dell'intiera organizzazione statuale.

§ **325.** — Quando i sospettosi governi ponevano ogni loro studio nel restringere e combattere le attività varie del cittadino e disconoscevano la libertà personale, la libertà del pensiero, la libertà della coscienza, la libertà delle manifestazioni con la parola e con la stampa, non potevano al certo disinteressarsi verso le moltiplicate energie che i singoli possono sviluppare con lo stringersi insieme: e la libertà di riunione e di associazione, specie nei suoi rapporti con la religione e la politica, apparve anch'essa tra le più disputate e perseguitate e cinte d'ostacoli. Proibizioni assolute e severissime annichilivano l'attività degli uni, incitavano gli altri al segreto iroso delle conventicole: impedita all'opinione pubblica la sua libera espressione, il silenzio delle coscienze assopite pareva calma ed era sordo accumularsi di spasimi; il regime di polizia si lusingava di mantenere l'ordine, quando invece accumulava odî e ribellioni e vendette.

Lo Stato moderno, sorto a proteggere e garantire ogni attività naturale dell'individuo, doveva naturalmente riconoscere e tutelare anche il diritto di riunione e di associazione. E in nome della libertà, doveva assicurarlo, oltrechè al privato verso il privato, anche al singolo verso il Governo; in nome dell'uguaglianza, doveva assicurarlo senza distinguere tra classe e classe, tra fede e fede, tra individuo e individuo. Non più proibizioni, non più censura preventiva sotto forma di consenso o permesso del Governo

per le riunioni e le associazioni; ma libertà per gl' individui di accordarsi, onde compiere, uniti, tutto ciò che la libertà consente a ciascuno di fare da solo.

Senonchè, al pari di ogni altro diritto individuale, anche questo deve avere i suoi limiti, sotto pena di tramutarsi in licenza, evidentemente pregiudizievole agli interessi indimenticabili della collettività. Come l' individuo ha limiti alla disordinata esplicazione delle sue attività singole, così deve averne allorquando cumula gli sforzi suoi con quelli di molti altri concordi. Nessuno Stato può consentire alle riunioni ed associazioni un campo d'azione più vasto di quello che garentisce ai singoli: e quindi le leggi che *reprimono* con sanzioni penali i reati eventualmente commessi nelle medesime. Nessun Governo poi può essere abbandonato a fronte delle riunioni ed organizzazioni, come non può a fronte dei singoli, senza qualche mezzo legale di proteggere l'ordine pubblico: e quindi le altre norme che opportunamente *prevengono*, senza offesa della libertà di adunarsi, i turbamenti alla pubblica pace.

Un'intera letteratura ha messo a nudo i pericoli delle folle. Quivi i subitanei moti del sentimento soverchiano con estrema agevolezza i riposati calcoli della ragione; quivi sprigionasi facile come scintilla elettrica la determinazione a cose estreme, dalle quali il singolo rifuggirebbe. Il reciproco influsso inebria i congregati, e produce a un tempo una specie di raddoppiamento fisico delle persone e una specie d'assopimento del senso di responsabilità; le opinioni che vi si esprimono, sono tanto più acclamate quanto più straordinarie; eccitando ascoltatori già predisposti a raccoglierle, non rimangono affermazioni astratte o teoriche, ma sospingono immediatamente ad atti e fatti concreti. Persino i Parlamenti — scriveva David Hume — si premuniscono contro i pericoli che son proprî di tutte le folle, frazionandosi in Commissioni, in Comitati, in Uffici, ripetendo la discussione in più letture, assoggettandosi a discipline che riescono ad impedire gli eccessi: come dunque non si dovrebbero prendere precauzioni contro le esorbitanze di non disciplinate e non responsabili associazioni e radunanze?

E incisivamente Zachariae sintetizzò il problema osservando che questo duplice diritto non è mai ampio abbastanza nell'interesse della libertà, nè mai abbastanza limitato nell'interesse dell'ordine: è insomma il problema stesso di tutte le libertà, qui reso più arduo dai particolari pericoli dell'azione multipla. Da una parte, nessun diritto che sia più necessario di questo in un regime popolare: qui, dove la pubblicità e l'atmosfera propria in cui debbono vivere Governo e Parlamento, le riunioni e le aspirazioni politiche debbono poter funzionare con la massima ampiezza come indice dei sentimenti del popolo; e la libertà individuale e la libertà di opinione debbono avere garentita così l'espressione singola come quella collettiva; e l'educazione politica e la disciplina della libertà e la debellazione dello spirito settario non possono più compiutamente ottenersi, che lasciando i cittadini abituarsi a discutere delle cose pubbliche, a sopportare le contrarie deduzioni, a sentire le difficoltà del decidersi tra opinioni diverse, a comprendere il bisogno di cedere talvolta e accordarsi e transigere, a rispettare i voti delle maggioranze. Ma d'altra parte nessuno vorrà consentire che frazioni di popolo abusino di questa libertà per preparare o commettere delitti, per minacciare o imporsi, per intimidire od esautorare con l'apparato del numero i poteri costituiti. Al legislatore, conscio dei suoi doveri verso la società e dei suoi doveri verso lo Stato, spetta dunque l'arduo còmpito di determinare con giusto criterio i necessarii limiti.

Ciò premesso, entriamo a discorrere, in concreto, del trattamento fatto alle riunioni ed associazioni: tenendo separato lo studio per le une e per le altre, dappoichè la diversità dei mezzi, dei fini, dell'indole, degli effetti, e dei temuti pericoli, consigliano discipline distinte per le due manifestazioni di quest'unico dritto.

Il diritto di riunione.

§ **326.** — Incominciando dalle riunioni, è necessario innanzi tutto por mente ch'esse possono essere *private* o *pubbliche*. Ma una riunione che si tenga in privato non può che sfuggire intieramente alle discipline della legge, come vi sfugge ogni altro atto o fatto che si svolga o compia nella santità delle pareti domestiche. L'inviolabilità del domicilio le ricopre: se così non fosse, i cittadini perderebbero ogni sembiante di libertà in casa propria; perciocchè ripullulerebbero a loro danno le ingerenze e vessazioni poliziesche sotto il facile pretesto di sorvegliare nelle private abitazioni le radunanze che vi si tenessero. In un paese libero gli agenti dell'ordine non possono penetrare a verun fine in una casa privata, se non dietro mandato dell'autorità giudiziaria: nell'assenza di richiesta o mandato, quando essi abbiano motivo di sospettare un imminente fatto delittuoso, debbono limitarsi a sorvegliare il locale all'esterno per tenersi pronti, e non altro. Ora, o che nella casa privata si trovi la sola famiglia, o che vi si trovino anche altre persone a privata radunanza, le attribuzioni della polizia non variano; e l'inviolabilità del domicilio deve proteggere anche le riunioni private. Al contrario, le riunioni pubbliche sono qualche cosa che interessa direttamente anche la collettività; e per queste le leggi possono e debbono dichiarare condizioni e limiti. Di qui la necessità di fissare il più esattamente possibile il criterio di distinzione tra le riunioni private e le pubbliche.

La riunione è *privata*, quando possono parteciparvi le sole persone invitate o ammesse in grazia dei loro rapporti individuali di conoscenza o d'amicizia coi promotori, o in ragione d'una individuale qualità che per proprio dritto costituisca ogni intervenuto a membro della riunione medesima. Nè importa che gl'intervenuti sieno estranei l'uno all'altro, purchè ciascuno risponda per sè stesso alla condizione or ora accennata: nè importa il numero dei compo-

nenti: nè importa lo scopo della radunanza. Conseguentemente, affinchè sussista e permanga il carattere privato, il luogo in cui si svolge la riunione deve essere chiuso agli estranei: non monta poi se abitazione o villa privata, ovvero sala o teatro presi in fitto per la circostanza: purchè ricinto e coperto, o almeno ricinto e isolato, in maniera che rimanga impedito l'udire e il vedere quel che gli intervenuti dicono o fanno.

La riunione invece è *pubblica*, quando possono parteciparvi od assistervi tutti coloro che vogliono: quando cioè non si richiede conoscenza personale od invito, o si richiedono biglietti pubblicamente vendibili, o tessere senza il nome dell'invitato o distribuite col nome in bianco (il che fa lo stesso), o diramate in tal guisa e quantità che ognuno se ne possa procurare senza bisogno di essere conosciuto personalmente ai promotori. Anche l'ammissione di *reporters* affinchè pubblichino nei giornale il resoconto dell'adunanza, è ritenuto come prova che nell'intenzione stessa dei promotori la riunione doveva rivestire il carattere di pubblica. Nemmeno qui importa il numero degli intervenuti, o lo scopo; e quanto al luogo, risulta evidente che se non è già pubblico per sè stesso, lo diviene per il fatto che durante la riunione resta aperto a chiunque voglia recarvisi. Indi la distinzione, a proposito delle radunanze, tra *luoghi pubblici* e *luoghi aperti al pubblico*.

Son luoghi pubblici quelli che per naturale destinazione rimangono e debbono rimanere sempre liberi a tutti senza limitazione o condizione; cioè le strade, le piazze, i passaggi coperti o gallerie, lo specchio d'acqua d'un golfo (dappoichè si vide in Italia anche il caso d'una radunanza indetta sulle barche). Sono luoghi aperti al pubblico quelli che diventano a tutti accessibili a certe condizioni e per un certo tempo a cui chiunque ha facoltà e mezzo di conformarsi: e sieno poi ricinti ma scoperti come le ville e i parchi pubblici, o ricinti e coperti come le chiese, i teatri, le sale di concerto e spettacoli, i caffè, le trattorie, le case private che appunto cessano di essere tali in quanto si aprano ad una riunione pubblica.

Da tutto ciò emerge, che il carattere distintivo delle riunioni private dalle pubbliche sta il tutto e soltanto nella qualità degli intervenuti; epperciò il determinare se una data adunanza sia dell'un genere ovvero dell'altro, può sovente essere una questione di fatto, dipendente talvolta da circostanze lievissime.

Ma le radunanze pubbliche, per gli scopi della presente trattazione, debbonsi ancora distinguere in riunioni vere e proprie, ed in passeggiate. Le une consistono in raccolte di persone che si trattengono in un luogo prefisso, pubblico o aperto al pubblico. Le altre consistono in raccolte di persone che muovono in luoghi pubblici — per le piazze e lungo le vie — con ordine e a scopo prefisso, con musiche, emblemi od insegne, con grida od applausi, con canti e con preci, od anche in eloquente silenzio. Queste passeggiate presso di noi assumono il nome specifico di *processioni* se hanno scopo di culto, di *cortei* o *dimostrazioni* se hanno scopo civile o politico.

Osserviamo finalmente, che tutte queste radunanze pubbliche — riunioni vere e proprie, o dimostrazioni, processioni e cortei — suppongono sempre una certa preparazione, presumono un invito o programma da parte di alcuni promotori. Che se invece si determina con minaccia alla pubblica pace od in luogo pubblico od aperto al pubblico un'agglomerazione improvvisa e fortuita, senza scopo prestabilito e senza preventivo richiamo di promotori o di capi — e sia che muova o resti ferma — si ha in tal caso, agli effetti delle leggi di polizia, quel che dicesi un *assembramento*.

In conclusione, abbiamo riunioni privati — riunioni in luogo aperto al pubblico — e riunioni, dimostrazioni o processioni in luogo pubblico. Una legislazione liberale dovrebbe disinteressarsi affatto delle prime — disciplinare le seconde senza però trascendere a misure proibitive — trattare le ultime con tutti i riguardi che si debbono alle libere manifestazioni dell'opinione pubblica, ma senza dimenticare che qui l'azione dei manifestanti viene ad esercitarsi in contrasto con l'interesse dei terzi alla libera e

tranquilla circolazione per le vie e le piazze, per le ville e i parchi d'uso comune. Vediamo ciò che la legislazione italiana determina in proposito.

§ **327.** — La Carta francese del 1814 e la Costituzione del 1830 non facevano alcun cenno del diritto di riunione; onde il costituente piemontese, che quei testi aveva prescelti a modello, nell'inizio della sua opera se ne disinteressò del pari, e infatti il Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) fu muto a tale proposito. Ma, essendo scoppiata a Parigi appunto in quei giorni la « rivoluzione di febbraio » e precisamente in seguito alla violazione del diritto di riunione, il costituente piemontese fu richiamato a diverso criterio; cosicchè nel testo definitivo dello Statuto introdusse l'articolo 32, del quale per altro non rinveniamo alcuna illustrazione nei verbali del Consiglio di Conferenza. Solo alla seduta 4 marzo, nel discorso della promulgazione dello Statuto, vedesi riferito il primo comma dell'articolo medesimo con la semplice notizia che esso fu ridotto al suo testo definitivo « sulla proposizione del marchese Alfieri ».

Evidentemente però l'intero articolo fu imitato dalla costituzione belga, dappoichè in questa si legge:

Art. 19. — I belgi hanno il diritto di riunirsi pacificamente senz'armi, conformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio di questo diritto, senza però sottometterlo a preventiva autorizzazione.

Questa disposizione non si applica alle riunioni in piena aria, che restano intieramente soggette alle leggi di polizia.

Ma qual profonda differenza tra i due articoli, tanto simili a prima vista!

L'articolo belga è chiaramente informato alla differenza elementare e necessaria tra le riunioni private e le pubbliche. Delle prime tace, a buon diritto, considerandole tutelate dal principio dell'inviolabilità del domicilio. Nelle seconde distingue, tra quelle che son tenute in luogo aperto al pubblico, e quelle che son tenute « in piena aria » cioè in luogo pubblico; e per le une col primo comma dichiara che la legge può bensì disciplinarle, non però mai assoggettandole a preventivo permesso; per le altre nel secondo comma

avverte che può provvedersi con ogni sorta di regolamentazione, anche preventiva, se la necessità della polizia lo consigliano.

L'articolo nostro, al contrario, ha conglobato nel secondo comma così le adunanze « in luoghi pubblici » vale a dire tutte quante le specie di riunioni pubbliche; e tutto ha sottoposto « intieramente » alle leggi di polizia. Quindi, nessuna garanzia statutaria (come in Belgio) che le riunioni in luogo chiuso e coperto non sieno mai soggette a preventiva autorizzazione. Inoltre, poichè il secondo comma esaurisce tutt'intiera la materia delle riunioni *pubbliche*, sembra doversi logicamente concludere che il primo comma intenda riferirsi alle riunioni che non sono pubbliche, cioè a quelle *private;* ed esse dunque, in dispregio della inviolabilità del domicilio, sarebbero soggette a tutte le leggi « che possano regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica ». Tale leggi, è vero, sono potestative, e non obbligatorie come quelle indicate nel secondo comma; e non possono essere « intieramente » quelle di polizia (delle quali si parla nel solo secondo comma, a proposito delle riunioni pubbliche), ma se non intieramente, potranno essere *in parte* applicabili alle riunioni private? e in quanta parte? E non sarà lecito sottoporre perfino le riunioni private alla preventiva autorizzazione del Governo, dal momento che il preciso divieto d'autorizzazione preventiva che leggesi nel primo comma dell'articolo belga, non fu voluto riprodurre nel primo comma dell'articolo nostro? In complesso, la libertà di riunione, così in privato come in pubblico, sarebbe quale alle *leggi di polizia* piace concederle: non esisterebbe!

Si può forse osservare, a difesa del costituente italiano, che l'ultimo inciso del modello belga parla delle « riunioni in piena aria » *le quali* restano intieramente *soggette* alle leggi di polizia — laddove l'ultimo inciso del nostro articolo parla dei « luoghi pubblici od aperti al pubblico » *i quali* rimangono intieramente soggetti alle leggi medesime. E notisi che tale dicitura è pensatamente diversa; perciocchè anche nel testo francese dello Statuto Albertino (§ 10) si legge *les quels* al maschile. Onde l'avverbio « intieramente »

più che farci concludere, per contrapposto, ad un « parziale » imperio delle leggi di polizia sui luoghi privati, sembra piuttosto inteso ad esprimere e corroborare il giusto concetto che i luoghi pubblici od aperti al pubblico non perdono il loro carattere, e quindi non cessano di essere soggetti alle norme relative alla circolazione ed alla tranquillità pubblica, anche quando siano adibiti ad una pubblica adunanza e per tutto il corso di quest'ultima. Ma con tutto ciò riman sempre certo, che nessun articolo della nostra legge fondamentale fu redatto in modo più infelice di questo: perciocchè non poteva essere quale appare dalla spietata analisi delle espressioni adoperate, lo spirito del costituente piemontese a cui nessuno oserà far rimprovero di scarsa lealtà o dubbia fede negli ordini liberi. Se nell'urgenza dell'ultima ora la parola rispose impropria al concetto, non perciò esiste meno, accanto al disgraziato articolo 32, l'articolo 29 che dichiara inviolabile il domicilio, e conseguentemente inviolabili anche le riunioni che si tengono in luoghi privati. E infatti la legislazione consecutiva, se lascia adito (come or ora diremo) a giuste critiche per talune disposizioni vessatorie, non ha mancato di distinguere tra le riunioni private e le pubbliche, di queste ultime solo occupandosi, e delle prime tacendo affatto com'era suo debito.

Ora, quale è la condizione giuridica delle riunioni pubbliche in Italia?

§ **328.** — Lo Statuto non determina che un solo limite, ed è limite proibitivo: il diritto di riunione deve essere esercitato « pacificamente e senz'armi ». Quindi una riunione o una passeggiata, per potere aver luogo, non deve addimostrarsi predisposta nè per lo scopo nè pei mezzi a deliberato turbamento dell'ordine: se non si annunzia pacifica e senz'armi, non può pretendere alla protezione delle leggi, è vietata.

E giustamente. Le riunioni s'intendono rivolte a soddisfare bisogni leciti, con mezzi leciti, non già a commettere reati, o ad intimidire, o a combattere. Ed altra cosa

è il diritto individuale di portare armi per propria difesa quando si adempiano le condizioni richieste dalle leggi, altra cosa è il convenire armati in adunanze che la proverbiale curiosità delle folle può facilmente far trascendere a risse o a violenti atti impulsivi a danno della pace pubblica. Conseguentemente la legge elettorale politica e quella amministrativa proibiscono che gli elettori accedano armati nelle sale delle sezioni; e il Codice penale negli articoli 187-190 aggrava le sue sanzioni contro i varî reati ivi espressi, allorquando si commettano in riunione di più individui che portino armi.

Affinchè possa esserci una legale riunione in armi, è indispensabile il permesso speciale dell'autorità politica, a cui la legge di P. S. ne ha fatta esplicita delegazione col seguente articolo 11:

Salvi gli ordinamenti militari, non possono farsi, senza il *permesso del Prefetto*, passeggiate in forma militare con armi. Il contravventore è punito coll'arresto sino a 3 mesi.

E il regolamento soggiunge:

Art. 9. — Il permesso per una passeggiata militare con armi, dato dal Prefetto a termini dell'articolo 11 della legge, s'intende subordinato alla licenza del porto d'armi in chi vi partecipa...

Art. 10. — È parificata ad una passeggiata militare con armi la comparsa di corpi od associazioni in plotoni armati a feste, funzioni e trattenimenti pubblici.

All'infuori di quest'unico limite, le ulteriori eventuali condizioni sono dallo Statuto affidate alle leggi ordinarie: ma in queste non ne troviamo alcun'altra che sia *proibitiva*, come in varii paesi ancora ne esistono, ed anzi la legislazione italiana ha curato di distruggere quelle che ancora sopravvivevano. Richiamiamo in proposito l'articolo 14 della legge delle Guarentigie (§ 41), che dichiara « abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico ». La proibizione di *persona* pei militari, a cui non è consentito partecipare ad alcuna azione collettiva, e quella di *luogo* per gli studenti universitarii, a cui non è consentito tener radunanze nei locali degli

atenei, si fondano sul potere disciplinare: sono di rapporto interno gerarchico: non rientrano nel nostro quadro.

§ **329.** — Alla condizione generale ch'è prefissa nello Statuto, un'altra sola ne aggiunge la legge di pubblica sicurezza innovando nel 1889 sull'antecedente pratica di ben quarant'anni. E consiste in ciò, che di ogni riunione o passeggiata deve darsi *preventivo avviso* all'autorità di sicurezza pubblica.

In ordine alle riunioni vere e proprie, la detta legge dispone col seguente articolo:

Art. 1. — I promotori di una riunione pubblica devono darne *avviso*, almeno 24 *ore prima*, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito con l'*ammenda* di lire 100.

Il Governo, *in caso di contravvenzione, può impedire* che la riunione abbia effetto.

Queste disposizioni non si applicano alle *riunioni elettorali*.

E il regolamento aggiunge:

Art. 1. — *L'avviso* per le riunioni pubbliche, di cui è parola nell'articolo 1 della legge, deve essere dato *per iscritto*, colla indicazione del *giorno*, *ora* e *luogo* della riunione, dell'*oggetto* della medesima, e colla *firma* dei promotori.

Dell'avviso sarà rilasciata ricevuta coll'indicazione dell'ora in cui fu dato.

Dunque, obbligo di preventivo avviso scritto; e duplice sanzione di quest'obbligo, in quanto l'omissione dell'avviso fa incorrere in una ammenda (che sarà comminata, come è naturale, dall'autorità giudiziaria), e può fare anche incorrere nel divieto di tenere la riunione stessa, ove così determini l'autorità politica. La Corte Suprema ha poi chiarito con sentenza 7 aprile 1897 sul ricorso Bevilacqua, che se pure l'adunanza non ebbe luogo per essere stata vietata in applicazione di quest'articolo, non perciò sussiste meno la contravvenzione passibile dell'ammenda a carico dei promotori. Il divieto delle riunioni pubbliche è dunque ammesso dalla nostra legge, ma unicamente come sanzione potestativa al mancato o ritardato avviso all'autorità di P. S.

Un'unica eccezione a quest'obbligo del preventivo avviso è fatta dal medesimo articolo 1 della legge di P. S., e concerne le riunioni elettorali.

La legge elettorale politica all'articolo 59 determina che « nella sala dove ha luogo la votazione, e fino a che l'adunanza non sia sciolta, gli elettori non possono occuparsi di altro oggetto che della elezione del deputato » ed all'articolo 73 proibisce anche all'adunanza dei Presidenti « di occuparsi di qualsiasi altro oggetto ». Identiche disposizioni contiene la legge comunale e provinciale all'articolo 77. E ben a ragione: chè il corpo elettorale in Italia è investito della sola potestà di votare ed eleggere, non anche della potestà di discutere e deliberare; e quando è convocato per adempiere la sua unica funzione, ch'è il voto, deve avere già provveduto antecedentemente, in altra sede e con altri mezzi, alla scelta dei suoi candidati. Se potesse discutere di tale scelta ufficialmente, rimarrebbe frustrato il disposto dell'articolo 41 dello Statuto che proibisce i mandati imperativi; oltre di che, l'ordine pubblico e l'andamento delle gelose operazioni elettorali sarebbero esposti a più facili turbamenti, quando elettori dei partiti più varii potessero abbandonarsi a discussioni passionate in una sala per solito non molto ampia. Ma se la legge provvidemente vieta le discussioni nell'aula stessa del voto, per ciò appunto vuol essere poi più benevola verso i *meetings* elettorali che ciascun partito organizza in esercizio della libertà di riunione: opportunamente quindi essa li esonera dall'obbligo del preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza. Nè agli effetti di questo esonero è luogo a distinguere nella pratica nostra (come altrove) fra riunioni d'elettori amministrativi, e quelle di elettori politici — fra riunioni di soli elettori della circoscrizione o del collegio, e quelle a cui convengono anche altri — fra riunioni in prossimità d'elezioni generali, e quelle in vista d'elezioni parziali — fra riunioni tenute in luogo pubblico, e quelle in luogo aperto al pubblico — fra riunioni tenute nel collegio o comune delle cui elezioni trattisi, e quelle tenute per elezioni da farsi in altro luogo — fra riunioni indette dopo l'ufficiale

comunicazione dei comizi, e riunioni indette anche prima — fra riunioni a scopo di scegliere i candidati, e riunioni a scopo di udire la parola o il resoconto dei deputati o dei consiglieri ai proprii amici politici.

Senonchè l'articolo 1 della legge di P. S., mentre opportunamente chiarisce la condizione delle riunioni elettorali, col suo silenzio ha dato luogo a dispareri circa le riunioni tenute negli edifizi del culto. È a queste applicabile, e fino a qual punto, la disposizione che prescrive il previo avviso all'autorità di P. S.?

La Corte Suprema di Roma, con sentenze 4 luglio 1894 sul ricorso Bottazzi e 6 febbraio 1887 sul ricorso Conti, ritenne che le riunioni nelle chiese non sono sottoposte al detto obbligo, quando anche risultino organizzate per fini estranei al culto. La Corte s'indusse a così grave affermazione muovendo dal principio che nel nostro paese esiste la libertà religiosa, e però è vietata ogni ingerenza sugli atti interni del culto. Osservò che la legge di P. S., disciplinando nel capo II del titolo I le cerimonie religiose e gli altri atti di culto *fuori dei luoghi a ciò destinati*, rinunzia implicitamente a disciplinare come che sia quanto avviene dentro dei luoghi medesimi. Aggiunse che, d'altra parte, l'indole stessa delle riunioni dei fedeli pel raccoglimento e la preghiera esclude il pericolo di perturbazioni dell'ordine: e che infine sarebbe una stranezza il pretendere ogni giorno l'avviso che si dirà messa nel giorno seguente.

Ma sono considerazioni che non suffragano quella tesi straordinaria. Libertà di culto è divieto di restrizioni speciali, non è rinunzia alla tutela dell'ordine. Se la legge di P. S. non ha emanato disposizioni che per gli atti fuori delle chiese, non ha inteso creare un diritto d'asilo entro quest'ultime, ma semplicemente comprendere le riunioni che ivi si tengono ad altri scopi, nel regime comune di tutte le riunioni in luoghi aperti al pubblico, quali sono, senza alcun dubbio, i templi e le chiese. Se l'indole degli atti di culto esclude normalmente ogni pericolo per l'ordine pubblico, ciò non vuol dire che li escluda perchè avvengono in chiesa, ma perchè sono atti di culto. Ben vero

che sarebbe eccessivo il richiedere ogni giorno l'avviso per le funzioni ecclesiastiche dell'indomani; ma ciò prova soltanto che le radunanze nell'interno dei templi, finchè sono rivolte ai noti e normali atti del culto, non costituiscono che l'esplicazione d'una attività già riconosciuta e protetta dalla legge: che se invece si rivolgono ad altro scopo, è allora a questo, e non già al luogo in cui avvengono, che si deve por mente per decidere. La chiesa è chiesa perchè serve al culto; se si adopera ad altri scopi non è più che una sala, come una sala in cui si elevi un altare e si chiamino i fedeli ad atti di culto diventa agli occhi della legge una chiesa od un tempio; e gl'individui che si raccolgono nella chiesa o nel tempio, finchè attendono a scopi religiosi, sono *fedeli* che esercitano la loro libertà di culto, ma se attendono ad altri scopi sono *cittadini* che esercitano il diritto di riunione e debbono perciò esercitarlo sotto le norme della legge ordinaria.

Difatti, appena pochi giorni dopo, la medesima Corte, con sentenza 23 marzo 1897 sul ricorso Ciligot e poscia con la sentenza 16 luglio stesso anno sul ricorso Turco, ritenne che sono soggette all'obbligo del preavviso anche le riunioni nelle chiese, quando sieno indette per scopi estranei al culto.

§ **330.** — Se guardiamo alle apparenze del riferito articolo 1 della legge di P. S., l'avviso è richiesto unicamente per rendere edotta l'autorità che una pubblica riunione sta per aver luogo e ad iniziativa di quali persone, ond'essa abbia agio di predisporre le misure cauzionali che reputi prudenti per la conservazione dell'ordine. Ed allora già si palesa eccessivo che, a sanzione dell'inosservanza di questo precetto, si possa giungere perfino a vietare la riunione divisata; mentre anche in questo caso dovrebbe bastare l'imposizione dell'ammenda ai promotori, salvo a prendere quei provvedimenti cauzionali che si sarebbero presi in seguito all'avviso, lasciando che la riunione seguisse.

Ma in realtà si stenta a comprendere che l'avviso stesso sia necessario. Il fatto della riunione è per sua natura così

pubblico, che una polizia anche mediocremente vigile non può non averne notizia a tempo debito, come ne hanno notizia dai giornali, dai manifesti, dalla pubblica voce, gli stessi cittadini di cui si sollecita l'intervento. La legge medesima, concedendo la potestà di divieto se non è dato l'avviso, ammette che la polizia può aver conoscenza delle riunioni anche senza riceverne diretta notizia; ed eccettuando le riunioni elettorali dall'obbligo dell'avviso, pur senza eccettuarle dalle altre norme relative al mantenimento dell'ordine, riconosce che per un'ampia serie di radunanze la polizia ben riesce a compiere il debito suo anche senza che i promotori vadano ad avvertirla. Si giustifica perciò il dubbio che lo scopo del preventivo avviso non sia nel fondo quale appare a prima vista, e che miri piuttosto ad agevolare una preventiva censura sulle pubbliche radunanze. Qui dunque si presenta l'arduo quesito se possa consentirsi in astratto, e se dalla nostra legislazione positiva sia consentito in concreto, che l'Esecutivo divieti preventivamente una riunione pubblica.

Quando la riunione si prefigge uno scopo criminoso o un'azione contraria all'ordine, essa non è « pacifica », non risponde alla condizione giustamente richiesta dallo Statuto, e l'autorità deve per fermo impedirla, come deve impedire, fin dove può, ogni altro *reato*. Ma quando si propone un fine lecito e si annunzia pacifica, come potrebbe mai l'autorità intervenire a vietarla? L'indole del regime libero respinge cotesta ingerenza preventiva come respinge la censura sulla stampa, dappoichè non è « libertà » l'esercizio d'una facoltà che sia sottoposta al previo e discrezionale consenso del Governo. L'esperienza a sua volta insegna che il vero segreto della potenza degli agitatori è la paura e l'ostinazione dei governanti, mentre i Governi tolleranti e liberali fanno i popoli educati e moderati. Infine, se la nostra legge istituisce il divieto pel solo caso in cui siasi omesso o ritardato il preventivo avviso dell'autorità, sembra logico e ragionevole concludere che dove non disse non volle. Nè poi può ammettersi a sufficiente motivo pel divieto il pericolo di consecutivi ed eventuali disordini, sieno

essi temuti a danno dei terzi, o nel seno stesso della radunanza, o a danno di questa e per opera d'altri gruppi di opposto sentire che potrebbero intervenire a turbarla. Una polizia che invocasse tal motivo, farebbe valere a danno della libertà la sua propria impotenza; perciocchè, ammesso quel fondato pericolo, dovrebb'essa apprestare le sue forze per intervenire al momento opportuno, quando la riunione volgesse davvero a perturbazione della pace, e non semplificare il suo còmpito impedendo che la riunione avesse luogo e principio. Che se poi non si temono disordini materiali, ma impressioni morali sulla cittadinanza e sull'opinione pubblica, ognun vede che la valutazione è troppo discrezionale e comoda per potere essere abbandonata senza rimedio all'autorità politica. Massime poi in un regime parlamentare, che è un regime di partito, e con un sistema burocratico di limitata responsabilità dei funzionari verso i terzi e d'illimitata responsabilità loro verso i ministri del tempo, una potestà così elastica trascenderebbe facilmente in sistematico impedimento all'esercizio del diritto di riunione.

Vessata ed ardua questione fra tutte nel campo della libertà, mentre in questa materia più che in ogni altra il diritto individuale tocca da vicino gli interessi immediati e diretti dell'ordine pubblico, onde la ragion politica si contrappone più vivida e pugnace alla ragione giuridica! Potrebbesi forse affermare con feticismo alla lettera della legge, che l'articolo 32 dello Statuto, sia pur criticabile quanto si vuole, assoggetta le riunioni pubbliche di tutti i generi intieramente alle leggi di polizia cioè *a leggi preventive* e ai *provvedimenti* che ne derivano. Ad ogni modo, escludere la prevenzione, significa pretendere che lo Stato non è amministratore ma è solo giudice. Ammetterla, significa aprire la porta agli arbitrii. Perciocchè l'unico mezzo di fronteggiare i possibili arbitrii qui si trova solo in un vigile controllo *politico*: e questo non funziona come deve se non qnando il popolo sia fortemente educato alla vita libera. È felice previlegio dei paese maturi, che già fecero in altre epoche il loro penoso tirocinio, quello di sopportare oggi

la medesima ampiezza del diritto di riunione, senza pericoli nè d'intemperanza delle masse, nè di arbitrii del Governo. Ma presso i popoli giovani, le stesse classi dirigenti, dalle quali escono e Parlamenti e Ministri e opinione pubblica, si spaventano della libertà degli altri; e lungi dal raffrenare, applaudono all'energica tutela dell'ordine. Anche per essi, come sempre, l'esercizio della libertà è scuola di libera vita: ma il tirocinio si va da essi compiendo ancora sotto i nostri occhi; e mentre si svolge, non può che funzionare imperfettamente quel controllo politico dal quale soltanto potrebbero essere impediti o diminuiti gli eccessi del Governo.

Così avviene e si spiega, che ad onta degli allarmi liberali e delle proteste dei colpiti, e ad onta del silenzio pudico se non dell'implicito diniego dalla legge di P. S., il diritto di vietare le pubbliche riunioni di qualsiasi genere abbia potuto giungere in Italia all'importanza di un principio quasi anteriore e superiore alle leggi scritte, poco men che indiscusso. Ministri dei partiti più varii se lo attribuirono di continuo, sebbene con criterii diversi: e la Camera nell'esercizio del suo sindacato politico annuì sempre, pure aborrendo dallo scriverlo nella legge, dove almeno potrebbe anche ricevere qualche regola. Già sia dal 30 aprile 1863 essa ebbe l'occasione di riconoscere cotesta facoltà come implicita e necessaria nel Governo; e se poi addì 11 febbraio 1867 si dichiarò dell'opposta opinione, fu quello un voto occasionale e sterile, varie volte contraddetto in seguito, come il 13 dicembre 1876, il 13 maggio 1877, ed in ispecie li 11 dicembre 1878. E fu parimenti occasionale e sterile il voto del 4 maggio 1891, in cui parve accogliersi nuovamente dalla Camera il concetto che le riunioni pubbliche debbono sfuggire ad ogni prevenzione: dandoci a divedere come l'assemblea si comporti anche in questa materia coll'unica guida di votare pro o contro per considerazioni politiche, di fiducia o sfiducia nel Gabinetto. Onde le proibizioni di pubbliche radunanze si ripetono di continuo, senza distinzione di luogo o di scopo: qualche deputato se ne duole nella Camera e qualche giornale nel paese, ma Camera e paese lasciano sempre correre.

Nè solo il Governo ha assunto in sua mano il diritto di vietare un'adunanza specifica, ma anche quello di vietare in genere tutte le riunioni e gli assembramenti che si prevedono in un dato giorno, o in una occasione determinata: così, per varî anni, nella ricorrenza del Primo Maggio la nuova « festa dei lavoratori ». E nel 1889, dopo i tumulti del solo giorno 8 febbraio, nella sola città di Roma, il Governo giunse a proibire tutte le riunioni pubbliche in tutto il territorio del Regno, e fino a che l'ordine non fosse completamente ristabilito: sospensione a tempo indeterminato d'una essenziale libertà statutaria, che solo una legge avrebbe potuto prescrivere!

Importantissima, quale indice della consuetudine stabilitarsi in Italia, è la decisione 17 dicembre 1897 della IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso Miraglia. Non è negato all'autorità politica (essa diceva) il diritto di *vietare anche in modo permanente* le pubbliche riunioni, laddove si presentino come una successione prestabilita di periodiche radunanze le quali costituiscano un persistente fomite di turbamento e di disordini; dappoichè (osservava) *indipendentemente da ogni positiva disposizione di legge*, il Governo ha per sua natura il dovere di far cessare qualunque stato di cose, il quale importi una causa di gravi conflitti fra i cittadini e un imminente pericolo per la pubblica sicurezza.

§ **331.** — Più rigidamente dispone la ripetuta legge in ordine al preavviso delle *passeggiate pubbliche*:

Art. 7. — Chi promuove o dirige cerimonie religiose, o altro atto di culto fuori dei luoghi a ciò destinati, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne *avviso, almeno tre giorni prima*, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito coll'ammenda *sino* a lire cento.

Art. 8. — L'autorità locale di pubblica sicurezza *può vietare*, per ragioni d'ordine e di sanità pubblica, le processioni é gli altri atti di cui all'articolo precedente, dandone avviso ai promotori almeno ventiquattro ore prima.

Alle processioni sono nel resto applicabili le disposizioni del capo precedente.

Il contravventore al divieto è punito a termini del Codice penale.

Art. 9. — Le disposizioni di questo capo non si applicano agli accompagnamenti del *viatico* e ai *trasporti funebri*, salve le prescrizioni delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale.

E il regolamento, a sua volta:

Art. 5. — L'avviso di cui è parola nell'art. 7 della legge, dovrà essere dato *per iscritto*, colla *firma* dei promotori e colla indicazione del *giorno* ed *ora* in cui avranno luogo la processione religiosa o civile o gli altri atti e cerimonie ivi contemplati, dell'*itinerario* della processione e della *località* in cui le predette funzioni si compiranno.

Anche di questo avviso sarà rilasciata ricevuta coll'indicazione dell'ora in cui fu dato.

Art. 6. — L'autorità di pubblica sicurezza *potrà*, per riconosciute ragioni di ordine pubblico, *prescrivere* alle processioni religiose o civili *condizioni di tempo, di modo e di itinerario*, notificandole ai promotori almeno 24 ore prima.

Inoltre il Codice penale contiene le seguenti disposizioni, che si riferiscono allo stesso argomento:

Art. 437. — Chiunque, contro il legale divieto dell'Autorità competente, promuove o dirige *cerimonie religiose fuori dei luoghi destinati al culto* ovvero *processioni religiose o civili nelle piazze o vie pubbliche*, è punito con l'ammenda sino a lire cento; e, se il fatto produca pubblico tumulto, con l'arresto sino ad un mese e con l'ammenda da lire cinquanta a trecento.

Art. 438. — Il *ministro di un culto* che esercita funzioni di culto *esterno* in opposizione a provvedimenti legalmente dati dall'Autorità competente, è punito con l'arresto sino a tre mesi e con l'ammenda da lire cinquanta a millecinquecento.

Qui dunque l'obbligo del preavviso non si limita a 24 ore prima come nel caso delle riunioni, ma si estende a tre giorni. Diviene pertanto una vera interdizione temporanea, dato il notevole intervallo che deve lasciarsi trascorrere fra l'avviso e l'esercizio del diritto. E può riescire in pratica ad una proibizione per tutte quelle manifestazioni civili o politiche le quali (a differenza delle processioni religiose, ricorrenti ad epoche fisse) son figlie di sentimenti impetuosi a sorgere e quindi anche rapidi a perdere d'opportunità e sbollire. Ancora: la riserva della facoltà di prescrivere modificazioni all'itinerario si risolve in certi casi in autorizzazione preventiva; e del resto, a differenza di quello che è stabilito nell'articolo 1 per le riunioni vere e proprie, per

le passeggiate è chiaramente detto che l'autorità può esplicitamente proibirle.

Vi è una eccezione espressa per gli accompagnamenti del viatico e pei trasporti funebri di qualunque rito: e se ne intende il motivo, trovandosi di fatti purtroppo ordinarî ed urgenti, e già sufficientemente regolati dal senso di pietà che li ispira e circonda e sta a malleveria del loro pacifico svolgersi. Ma anchè questi accompagnamenti e trasporti rimangono soggetti alle prescrizioni delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale: mentre (notisi la diversità della formula) le riunioni e le dimostrazioni rimangono sottoposte, inoltre, alle disposizioni di pubblica sicurezza per la tutela dell'ordine.

Con sentenza 12 luglio 1894 sul ricorso Bonfizzaro e 22 aprile 1897 sul ricorso Maggi, la Corte Suprema di Roma ritenne che non si possono attuare improvvisamente processioni o dimostrazioni, senza che i promotori incorrano nella contravvenzione di cui all'articolo 7 della legge: cosicchè l'avviso dato 24 ore prima per una riunione non si estende a coprire la dimostrazione che da quella erompe imprevista. E occorre appena accennare che l'itinerario annunziato all'autorità di pubblica sicurezza e da questa approvato, non può poi variare a beneplacito dei promotori [1].

* (1) A proposito dell'avviso preventivo richiamiamo a questo punto la più recente giurisprudenza che richiede necessario il preavviso per le *riunioni*, ma non per gli *assembramenti*, in quanto che questi ultimi, a differenza delle prime, sorgono improvvisamente, spontaneamente e quindi a nessun speciale promotore si potrebbe addossare responsabilità di sorta. Cassazione romana, 23 giugno 1903, ric. Barone (*Riv. pen.*, vol LVIII, p. 307); Id. 16 agosto 1904, ric. Tenzo (*Giurisp. Ital.*, P. II, col. 345. — Cfr. anche sempre in merito alla questione del preavviso, *a*) per quanto può riflettere la legittimità del medesimo, sentenza Cassazione di Roma, 27 settembre 1906, ric. Casulla ed altri (*Giurisp. Ital.*, anno 1907, P. II, col. 52; *Riv. pen.*, id. vol. LXV, p. 94); *b*) per quanto riflette la forma con cui deve essere rilasciato il permesso; sentenza Cassazione Roma, 6 febbraio 1906 (*Riv. pen.*, anno 1906, vol LXVIII, p. 275).

Cogliamo l'occasione per aggiungere che per l'abolizione dell'obbligo del preavviso si elevò recentissimamente qualche voce nella nostra Camera dei deputati (3 maggio 1907); ma forse più per bisogno di fare eco alla nuova legislazione d'oltre alpe che nella speranza che una simile e non, secondo noi, giusta proposta, venisse accolta. In Francia, difatti, l'articolo 1 della

§ **322.** — Lo Statuto, come si è visto, proibisce le radunanze che non siano « pacifiche e senz'armi ». Per conseguenza, affinchè una radunanza pacificamente iniziatasi possa continuare sotto la protezione delle leggi insino al termine, è necessario che *per tutto il suo corso* continui a serbare sempre quel carattere. Che se la riunione degenera esorbitando dal campo legale — o se un'agglomerazione improvvisamente formatasi diviene un'assembramento in tumulto — si fa allora doverosa e legittima l'azione dell'autorità di pubblica sicurezza per l'ufficio che ad essa incombe di tutelare in ogni evenienza la pace pubblica. Egli è in previsione di quest'azione eventuale, che a termini dell'articolo 2 del regolamento la detta autorità assiste, col ministero dei suoi agenti e funzionari, a tutte le riunioni pubbliche (e si confrontino per le rappresentazioni teatrali gli analoghi articoli 43 della legge e 43-44 del regolamento ora detto). I motivi che autorizzano l'autorità di pubblica sicurezza ad agire verso una pubblica riunione sono due: o il manifestarsi di un *disordine* ovvero l'iniziarsi o il compiersi di un improvviso *reato*.

E qui per reato s'intende, da una parte, ogni delitto contemplato nel Codice penale e nelle leggi penali in genere — dall'altra, il sorgere di grida (o canti) o altre manifestazioni sediziose, cioè incitanti o capaci d'incitare alla sedizione, ch'è delitto previsto e configurato dalla stessa legge di pubblica sicurezza. L'azione spettante all'autorità è discrezionale per sua stessa natura, e si esplica o richia-

legge 22 marzo 1907, così dispone in ordine alle riunioni pubbliche: « Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable ». Ma bisogna subito notare che — prescindendo da ogni altra considerazione — simile divieto si volle in Francia specialmente per facilitare la celebrazione del culto dopo la legge di separazione tra Stato e Chiesa (Cfr. § 32), che altrimenti minacciava di essere soffocata; tanto che per la suddetta legge del 18 marzo 1907, restarono aboliti non solo varî articoli della legge 30 giugno 1881 sulla libertà di riunione, ma perfino lo articolo 25 della legge 9 dicembre 1905 sulla separazione, e l'articolo 4 sullo stesso argomento, della legge 2 gennaio 1907, vale a dire si riformò una legge fatta a poche settimane di distanza. Con questo vogliamo dire che motivi specialissimi indussero il legislatore francese all'abolizione dell'obbligo dell'avviso.

mando gli oratori e i manifestanti a diverso contegno, o togliendo agli oratori la parola, o se questo non basti o non sia del caso, intimando lo scioglimento della radunanza ed effettivamente eseguendolo anche con la forza. I resistenti e i riottosi (oltrechè gli autori di reati) sono allora arrestati e deferiti quindi all'autorità giudiziaria pel relativo processo.

Ecco gli articoli della legge di pubblica sicurezza sulla potestà e i casi di scioglimento.

Art. 2. — Qualora in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico avvengano *manifestazioni* o *grida sediziose* che costituiscano delitti contro i Poteri dello Stato o contro i Capi dei Governi esteri ed i loro rappresentanti, ovvero avvengano *altri delitti* preveduti dal Codice penale, *le riunioni o gli assembramenti potranno essere sciolti* e i colpevoli *saranno* denunziati all'autorità giudiziaria.

Art. 3. — Le *grida* e *manifestazioni sediziose* emesse nelle riunioni o negli assembramenti di che all'articolo precedente, ove non costituiscano delitti contemplati dal Codice penale, sono punite coll'arresto estensibile fino a tre mesi.

E si noti che tra le manifestazioni sediziose comprendesi anche l'esposizione d'emblemi, bandiere, corone con nastri portanti iscrizioni capaci di provocare turbamento nell'ordine: Cassazione di Roma, 11 novembre 1898, sul ricorso Sganzerla.

Ecco ora gli articoli sulle forme e le conseguenze dello scioglimento:

Art. 4. — Qualora, nei casi preveduti dagli articoli precedenti, occorra di sciogliere una riunione pubblica od un assembramento in luogo pubblico od aperto al pubblico, *le persone riunite od assembrate saranno invitate a sciogliersi* dagli ufficiali di pubblica sicurezza, e in loro assenza, dagli ufficiali o bassi ufficiali dei reali carabinieri.

Art. 5. — Ove l'invito rimanga senza effetto, *si ordina lo scioglimento* con tre distinte formali intimazioni preceduta ognuna da uno squillo di tromba.

Art. — 6. Ove rimangano senza effetto anche le tre intimazioni, la *riunione o l'assembramento saranno sciolti con la forza*, e le persone che si rifiutassero di obbedire saranno arrestate.

La forza potrà essere usata eziandio se, per rivolta od opposizione, non si potesse fare alcuna intimazione.

Le persone arrestate saranno deferite all'autorità giudiziaria e punite a termini dell'articolo 434 del Codice penale.

Al che il regolamento aggiunge:

Art. 3. — Quando occorra di sciogliere una riunione od un assembramento il funzionario di pubblica sicurezza, incaricato del servizio, dovrà mettersi ad armacollo la sciarpa tricolore.

L'ufficiale o sott'ufficiale dei carabinieri dovrà essere in divisa.

L'invito a sciogliersi e le intimazioni dovranno farsi *in nome della legge.*

Art. 4. — Nel caso di scioglimento di una riunione o di un assembramento, a termini dell'articolo 6 della legge, non si potrà adoperare la forza prima che il funzionario di pubblica sicurezza o l'ufficiale o sott'ufficiale dei carabinieri, preposti al servizio, ne abbiano dato l'ordine.

E richiamiamo in ultimo, allo stesso proposito, le disposizioni riferite nel § 101: non senza avvertire che tutte queste norme, le quali concernono lo scioglimento delle riunioni e degli assembramenti, sono poi estese alle passeggiate in forza del primo capoverso dell'articolo 8 della stessa legge di pubblica sicurezza, da noi riportatato nel paragrafo precedente. (Si confronti pei tumulti o gravi disordini durante le rappresentazioni teatrali, l'articolo 44 della legge medesima).

Il diritto d'associazione.

§ **333.** — Il nostro Statuto tace affatto del diritto di associazione. Indarno si osserva che al tempo in cui esso venne alla luce, la terminologia ancora imperfetta e indefinita faceva spesso confondere le associazioni con le riunioni; sì che il parlare delle une poteva talvolta riferirsi anche alle altre. Nel paese che più esercitava influenza sul nostro costituente — la Francia — una legge del 10 aprile 1834 avea distinto, è vero, le due cose, ma non così definitivamente da non mostrarci di nuovo la confusione nel decreto 28 luglio 1848 sui *clubs*, come in Piemonte stesso la legge di pubblica sicurezza del 1859 adoperava più tardi la parola « assembramento » per designare anche le riunioni, e più tardi ancora nel regno d'Italia la circolare 4 aprile 1867 del ministro Ricasoli con la voce « associazione » intendea comprendere anche le semplici radunanze! E indarno si sostiene, che l'errore da noi rimproverato al primo comma

di questo articolo 32 (come riferentesi alle riunioni *private*), abbia avuto causa dall'essersi voluto contemplare con la parola « adunarsi » anche l'« associarsi ». Il fatto è che mentre le due Costituzioni francesi del 1814 e 1830 erano mute così in ordine alle riunioni, la Costituzione belga parlò di entrambe le cose, dedicandovi due separati articoli (il che prova, sia detto in parentesi, l'avvenuta differenziazione dei due concetti): ora, se il costituente piemontese qui tolse a modello appunto la Costituzione belga e da questa imitò l'articolo sulle riunioni, vuol dire che deliberatamente lasciò in disparte l'altro delle associazioni e ne tacque. Siffatto argomento è irrefragabile: e noi lo troviamo posto innanzi da un'alta autorità, e fin da un'epoca abbastanza prossima all'emanazione dello Statuto, cioè dal Consiglio di Stato nell'adunanza generale 12-13 luglio 1852.

È forza dunque convenire che la libertà d'associazione per noi non è statutaria, non è contemplata e garantita dallo Statuto. Ma che importa ciò? Già rilevammo (§ 270) che i diritti subiettivi individuali non si limitano a quelli soltanto, che gli Statuti espressamente consacrano: anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America tace del diritto d'associazione, eppure in nessun paese del mondo esso è più ampiamente esercitato e più al sicuro dagli arbitrii del Governo! Inoltre, l'essere iscritta una data norma nelle pagine stesse della Costituzione anzichè in una legge ordinaria, ha importanza giuridica allorchè la costituzione gode d'una forza formale sua propria, superiore alle leggi: ma quando ciò non è, come appunto da noi, non può più trattarsi che d'importanza puramente etica. In codesto caso, ch'è il nostro, quel che veramente interessa, è di sapere se la libertà d'associazione esiste, nello Statuto o nelle leggi, non monta: e noi l'abbiamo, e più intiera che molti altri popoli moderni. Infatti lo stesso Re Carlo Alberto, se nel concludere l'aspettata opera statutaria si fermò, senza semmeno approfondirlo, al concetto di nulla innovare in ordine alle associazioni, trovò a ricredersi ben presto; e meglio rendendosi conto delle esigenze vere d'un regime libero, corresse spontaneo la lacuna nella quale era incorso.

Al momento della promulgazione dello Statuto vigeva in Piemonte il Codice penale del 1839, che negli articoli 483-486 sottoponeva le associazioni d'ogni genere all'obbligo del preventivo permesso del Governo. Era dunque il sistema della censura, il diniego assoluto della libertà d'associarsi: e questo sistema, nel meditato silenzio dello Statuto, continuava a rimanere in pieno vigore. Quand'ecco il Decreto Legislativo del 5 agosto 1848, n. 768, che nell' estendere all'isola di Sardegna il Codice penale del 1839 ne abrogava i suddetti articoli proibitivi; ed ecco finalmente l' altro Decreto Legislativo del 26 settembre stesso anno, n. 796, che pronunziava la stessa abrogazione per tutto il resto del regno « ad oggetto » — come si legge nel preambolo — « di far scomparire talune disposizioni non più in armonia con l' attuale ordine politico ». Il legislatore piemontese riconosceva, dunque, che la censura preventiva sulle associazioni poteva essere in armonia con la lettera dello Statuto, ma non poteva dirsi in armonia col nuovo ordine politico: e perciò l'aboliva, ampliando senza indugio notevole quella libertà di accomunare gli sforzi singoli, che lo Statuto aveva incompiutamente concessa. E il nuovo diritto fu esercitato fin dagli inizii senza alcun inconveniente: cosicchè il giorno in cui il Governo volse l'animo ad aggiungere disposizioni positive in quel campo che le suddette abrogazioni avevano negativamente delineato e preparò quindi un progetto di legge sulle associazioni, il Consiglio di Stato nella citata adunanza del 12-13 luglio 1852 lo sconsigliò dal darvi seguito. E la pratica del giovane regno d'Italia si è svolta anch'essa nelle medesime linee. [1]

§ **334.** — Una sola disposizione generale per tutte indistintamente le associazioni esiste in Italia: ed è quella dello Statuto, che proibisce le radunanze che non sieno « pacifiche e senz'armi ». Perciocchè, se riunione e associazione son due aspetti e gradi diversi d' una identica attività,

[1] ARANGIO RUIZ, *Le associazioni e lo Stato*: nella « Enciclopedia Giuridica Italiana », vol. I, parte IV; Milano, 1895.

anche quando la parola dello Statuto non si possa riferire con sicurezza ad entrambe, vi si riferisce senza dubbio lo spirito; e materie così strettamente connesse si riconducono senza sforzo agli identici principii di diritto.

a) In conseguenza, rimangono proibite senz' altro le associazioni in armi; onde il Codice penale nell'articolo 131 punisce i promotori e componenti di *bande armate* che si costituiscono per commettere delitti contro la patria o contro i poteri dello Stato; nell' articolo 223 estende la punizione alle *bande armate* intese a commettere qualsiasi altro delitto; nell' articolo 254 punisce chiunque, senza legittima contrattazione, formò un *corpo armato* ancorchè non rivolto a delinquere. Le associazioni in armi, essendo così divietate dalla legge, non sono possibili se non quando un'altra legge ne autorizzi od ordini l'esistenza a fini specifici: il che avveniva un tempo per la guardia nazionale, e sempre accade per l' esercito, pei corpi armati dello Stato, delle provincie e dei comuni, per le scuole militarizzate, per le Società di tiro a segno, per le guardie private e per quelle del Sommo Pontefice (§ 40). Ecco in proposito alcuni articoli della legge di P. S., in aggiunta al suo articolo 11 che già riferimmo:

Art. 20. — Non hanno bisogno della licenza *i componenti delle società di tiro a segno riconosciute* per portare l'arma di tiro nei giorni stabiliti per le esercitazioni sociali. Basta che siano muniti di una carta di riconoscimento rilasciata dal presidente della società e vidimata dall'autorità locale di pubblica sicurezza, salva sempre a questa la facoltà di ritirarla per ragioni riconosciute d'ordine pubblico.

Questa disposizione si applica eziandio al caso nel quale una società di tiro a segno intervenga *in corpo*, coll' autorizzione del prefetto a termini dell'articolo 11 della legge, ad una festa o cerimonia pubblica.

Art. 21. — Non hanno bisogno della licenza *gli insegnanti ed alunni* degli istituti d' istruzione. riconosciuti a termini degli ordinamenti relativi, che escono *in corpo* per le esercitazioni indette dalla rispettiva direzione, o per altre pubbliche funzioni.

Art. 22. — Non hanno bisogno della licenza *i corpi di pompieri o vigili municipali* istituiti in forza di regolamenti debitamente approvati, per portare l'arma che i municipi somministrano loro come guardia d'onore in occasione di feste o funzioni pubbliche.

b) E parimenti rimangono proibite dalla disposizione statutaria le associazioni non pacifiche, quelle cioè che si

propongono scopi i quali costituiscono per loro stessi un delitto.

Come il singolo non può usare delle proprie attività per violare le leggi così certamente non gli può essere consentito di farlo in unione con altri; anzi, in questo caso l' allarme sociale sarebbe più grave ed esteso: la libertà non può essere licenza. Perciò il Codice penale nei seguenti articoli punisce le « associazioni per delinquere »:

Art. 248. — Quando *cinque o più persone* [1] si associano per commettere delitti contro l'amministrazione della giustizia, o la fede pubblica, o l' incolumità pubblica, o il buon costume e l'ordine delle famiglie, o contro la persona o la proprietà, ciascuna di esse è punita, *per il solo fatto dell' associazione*, con la reclusione da uno a cinque anni.

Se gli associati scorrano le campagne o le pubbliche vie, e se due o più di essi portino *armi* o le tengano in luogo di deposito, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.

Se vi siano *promotori o capi* dell'associazione, la pena per essi è della reclusione da tre a otto anni, nel caso indicato nella prima parte del presente articolo, e da cinque a dodici anni, nel caso indicato nel precedente capoverso.

Alle pene stabilite nel presente articolo è sempre aggiunta la sottoposizione alla vigilanza speciale dell'Autorità di pubblica sicurezza.

Art. 250. — Per i delitti commessi dagli associati o da alcuno di essi, *nel tempo o per occasione dell' associazione*, la pena risultante dalla applicazione dell'articolo 77 è aumentata da un sesto ad un terzo.

Art. 251. — Chiunque prende parte ad un'associazione *diretta a commettere* i delitti preveduti nell'articolo 247 (*apologia di reati, incitamento a disobbedire alle leggi, eccitamento all'odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica tranquillità*) è punito con la detenzione da sei a diciotto mesi e con la multa da lire cento a tremila.

Ma v'ha dippiù. Non soltanto il Codice punisce le « associazioni per delinquere ». Con l'articolo 134 esso punisce, inoltre, coloro i quali *concertano e stabiliscono di commettere con determinati mezzi* un fatto inteso a sottoporre lo Stato od una parte di esso al dominio straniero o a menomarne l'indipendenza o a disciogliere l' unità — un attentato contro la persona del Re, della Regina, del Principe Ereditario, del Reggente durante la reggenza — un fatto inteso

[1] *Tre* persone bastano, a termini dell'articolo 5 della legge 19 luglio 1904 n. 314, se l'associazione ha per fine di commettere reati con materie esplodenti.

a impedire al Re o al Reggente l'esercizio totale o parziale della sovranità, od impedire al Senato o alla Camera l'esercizio delle loro funzioni, o mutar violentemente la costituzione dello Stato e la forma del Governo o l'ordine della successione al trono — o a fare insorgere in armi gli abitanti del Regno contro i poteri dello Stato — o a commettere reati contro i capi di Stati esteri.

Tutte queste specie di associazioni, adunque, sono illecite o pel fine o pei mezzi, e col semplice fatto di costituirsi diventano passibili del rigore delle leggi penali. Non è necessario, cioè, che si adoprino effettivamente allo scopo propostosi: basta solo che sorgano, perchè debbano essere soppresse e represse: dappoichè il solo costituire una associazione di tal genere, è già un principio d'esecuzione, è già cosa che esorbita dalla sfera delle idee (non mai incriminabili), per entrare in quella dei fatti. È a notare, intanto, che i riferiti articoli del Codice penale non dichiarano punibili in genere il fatto di associarsi per commettere un delitto qualsiasi, ma solamente il fatto di associarsi per commettere i reati che sono ivi espressi. Tuttavia la lista dei medesimi, come si è veduto, ha carattere assai largo e comprensivo: e certe espressioni del Codice sono anzi così elastiche, da prestarsi ad ogni applicazione. Così furono potute colpire con quelle sanzioni anche le associazioni anarchiche e perfino quelle socialiste, ora dai Tribunali, ritenendosi applicabile ad esse l'articolo 134, ora il 248, ora il 251!

§ **335.** — Tolta la disposizione dello Statuto le cui conseguenze abbiamo esposte nel precedente paragrafo, non abbiamo in Italia alcun'altra legge che rifletta le associazioni in genere.

Vi sono bensì molte leggi speciali riferentisi a peculiari manifestazioni dello spirito corporativo, ed esse determinano assai liberalmente come si possono formare e come possono operare, in quali casi hanno termine e con quali forme ed effetti. Basta appena accennare, in questo campo, alle società civili, alle società commerciali, alle

società cooperative, alle società di mutuo soccorso, alle società di tiro a segno, ai consorzi, alle istituzioni di beneficenza, alle casse di risparmio istituite per associazione, e finalmente alle associazioni religiose. E vi son pure disposizioni estere e liberali sul modo con cui queste ed altre associazioni possono acquistare e perdere la « personalità giuridica » ossia la capacità di possedere e d'esercitare verso terzi i diritti patrimoniali, distintamente dalle persone singole che le compongono: personalità che non appartiene a verun ente o sodalizio, se non in quanto lo Stato reputi poterla espressamente concedere.

Ma una legge generale su tutte le altre forme d'associazione (ivi comprese quelle politiche, delle quali è più da tener calcolo in una indagine sulla *libertà* d'associazione), in Italia non esiste. Fu invero tentato alcune volte, a cominciare dal 1852 in Piemonte: quando il Consiglio di Stato, sull'invito del Governo di prendere ad esame l'analogo progetto, esprimeva l'avviso che non fosse nè opportuno e nè necessario di addivenirci. Perciocchè quelli erano tempi in cui nel piccolo Piemonte preparavasi la redenzione della penisola; e il diritto d'associazione, adoperato con intenti altamente patriottici, ben meritava che fosse lasciato franco da ogni regola. Più tardi fu la Camera, che stimò di non mai condurre a termine gli altri progetti — se si eccettua qualche provvedimento legislativo di durata temporanea per fronteggiare eccezionali situazioni, come accadde con la legge 19 luglio 1894, n. 316. Dappoichè nella nuova fase assunta dalle associazioni, troppo volte contrarie alle più fondamentali istituzioni sociali o politiche, si fece strada nell'opinione pubblica la convinzione, che fosse più propizia e alle associazioni incensurabili, e alla ferma tutela del bene pubblico, una semplice *libertà di fatto*, temperata dal prudente arbitrio ministeriale sotto il controllo della Camera.

Così dunque, nell'assenza d'ogni legge, qualunque associazione può sorgere nel nostro paese, senz'alcun limite preventivo nè d'autorizzazione del Governo a mezzo di comunicazione dello statuto sociale o del nome dei direttori o dell'elenco dei socii.

Nè sono divietate le associazioni di resistenza, mentre i reati di sciopero, di coalizione, d'accaparramento, sparirono, e con savio criterio, dal nostro Codice.

Nè le società segrete; per quanto possa osservarsi che in regime libero, dove le idee e le opinioni non sono più all'indice, le società segrete se non sono un residuo formale del vecchio spirito settario, inducono un ragionevole dubbio circa i fini o i mezzi che si prefiggono.

Nè le associazioni i cui membri si debbono vincolare con giuramenti: non richiedendo l'interesse pubblico che si proibisca ai sodalizi di ricercare nel giuramento (come in più casi fa lo Stato stesso) un mezzo per accrescere saldezza alle promesse e ai propositi. Bensì lo Stato, a tutela dell'individuale libertà, deve ignorare tali giuramenti, come ignora le associazioni stesse che li pretendono: e quindi si astiene dal concedere l'appoggio della propria coazione contro l'individuo che intenda venir meno ai giuramenti prestati.

Nè i sodalizi che si fondano sulla vita in comune, o sulla prestazione di voti ancorchè perpetui; salvochè anche in questo caso lo Stato si mantiene estraneo ed ignora e si astiene dal concedere l'appoggio delle proprie sanzioni contro il socio che intenda ritrarsi dei voti assunti, anzi tutela i minorenni che li abbiano prestati senza pieno discernimento e in genere gl'individui che vi sieno stati lusingati o costretti contro loro voglia. Perciò le leggi ricordate nel § 37 e 38 sopprimevano le corporazioni religiose nel senso di togliere loro la personalità giuridica, ma non proibivano la vita in comune, limitandosi a dichiarare semplicemente che « non sono più riconosciute » non sono più considerate dalla legge civile nè per vietarle nè per proteggerle.

Nè i sodalizi che si costituiscono con succursali, filiali, ramificazioni confederative, sia pure all'estero — se si eccettua l'ordine dei gesuiti e quello del Sacro Cuore, che legalmente rimangono sempre sotto l'interdizione pronunziata dalla legge piemontese del 25 agosto 1848, n. 777, almeno nelle parti d'Italia in cui detta legge fu estesa.

Nè finalmente v'è alcuna proibizione quanto alle persone che possono associarsi, p. es., gli stranieri, le donne, i minorenni, come accade in altri paesi. Solo per le esigenze del sistema militare il regolamento di disciplina dell'esercito proibisce in genere le associazioni fra gli appartenenti a quest'ultimo. E se il regolamento universitario del 1885 erasi attentato a pretendere, sotto colore di disciplina interna, che gli studenti non partecipassero ad associazioni ritenute nocive, i posteriori regolamenti, a cominciare dal 1890 non hanno più riprodotto una simigliante disposizione.

E dall'assenza di leggi, che riconoscendo il diritto lo sottoporrebbero certamente a condizioni od obblighi più o meno lodevoli, è derivata una nuova efflorescenza dell'antico spirito corporativo italico, la quale ha notevolmente contribuito alla rinascita intellettuale e morale consecutiva al nostro risorgimento politico: mentre d'altra parte, le leggi relative alle società specifiche di cui più innanzi parlammo, hanno singolarmente facilitato altresì il nostro risorgimento economico.

* § **336.** — Sorge però anche di fronte alle associazioni il quesito formidabile, se il Governo abbia potestà di ordinarne lo scioglimento. Nè il dubio si pone per le associazioni proibite dalle leggi, perciocchè ben si comprende che queste non debbono lasciarsi sussistere, e per esse il Governo non interviene veramente a prevenire danni o reati, ma a deferire individui già colpevoli all'azione repressiva e restauratrice del potere giudiziario. Nè si pone pei sodalizi di cui le leggi regolano col modo di sorgere anche quello di finire, perciocchè, in tal caso il Governo interviene a mera esecuzione d'una legge, in circostanze e con forme da quest'ultima imposte e previste. Ma si pone per quella immensa massa d'associazioni (tra cui tutte le società politiche) per la quale non esiste alcuna legge, e fuori l'ipotesi d'un delitto consumato o apprestato, nella semplice ipotesi d'un generico pericolo per l'ordine pubblico.

Ora, è evidente che appunto la mancanza d'una legge

semplifica assai il problema giuridico, e lo rende ben diverso dall'analogo problema a proposito delle riunioni pubbliche (§ 330). Se la libertà d'associazione esiste solo come un fatto, anche l'azione del Potere Esecutivo di fronte alle associazioni è un fatto: ciò che si è voluto debole ad offendere la libertà, risulta altrettanto debole a proteggerla: quella stessa assenza di discipline legislative che alle associazioni conferisce illimitata ampiezza di costituirsi e vivere, è pur causa che al loro costituirsi e vivere non abbiano poi alcuna legale guarentigia. Senza dubbio, le esigenze della libertà impongono il massimo rispetto verso le associazioni, ed è alla luce di tali esigenze che devesi valutare la linea di condotta dell'Esecutivo in ordine a quelle. Ma un principio politico non ha la precisione e la rigidezza che avrebbe una norma di diritto scritto; e se da una parte esiste quel principio, che richiede il rispetto d'ogni manifestazione delle oneste attività dei cittadini, non è men vero che d'altra parte esiste un altro principio, che richiede all'Esecutivo una costante e oculata vigilanza al mantenimento della pace pubblica. Male s'istituisce un contrasto fra il reprimere e il prevenire. Reprimere è ufficio del Potere Giudiziario, ove l'Esecutivo ha per sua natura altro ufficio: e se dovesse intervenire solo quando un reato fu già commesso, codesta sarebbe semplice esecuzione delle leggi che richiedono la repressione penale dei delitti; se dovesse intervenire solo quando un reato incomincia a commettersi, codesta sarebbe troppo tardiva prevenzione; per potersi dire che, esercitandola, il Governo adempie appieno il suo debito. La quistione adunque è tutta di grado, non di sostanza. Non vi è un limite *giuridico*, dal momento che nessuna legge ripartisce le zone d'attività rispettive e delle associazioni e del Governo, e rimane soltanto il limite *politico*, il quale si risolve nella valutazione oscillante o mutevole d'ogni singolo caso di scioglimento che a tutela della pace pubblica il Governo reputi d'ordinare nell'esercizio dei suoi generali poteri. Alla coscienza nazionale rispecchiantesi nella Camera e nell'opinione pubblica, spetta il mantenere l'Esecutivo in una

linea di condotta che sia riguardosa della libertà senza compromettere ciò che è veramente l'ordine pubblico. Ma noi già osservammo a proposito delle riunioni come e per quali cause riesca debolissimo in pratica questo presidio del sindacato politico, il quale tuttavia costituisce l'unica guarentigia in questa materia!

Le prime discussioni intorno alle facoltà dell'Esecutivo a fronte delle associazioni, ebbe luogo nella nostra Camera il 25 febbraio 1862: quando lo spirito corporativo incominciava a perdere quel carattere che nel vecchio Piemonte gli aveva conciliato la piena fiducia e l'appoggio stesso del Governo. Si erano costituiti « Comitati di provvedimento » in gran numero, con la scusa di spingere alla riapertura della guerra con l'Austria: e il Governo, contrariato nell'azione sua, delicatissima in quel periodo dell'aurora del giovine regno, aveva stimato di doverli disciogliere. Il presidente del Consiglio dei Ministri, Ricasoli, difendendo alla Camera l'opera sua, affermò per la prima volta il diritto dell'Esecutivo ad intervenire, semprechè un'associazione, pur senza trascendere a reati, si chiarisse tale da mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato: la Camera all'unanimità prese atto delle dichiarazioni del Governo. Ma quel voto, come spesso accade nelle assemblee politiche, risultò equivoco pei diversi elementi che lo avevano determinato, cosicchè, ad onta dell'approvazione unanime, il Gabinetto stimò di dimettersi.

Successe a presidente dei Ministri il Rattazzi, che su parere conforme del Consiglio di Stato sciolse le « Società emancipatrici » istituitesi al medesimo scopo dei « Comitati di provvedimento » e, costretto dalle inesorabili necessità di Stato, fece arrestare sanguinosamente Garibaldi ad Aspromonte. Questi fatti suscitarono, come ben si comprende, alte discussioni nella Camera: Rattazzi sostenne con gran vigore il diritto del Governo di sciogliere le Associazioni pericolose: ma non si giunse a risoluzione alcuna perchè il Gabinetto stimò dimettersi per non affrontare il voto del Parlamento.

Dopo di allora la potestà di scioglimento per misura

amministrativa fu sempre esercitata dal Governo ed approvata dalla rappresentanza nazionale: nè solo dai Gabinetti di destra (sino al 18 marzo 1876), ma anche dagli uomini di sinistra che mentre erano all'opposizione avevano sempre sostenuto l'illegalità degli scioglimenti. Nel periodo 1862-1878 la statistica registra lo scioglimento di 341 associazioni.

Nel 1878 però, sotto il Ministero Cairoli-Zanardelli, si ebbe l'esperimento dell'opposto criterio. Il Governo adottò la famosa formola « reprimere e non prevenire » assumendo che gli atti che la polizia può colpire, sono quelli soltanto, di cui essa può deferire gli autori al potere giudiziario. Era come l'abolizione della polizia di sicurezza e la legittimità della sola polizia giudiziaria: conseguentemente, com'era da attendersi, le associazioni avverse alle istituzioni si imbaldanzirono e crebbero di numero, e dolorosi fatti commossero la coscienza pubblica. Una discussione vivacissima agitò la Camera dal 3 all'11 dicembre; ed ebbe termine col rigetto della mozione intesa ad approvare la politica del Governo. I ministri condannati si dimisero; i successori ripresero ad esercitare la facoltà di scioglimento amministrativo in ogni caso vero o supposto di pericolo per l'ordine pubblico, e la Camera nel 4 aprile 1879 ribadì il suo precedente voto in appoggio della facoltà medesima. Questa pertanto rimase assodata per molto tempo dalle nostre consuetudini costituzionali, e nei tempi torbidi ricevette applicazioni latissime. Anche il semplice nome del sodalizio si ritenne bastante a delineare in modo non dubbio il carattere pericoloso alla pace pubblica, ed ebbe perciò più volte motivato, e sempre giustificato agli occhi delle maggioranze parlamentari, l'estremo provvedimento di cui trattasi.

E non è detto che, in linea astratta, la massima suesposta sia stata poi smentita in seguito, chè anche ai nostri giorni se un qualche Gabinetto l'applicasse troverebbe l'appoggio della maggioranza del Parlamento. Quello che oggi è cambiato — a distanza di un trentennio — è l'indirizzo di governo, od in altri termini, sono mutati i criterii con

cui si giudica il carattere, pericoloso o no, per l'ordine e la pace pubblica, di certi sodalizî. I sodalizî restano, ma cambiano i Ministeri, e spesso le opinioni di uno stesso Ministro; e checchè si possa obiettare in contrario, le maggioranze si lasciano facilmente condurre, appena trovano l'uomo che le sappia guidare. Così che — seguendo a larghi tratti le sopraricordate vicissitudini parlamentari circa il modo di comportarsi verso associazioni evidentemente anticostituzionali, di contenuto puramente politico o puramente economico o dell'uno o dell'altro insieme — si videro poi germogliare e crescere nel biennio 1892-1893, sotto il primo Ministero Giolitti, sodalizi ed associazioni che, specialmente in Sicilia, e nella Lunigiana, diedero luogo alle dolorose repressioni ed ai relativi « stati d'assedio » cui ricorse il succeduto Ministero Crispi, che sciolse, in Italia, anche molti circoli socialisti. Caduto questi, e succedutogli un Ministero di destra (Rudinì), ma evidentemente sostenuto da autorevoli rappresentanti della estrema radicale, si tornava a criterî più liberali verso certe organizzazioni, salvo poi a stringere i freni ed a ricorrere alla proclamazione dello stato d'assedio in parecchie provincie ed al conseguente funzionamento dei Tribunali militari (1898), quando parve che della libertà d'associazione si fosse abusato.

Tanto che un successivo Ministero (Pelloux 1899) tentò di disciplinare questo diritto statutario; tentativo che gli fece sollevare contro non solo l'estrema, ma anche la sinistra costituzionale e che diede luogo alle dolorose scenate dell'*ostruzionismo*, il quale provocò, alla sua volta, l'ultimo, per ordine di data, e famoso decreto regio del 22 giugno 1899, sul quale avremo occasione di intrattenerci in altra parte di questo commento (§ 762).

E quando il Ministero Saracco, succeduto a quello Pelloux (1900) credette d'applicare criterî restrittivi secondo alcuni — o semplicemente equamente liberali per altri — alle organizzazioni operaie, fu sbalzato dal potere da un Ministero Zanardelli-Giolitti (1901) che iniziò un'era certamente memorabile per la vita pubblica italiana, poichè si riconobbe e si consacrò realmente per la prima volta, a

a fatti e non a parole, la più ampia libertà di associazione e di organizzazione a favore delle classi lavoratrici (Tornata della Camera dei deputati, giugno detto anno).

Riconoscimento e concessione giusta, secondo noi e sempre come massima astratta, sia perchè nessuna disposizione legislativa vieta simili associazioni, sia perchè troppe ragioni — sulle quali non è ora il caso di soffermarsi — sconsigliano a che lo Stato moderno — che deve ispirarsi a sentimenti democratici — le ostacoli.

E l'attuale indirizzo di governo (1908) che ininterrottamente continua da parecchi anni, dimostra chiaramente di volere e di seguire la suindicata linea di condotta, che, per riverbero, forse più che per volontà propria, dimostra di volere e certo segue in fatto la grande maggioranza parlamentare; anche se poi è costretta ad ammettere, colla pubblica opinione, che della libertà si è abusato e si abusa — che ai partiti estremi non basta più la teoria del « reprimere e non prevenire », ma odiano l'uno e l'altro verbo, — che, in fine, la libertà di associazione, senza limiti e controlli di sorta, ci ha portate (nè diciamo solo da noi) le innumerevoli istituzioni operaie, cui è programma aperto l'*antistatismo* e la *evoluzione rivoluzionaria* [1].

Questo abbiamo voluto dire per dimostrare come la libertà d'associazione sia stata diversamente intesa dai varî Gabinetti succedutisi, e come, a seconda di questi varî criterî, siansi poi conseguentemente comportati funzionari più o meno strettamente legati al potere esecutivo [2].

Dopo di che passiamo a vedere brevemente come si opera lo scioglimento delle associazioni pericolose, o presunte tali, per l'ordine pubblico.

[1] Le parole corsive non sono nostre, e le abbiamo apprese e riportate da un articolo di LAGARDELLE — uno dei capi dei sindacalisti francesi — intitolato: *La pratica socialista e Carlo Marx*, pubblicato nella rivista « Le mouvement socialiste » del marzo 1908.

[2] Cfr. a questo proposito la nostra monografia: *Del Pubblico Ministero*, ecc., *passim* e specialmente pag. 267 e seg., Torino, Unione, 1904.

***

Lo scioglimento è decretato dal Ministro dell'interno o per sua delegazione dai Prefetti: e si traduce nella dissoluzione dell'Associazione col sequestro degli emblemi, delle carte, dei registri e perfino dei fondi sociali.

Si fa questione, a tal proposito, se lo scioglimento debba essere seguìto necessariamente dalla denunzia degli associati al potere giudiziario; e come ciò non avvenne sempre in Italia, se ne muove accusa particolare alla pratica accolta dal nostro Governo. Si rammenta che delle 341 associazioni disciolte fra il 1862 e il 1878, venti non furono mai deferite alla punitiva giustizia, il che per altro fa chiaro come il Governo, almeno in quel periodo, si sia sentito quasi sempre obbligato moralmente alla denunzia. Noi crediamo che la denunzia è d'obbligo, allorquando lo scioglimento colpì associazioni illecite, cioè proibite dalle leggi od anche associazioni che senza essere tali per sè stesse, abbiano tuttavia commesso veri e proprî reati. Ma quando invece trattasi di scioglimento per motivi d'ordine pubblico, non essendovi una violazione specifica di legge penale da parte degli associati, non può nemmeno esserci nè pretendersi che vi debba essere la denuncia al potere giudiziario. Mancherebbe ivi la materia all'azione della magistratura; mentre la ragione dello scioglimento non fu quella di un reato commesso o iniziato, ma quella d'impedire, per misura precauzionale, un turbamento o una minaccia della pace. Unico sindacato possibile, come più volte abbiamo detto, è quello politico della Camera.

Un sodalizio che sia stato disciolto, non può poi ricostituirsi al medesimo scopo, fra i medesimi individui, col medesimo nome od emblema, senza che i suoi componenti si rendano colpevoli, per questo solo fatto, di « trasgressione ad un ordine legalmente dato ». Costante in tal senso è la giurisprudenza della Suprema Corte, ad esempio, sentenza 30 gennaio 1899, sul ricorso Buraldi ed 11 maggio 1900 sul ricorso Spezzagni [1].

[1] Cfr. *Riv. pen.*, a. 1900, vol. LII, pag. 700, n. 6; *Cassazione Unica*, vol. XII, col. 1075; *Foro Italiano*, vol XXV, 387; *Legge*, vol. XLI, 166.

Art. 33.

Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
2. Il presidente della Camera dei deputati;
3. I deputati, dopo tre legislature o sei anni d'esercizio.
4. I ministri di Stato;
5. I ministri segretari di Stato;
6. Gli ambasciatori;
7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni da tali funzioni;
8. I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti;
9. I primi presidenti dei Magistrati d'appello;
10. L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;
11. I presidenti di classe dei Magistrati d'appello, dopo tre anni d'esercizio;
12. I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;
13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;
14. Gli uffiziali generali di terra e di mare.

Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado di attività;

15. I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;

16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza;

17. Gli intendenti generali dopo sette anni di esercizio;

18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;

19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;

20. Coloro che con servizio o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

SOMMARIO.

Composizione del Senato.

§ 337. Osservazioni preliminari. — § 338. La nomina regia. — § 339. La nomina vitalizia. — § 340. Il numero non limitato. — § 341. L'età. — * § 342. La cittadinanza e il godimento dei diritti. — § 343. Le categorie d'eleggibilità. Gli ecclesiastici. — § 344. Le cariche elettive. — §. 345. Le cariche di nomina regia. (*n*) — § 346. Le categorie del sapere e del merito. — § 347. Il censo. — § 348. Notizie finali, e cifre statistiche. (*n*) — § 349. Tentativi di riforma del nostro Senato (*n*). — § 350. Criterii da tenersi presenti per la riforma senatoria.

Composizione del Senato.

§ **337.** — Nel § 80 esponemmo le ragioni della duplicità delle Camere, e vedemmo come fu accolta nello Statuto, e come all'una di esse fu imposto il nome storico di « Senato ». Qui, seguendo l'ordine dello Statuto medesimo, esamineremo in qual modo il Senato nostro è composto.

Per quanto è ormai generale il consenso sulla opportunità del sistema bicamerale, sulla necessità che l'una delle assemblee sorga periodicamente dal diretto voto del popolo, per altrettanto si può dire incerto ancor oggi il criterio sul sistema da preferirsi in ordine alla composizione dell'altra.

V'ha Senati che si compongono di membri di dritto, Senati di nomina regia, Senati elettivi; v'ha, più che altro, a confermare l'incertezza delle idee, Senati variamente misti. E quelli che si compongono di membri di dritto, talvolta furono costituiti coi più alti ufficiali pubblici, più spesso con membri ereditarii. Quelli di nomina regia sono organizzati con varietà più grande; qui il Re deve scegliere un numero fisso di senatori, altrove può sceglierne in numero illimitato; qui può sceglierli senza condizione alcuna, là deve sceglierli entro determinate categorie; qui può sceglierli liberamente, in altro luogo non può spaziare oltre la terna offerta a lui da determinati corpi amministrativi, politici, giudiziari, scientifici; e talvolta le scelte regie sono temporanee, più spesso vitalizie od anche ereditarie. Quelli elettivi, infine, presentano una varietà ancora più grande: talvolta sorgono dallo stesso corpo elettorale dell'altra Camera, e qui con voto diretto, là con suffragio a più gradi — tal'altra da corpo elettotorale apposito e ristretto — in certi luoghi da corpi elettivi già esistenti permanentemente ad altro fine, come la Camera dei Deputati che sceglie fuori od anche dentro del proprio seno, o più spesso i Consigli comunali e provinciali — in altri luoghi da corpi permanenti non elettivi, come le università e le accademie — in qualche altro, da ultimo, per cooptazione e rinnovazione continua dello stesso Senato. A seconda del tempo, del luogo, del principio che informa la vita politica, vediamo preferito questo o quel metodo. Al concetto democratico, il quale riconosce senza ambagi che tutti i poteri emanano dal popolo, vediamo corrispondere il sistema elettivo; al concetto aristocratico, il quale vede nell'Alta Camera la rappresentanza d'un elemento sociale che vuol essere privilegiato nella cittadinanza, vediamo corrispondere il sistema ereditario; al concetto monarchico, il quale evita di mettere la Corona a fronte dell'assemblea potentissima per la sua diretta origine popolare, vediamo corrispondere il sistema della nomina regia.

Dei tre modelli che più perspicui si presentavano al costituente piemontese nel 1848, l'Inghilterra offriva la sua

vecchia Paria ereditaria, ma la Francia che l'aveva imitata nelle due Costituzioni del 1814 e del 1830, aveva poi dovuto abbandonarla già nel 1831. Il Belgio offriva il suo Senato eletto direttamemte dal corpo elettorale dell'altra Camera, ma l'esempio non poteva non sembrare in quell'epoca troppo ardito e rischioso per uno Statuto emanante da benevola concessione dal Principe. Restava la Francia contemporanea col suo Senato di nomina regia e vitalizia, istituito come una specie di compromesso tra il passato e il futuro; ed è a questo che il costituente piemontese accordò le sue preferenze. Indi l'articolo 7 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) e poscia l'articolo 33 dello Statuto, imitazione piuttosto pedissequa della legge francese 29 dicembre 1831. Così il nostro Senato è composto di membri nominati dal Re — a vita — in numero non limitato — aventi l'età di almeno 40 anni — e scelti entro determinate categorie di cittadini. Esaminiamo parte a parte queste cinque proposizioni.

§ **338.** — Le nomine dei senatori sono fatte dal Re nella consueta forma del decreto, a controfirma del Ministro dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Ciò vuol dire, che anch'esse rientrano nella responsabilità ministeriale e ne rimangono interamente coperte; quindi i Ministri, dovendo portare la responsabilità dell'atto regio, non lo subiscono, ma anzi lo determinano; e poichè la responsabilità dei Ministri si fa valere principalmente dalla Camera elettiva, la composizione dell'alto consesso risulta assoggettata all'influenza indiretta di quest'ultima.

Non mancano pubblicisti, che rilevando l'importanza delle nomine senatorie (destinate a comporre un ramo del Parlamento) e preoccupandosi del pericolo che in mano al Gabinetto esse discendano a un semplice mezzo di patronato con tutto discapito della elevatezza del Senato, vorrebbero considerare tali nomine come un « atto di prerogativa » o una manifestazione del « Potere Regio o Moderatore » da esercitarsi cioè dalla Corona indipendentemente dai Ministri, o tutt'al più col parere di un « Consiglio

Privato » che non sia soggetto alle fluttuazioni della politica. Il desiderio però non regge alla critica. È nella essenza del regime costituzionale monarchico rappresentativo, che il Principe non possa compiere da solo alcun atto di governo, qualunque ne sia la natura o l'importanza, senza che in esso concorra la volontà d'altre persone che (a differenza del Principe) ne possano rispondere alla Camera e al popolo. Ora, queste persone sono precisamente i Ministri di Gabinetto. Ma se la nomina dei Senatori fosse competenza personale del Re, e sia pure dietro avviso d'un permanente Consiglio Privato, chi ne risponderebbe? Non certamente il Re, ch'è irresponsabile; non il Consiglio Privato, che nel concetto stesso dei suoi sostenitori, in tanto avrebbe ragione di essere in quanto fosse composto di membri politicamente inamovibili; non i Ministri, infine, che rimarrebbero esclusi da quella azione senza della quale una qualsiasi responsabilità non può intendersi. Avremmo in tal guisa atti di governo, e non certo i più insignificanti, pei quali nessuno risponderebbe alla Camera e al popolo: l'istituzione del Consiglio Privato non farebbe che moltiplicare le ragioni di dissidio, e quindi i conflitti senza uscita costituzionale, tra un potere irresponsabile e i Ministri di Gabinetto.

Noi perciò non possiamo ammettere che nè le nomine senatorie, nè alcun altro atto della Corona, costituiscano una prerogativa personale del Principe: non vediamo posto nè per il preteso Potere Regio o Moderatore (§ 89) nè per l'istituzione del Consiglio Privato. Ai pericoli di nomine ispirate dal biasimevole interesse partigiano, deve provvedere (e ciò basta) il criterio del capo dello Stato, che non è e non deve essere una macchina — il sindacato morale dell'opinione pubblica — quello politico della Camera elettiva — quello giuridicamente ordinato dallo Statuto nell'articolo 60, e messo in pugno al Senato medesimo.

Nessun'epoca è prefissa per le nomine di nuovi Senatori, ond'esse possono aver luogo in ogni tempo, e tanto all'inizio delle legislature, quanto all'inizio delle sessioni od anche nel corso delle medesime. È solo una corretta con-

suetudine, quella che suggerisce di addivenirvi, d'ordinario, in principio della legislatura, cioè al momento in cui anche l'altra Camera sorge rinnovata dal popolare suffragio, od in principio delle sessioni, in maniera da non perturbare i lavori legislativi in corso: ma non mancano, specie negli ultimi anni, esempi di nomine fatte in corso di sessione. Tuttavia l'esercizio di questa regia competenza si rivolge in molti casi ad un scopo ben diverso da quello di colmare i vuoti della morte: e noi ne tratteremo per maggiore chiarezza nel § 340.

§ **339.** — I Senatori sono nominati a vita e non a termine fisso, acciocchè il Senato possa godere della necessaria indipendenza. Se vengono scelti dal Re con l'avviso dei Ministri responsabili (tale essendo il sistema che fra i molti possibili si è creduto d'accogliere), non hanno però ufficio di rappresentare o di servire il Governo; e pertanto, una volta avvenuta la nomina, debbono trovarsi al sicuro da ogni speranza e da ogni timore a fronte dell'Esecutivo, senza di che il pensiero della possibile revoca o dell'eventuale diniego di riconferma alla scadenza dal termine, li paralizzerebbe nel libero esercizio delle alte funzioni che lo Statuto attribuisce all'assemblea senatoria. Come i Deputati non possono essere revocati dal corpo elettorale, così non debbono poter essere revocati dal Re i senatori. Che se poi la Camera può venire disciolta, i Deputati vanno in tal caso al giudizio del corpo elettorale, mentre, se potesse essere sciolto il Senato di nomina regia, i membri di esso andrebbero sottoposti al controllo interessato e parziale di quegli stessi Ministri, che sono soggetti al sindacato delle Camere. Si consideri infine, che pel combinato disposto degli articoli 36 e 47 dello Statuto l'assemblea senatoria può essere chiamata a giudicare penalmente i Ministri medesimi; donde l'impossibilità che questi ultimi abbiano la facoltà di consigliare la Corona a revoche parziali o totali dei propri giudici. Non può dunque esservi nè una revoca dei singoli Senatori, nè scioglimento di un Senato di nomina regia: l'assemblea nostra è permanente, e i singoli

suoi membri sono nominati a vita. La revoca s'intende per gli uffici esecutivi e consultivi, non per quelli legislativi e di sindacato. Lo scioglimento è possibile pei soli Senati elettivi non per quelli ereditari, o di nomina regia, o composti di membri di diritto; ed anche dove le Costituzioni lo ammettono, esso è raramente esperimentato nella pratica — sì perchè all'equilibrio del sistema politico basta e corrisponde meglio la facoltà di dissoluzione dell'altra assemblea più popolare e preponderante — sì perchè in ogni Costituzione vuolsi organizzare, o si viene affermando per ragionevole quanto spontanea consuetudine, qualche punto più fisso e più stabile nel perpetuo e rapido rinnovarsi della diretta rappresentanza del popolo.

Si osservi tuttavia, che in forza dell'articolo 60 dello Statuto la nomina d'un Senatore non diviene perfetta e non acquista efficacia insino a che il Senato stesso non la abbia convalidata. Il Senatore non entra nelle funzioni del suo ufficio, non diviene membro dell'assemblea, non acquista la prerogativa destinata a coprire in lui l'indipendenza dell'assemblea medesima, se non quando essa lo abbia aggregato a sè: l'irrevocabilità pertanto incomincia dal momento della convalidazione senatoria, e non da quello della nomina regia. Dal giorno dell'emanazione sino a quello della convalidazione, il decreto di nomina non è che un atto dell'Esecutivo, e in quel tempo adunque la Corona che lo ha emesso con la controfirma d'un suo Ministro, può, con la controfirma di un suo Ministro, liberamente revocarlo (salva sempre, s'intende, la responsabilità politica dell'atto). Intervenuta invece la convalidazione del Senato, il decreto regio si è esaurito nel pieno raggiungimento del suo scopo, la nomina è divenuta perfetta, il nuovo membro è entrato a far parte dell'assemblea intangibile, e da quell'istante il Potere Esecutivo non può più tornar sopra a ciò ch'era ma che ha cessato di essere, un suo atto.

Un solo caso di revoca anteriormente alla convalidazione abbiamo avuto finora sotto l'imperio dello Statuto Albertino; e fu sui primi del 1893, con piena adesione della coscienza pubblica.

§ **340.** — Il numero dei Senatori — continua lo Statuto — non è limitato; cosicchè la Corona può nominarne quanti ne reputa opportuno o necessario.

Invero, il sistema costituzionale rappresentativo si fonda ad un tempo, sulla reciproca indipendenza e sull'intima armonia dei poteri: ciascuno guarda gli altri e ne è guardato; ciascuno può provare gli altrui trascorsi, ed è soggetto ad impedimento acciocchè non trascorra a sua volta; accanto ad ogni forza che spinge, sono altre forze che regolano il moto. Se il Governo eccede interviene la Camera dei Deputati e obbliga i Ministri a dimettersi: se eccede la Camera, i ministri consigliano il Re di scioglierla e rinviarla al supremo giudizio degli elettori. Ma un Senato che non è soggetto a scioglimento, qual limite avrebbe nelle sue ostinazioni o nei suoi errori od eccessi? Dato il caso di un conflitto fra Senato e Governo, o fra Senato e Camera, si avrebbero bensì i mezzi costituzionali di far piegare il Governo mercè un mutamento di Ministri, o di far piegare la Camera sperimentando il diritto di dissoluzione; mancherebbe però il mezzo di far piegare eventualmente il Senato, e questo rimarrebbe arbitro di prolungare a sua posta i dissidii, e d'imporsi con la passiva resistenza ora alla Camera elettiva ed ora al Governo.

L'avere dichiarato illimitato il numero dei Senatori, dà invece il modo, ove occorra, di correggere anche gli eccessi dell'Alta Camera e dirimere i conflitti: perciocchè la Corona quando reputa che a ristabilire l'equilibrio non convenga nè colpire la Camera elettiva con lo scioglimento nè colpire i Ministri con la loro sostituzione, può sostanzialmente correggere il Senato, nominando ad un tratto un tal numero di nuovi Senatori, da spostare e capovolgere la maggioranza ostile ivi formatasi. Il diritto illimitato di nuove nomine corrisponde pertanto, in rapporto ad un Senato di nomina regia e vitalizia, a ciò che è il diritto di scioglimento in rapporto alla Camera elettiva e temporanea: e l'esercizio di esso comunemente suol dirsi *infornata*, con metafora tinta di ironia che ci viene dalla Francia nel periodo 1814-1848.

Per verità, questo mezzo di ricomporre i dissidii è troppo violento per essere lodato senza restrizioni: e più che per la sua bontà intrinseca, devesi accoglierlo quale unico mezzo possibile pei Senati non elettivi in regime parlamentare. Quando la Corona usa del diritto di rimandare i Ministri, essa ha già nella nuova maggioranza formatasi alla Camera, o nella nuova orientazione dell' opinione pubblica, una incontestabile guida per la scelta dei suoi nuovi consiglieri: e quando usa del diritto di sciogliere l'assemblea elettiva essa non fa che rimettersi ai comizii, i quali potranno anche rimandare, se vogliono, una Camera identica a quella disciolta. Ma quando si decide ad una *infornata* è il Governo che imperiosamente piega l'assemblea senatoria ad una diversa linea di condotta: esso rispetta, è vero i singoli Senatori che una volta nominati sono inamovibili e sottratti ad ogni ingerenza estranea, ma non rispetta il corpo che quelli formano, perchè ne sindaca i voti o le tendenze e interviene a modificarli d'un colpo. Si avrà dunque un mezzo meccanico per uscire da una situazione pericolosa, ma non un mezzo che intrinsecamente si possa mettere a paro con quelli correlativi che la Corona possiede verso i Ministri e verso la Camera.

In Inghilterra l' unico esperimento vero del diritto di infornata si ebbe nel 1711, quando la Regina Anna nominò di un tratto non più che dodici Pari; ma l'averle dato cotesto consiglio fu una delle cause per cui qualche anno dopo il Ministro conte di Oxford veniva trascinato dai Comuni alla sbarra della Camera Alta. Più tardi nel 1832 per assicurare nella Camera dei Lordi il passaggio della grande riforma elettorale per cui nel paese minacciavasi una rivoluzione, i Ministri avevano deliberato di ricorrere all' infornata, pur preparandola col massimo riguardo al carattere ereditario dell'alto consesso; ma il Re preferì dimettere il Ministero, anzichè addivenire a quell' atto che gli parve più grave. E indi a poco, avendo dovuto richiamare gli stessi Ministri già licenziati, non per questo acconsentì al loro desiderio, ma si rivolse a vincere le opposizioni dei Lordi coll' intromettersi personalmente nella lotta;

ossia giudicò meno pericoloso di uscire egli stesso dal riserbo necessario ad un Re costituzionale, anzichè ferire le suscettibilita della Camera Alta. Lo stesso Lord Brougham che fu uno dei Ministri i quali consigliavano l'infornata, scrisse più tardi essere stata « somma ventura per la Costituzione » l'aver potuto fare a meno di quell' espediente pieno di rischi. Onde il dritto d'infornata sembra tramontato in Inghilterra insieme al dritto di rifiuto della sanzione regia alle leggi, chè l'uno e l'altro si esercitarono per l'ultima volta nel medesimo torno di tempo, e in un periodo che non si può ritenere a modello del regime parlamentare moderno. Anche in Francia i ricordi della Restaurazione sono ben lungi dal commendare questo grave rimedio, e basta far memoria del cinico motto che sfuggì al ministro Villèle quando nel 1827 meditava la famosa infornata di 76 nuovi membri: « Di Pari io ne farò tanti — esclamava — che diventerà vergognoso e l'essere Pari e il non esserlo ! ».

Tuttavia, dato il sistema del Senato di nomina regia e vitalizia, il diritto d'infornata ne costituisce una necessità ed una conseguenza indispensabile. Troppo lento sarebbe, e negli acuti stadî di crisi anche incerto, se per la composizione dei dissidî politici si dovesse fare assegnamento sopra la sola influenza dell'opinione pubblica, penetrante a fatica in un corpo, che del resto è tanto più utile in quanto non segue a tumulto i mutevoli atteggiamenti del popolo. Nè gli esempi d'Inghilterra sono applicabili intieramente a noi, per il motivo che la nomina d'un nuovo Pari in Inghilterra è creazione d'un nuovo seggio trasmessibile di padre in figlio illimitatamente; presso di noi, al contrario, è conferimento d'un ufficio che si spegne col suo titolare. Nè poi devesi temere che in tal guisa lo spirito del Senato venga tutto intero ad alterarsi; perciocchè il numero dei nuovi nominati è sempre inferiore a quello dei membri che già da tempo compongono l'assemblea, e quindi i nuovi ammessi adempiono bensì l'ufficio di capovolgere l'antica maggioranza sulla questione singola che ha consigliato le loro nomine, ma per tutto il resto e subito dopo vengono assimilati e come assorbiti dal corpo, che per la sua stessa

costituzione è tenace conservatore delle proprie tendenze. Spetta alla coscienza pubblica di vigilare affinchè l'estremo espediente non si adoperi che in casi estremi, e non annulli per frequente uso la dignità e l'indipendenza del ramo che già per sua natura è il più debole del Parlamento. Sopra tutto deve esigersi che pendendo una discussione in Senato non sieno assunti all'ufficio senatorio personaggi che già in quella medesima questione ebbero a partecipare come deputati nella Camera; al che il Senato medesimo ha il mezzo costituzionale di opporsi nell'esercizio della difesa consentitagli dall'articolo 60 dello Statuto. Giustizia è riconoscere, intanto, che questo estremo rimedio ha funzionato nel nostro paese più spesso per la sua civile forza ammonitrice anzichè per frequenti e abusate applicazioni.

§ **341.** — Dopo avere esaminato quanto concerne il modo di nomina dei Senatori, vediamo quali sono le conzioni a cui la Corona deve attenersi nel nominarli. E innanzi tutto soffermiamoci al limite d'età.

Fu un tempo in cui si attribuiva singolare importanza all'età che devesi richiedere per gli aspiranti alle varie cariche pubbliche, quasi ritenendo che il senno nell'uomo maturo si possa graduare e proporzionare col criterio degli anni come si fa della capacità tecnica ai diversi uffici in base a più intrinseci ed obiettivi criterî. Gli Statuti allora distinguevano sottilmente; e basterà citare, come un'estrema applicazione di questo estrinseco criterio, la Costituzione della Repubblica Partenopea del 1799 (non mai del resto entrata in vigore) che determinava tutta una scala di età diverse: 23 anni pei cittadini attivi, 25 per gli elettori, i magistrati, gli amministratori comunali e provinciali, 30 pei deputati e pei ministri, 40 pei senatori e per gli « Arconti », 45 per gli « Efori », 50 pei « Censori » e pei soprastanti all'istruzione pubblica.

In particolare per gli uffici politici si ricercava nel criterio dell'età una remora alle giovanili impazienze, ritenute pericolose al tranquillo procedere della cosa pubblica; e la maggiore età civile si riteneva insufficiente pei semplici

elettori, e pei deputati si domandava un'età anche più elevata, ed un'altra ancora più alta pei senatori, quasi a ricordare che il loro nome deriva da *senes*, e certo per avere nell'assemblea senatoria più calmi e sperimentati elementi.

Le due Costituzioni francesi del 1814 e del 1840 (questa ultima non modificata in ciò dalla ricordata legge del 29 dicembre 1831) fissavano l'età senatoria a 25 anni. Ma il costituente piemontese volle essere più rigido; e noi leggiamo nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6):

> È stato osservato che sarebbe conveniente di fissare l'età di 40 anni per essere membro della Camera Alta.

Così, senz'altra osservazione o notizia, quel limite fu inscritto nell'articolo che ora commentiamo.

Si ricordano tuttavia undici casi di cittadini rivestiti della dignità senatoria prima di avere attinto quel limite (l'ultimo di essi nel 1861); oltre a due casi (nel 1860 e 1862) di cittadini che non avevano l'età prescritta nel momento della nomina, benchè l'avessero poi raggiunta prima del giorno dell'effettiva ammissione in Senato. La questione si affacciò all'alto consesso fin dal 10 maggio 1848, cioè nella sua prima seduta pubblica: e il Senato — ispirandosi a un alto riguardo verso la Corona, e facendo propria la giurisprudenza della Camera dei Comuni d'Inghilterra, anche per analogia al disposto dell'articolo 34 del nostro Statuto — deliberò di ammettere ugualmente nel proprio seno il nuovo membro che non contava gli anni prescritti, sospendendogli però il diritto di voto fino a quando non avesse toccata l'età necessaria. Successivamente poi, la medesima disposizione di favore si applicò in tutti gli altri casi identici.

* § **342.** — Lo Statuto però non dice, come pei Deputati all'articolo 40, che i Senatori debbono essere scelti fra i cittadini del regno, nè che debbono trovarsi nel godimento dei diritti civili e politici. E poichè non rimanda nemmeno a leggi posteriori la determinazione d'altre eventuali condizioni d'eleggibilità da aggiungersi a quella ch'esso stesso determina, può ragionevolmente elevarsi un quesito in

ordine agli accennati due punti. Ma le due condizioni sopra dette sono tanto elementari ed ovvie per la composizione d'una così elevata assemblea, che non si va lontano dal vero, supponendo che esse vennero taciute per l'inutilità stessa di accennarvi. Furono espresse pei Deputati, essendo, questi, eletti dal popolo; si ritenne superfluo il dichiararle pei Senatori, essendo la loro nomina affidata al Re, che certo ha per il primo l'interesse di non alterare od abbassare la propria prerogativa facendola cadere su persone estranee al Regno od indegne. Ad ogni modo il dubbio, non è mai stato guari possibile.

a) Quanto alla cittadinanza notiamo che, anche prima della legge 17 maggio 1906, n. 217 (v. § 271), il quesito fu risoluto affermativamente da due precedenti. Il conte Sanvitale, nativo di Parma, veniva nominato Senatore nel 1847 subito dopo l'annessione del Ducato Parmense al Piemonte, e quando cioè si trovava egli divenuto cittadino del Regno. Ma poco dopo quel Ducato ritornava ai Borboni; onde perdutasi da lui la cittadinanza piemontese, egli uscì dal Senato; nè vi tornò che nel 1860, e per effetto di nuova nomina, quando Parma si riuniva definitivamente al regno d'Italia e il Sanvitale perciò riacquistava la cittadinanza. Analogamente nel 1870, assunto il Principe Amedeo al trono di Spagna, e perdendo quindi la cittadinanza italiana, fu cancellato dal ruolo dei Senatori; e non vi rientrò se non quando, abdicata la corona spagnuola, ebbe ripresa per apposita legge la cittadinanze del Regno. Vero è che dopo la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia, i Senatori nativi di quelle provincie non vennero cancellati di ufficio, ma se ne attesero le dimissioni, cosicchè tre di essi continuarono a rimanere in Senato senza che risulti che avessero optato per la cittadinanza italiana. Ma questo procedimento, che contradice alla norma implicitamente affermata nel caso antico del Sanvitale e in quello più a noi prossimo del Principe Amedeo, non può spiegarsi che per mere considerazioni d'opportunità politica, le quali certo non si ripresenteranno in seguito. Non era invero a dubitarsi, che la cittadinanza non dovesse essere un requi-

sito indispensabile quando trattasi dell'assunzione ad un ufficio eminentemente politico; lo straniero pertanto non poteva divenire Senatore se non quando avesse ricevuto la naturalizzazione per legge, a meno che non si fosse trattato di « italiano non regnicolo » nel qual caso sarebbe stata sufficiente la piccola naturalità concessa per semplice decreto reale, in analogia alla disposizione che si applica nel caso dei Deputati (§ 418, 420).

Tutto questo diciamo prescindendo, naturalmente, dalle disposizioni della recente legge 17 maggio 1906 sopra citata, e che qui ci limiteremo a richiamare avendola per intero riportata al § 271 [1].

b) Quanto poi alla condizione del godimento dei diritti civili e politici, sarebbe invero assai strano che non debba richiedersi ai Senatori, quando è richiesta ai Deputati ed agli elettori ed a chiunque aspira ad un pubblico ufficio. Se nel 1866 il Senato in Alta Corte di Giustizia condannando l'ammiraglio Persano alla perdita del suo alto grado militare non si reputò competente a condannarlo del pari alla perdita della dignità senatoria, nel 1888 però si ritenne competente a pronunziare tal decadenza pel senatore Pissavini in base a un delitto portante seco la decadenza dalla

[1] Al succitato § 271 accennammo puramente e semplicemente al « caso Engel ». Vale la pena di tenerne qui brevi parole per la singolarità sua e pei dubbî che in proposito si sollevarono prima della legge del 1906, come per le questioni d'altra indole che possono sorgere e sorsero dopo la legge surricordata. L'on. Engel, dunque, che fu deputato per cinque legislature del collegio di Treviglio (Bergamo) venne in forza appunto del numero 3° dell'articolo 33 (v. § 345) nominato Senatore con decreto 4 marzo 1905 (ministro Giolitti). La nomina per altro dell'Engel a Senatore non fu convalidata dal Senato con voti 93 contro 69 nella votazione a scrutinio segreto fatta nella seduta dell'11 aprile 1905.

E ciò, perchè — su relazione dell'on. Vitelleschi — il Senato, partendo dal fatto che l'Ing. Adolfo Engel è per nascita cittadino grigione, opinò non doversi i cittadini grigioni considerare come « italiani non regnicoli », e per ciò non bastava la piccola cittadinanza, data per decreto reale, a conferire i diritti politici; cittadinanza — aggiungiamo — che l'on Engel aveva ottenuta nel 1882 e che poi alla Camera dei deputati fu invece ritenuto titolo sufficiente per l'esercizio della deputazione. Questa, dunque, la questione sollevata prima della legge del 1906, e che impedì all'on Engel l'entrata in Senato.

eleggibilità all'altra Camera. Ad ogni modo, la lacuna dello Statuto veniva colmata nel 1889 del vigente Codice penale, il quale nell'articolo 20 dichiara che l'interdizione produce la privazione o sospensione fra l'altro « della qualità di membro del Parlamento » — nell'articolo 31 determina che la condanna all'ergastolo e quella alla reclusione per un tempo maggiore dei 5 anni portano come effetto l'interdizione perpetua, mentre la condanna alla reclusione per un tempo superiore ai 3 anni porta come effetto l'interdizione temporanea — e nell'articolo 34 prescrive in genere:

Quando la legge disponga che la condanna per un delitto abbia per effetto l'ineleggibilità nei comizi politici, la condanna medesima produce anche la decadenza dalla qualità di *membro del Parlamento*, di cui il condannato sia rivestito.

Cosicchè, emanata quest'ultima legge, e concessa, in forza di essa, la grande cittadinanza all'on. Engel, con decreto reale 17 gennaio 1907 parve fosse così tolta ogni ragione che impedisse all'ex deputato per Treviglio la carica senatoriale. Ma così non fu; poichè l'ultima parte dell'articolo 3 della legge in parola disponendo che anche coloro che saranno beneficati dal decreto reale concedente la grande cittadinanza « non potranno far parte d'una delle due Camere legislative, prima che siano decorsi tre anni dalla data dell'ultimo decreto reale..... », pare sia un grande ostacolo ad una seconda nomina dell'Engel a Senatore. Ed abbiamo detto « pare », appunto perchè il dubbio sorge dall'aggiunta della suddetta ultima parte dell'articolo 3, così formulata: « ..... salvo che (i beneficati dal decreto s'intende) abbiano prestato servizio allo Stato italiano per non meno di dieci anni ».

Ora, si trova l'on. Engel compreso tra coloro che hanno prestato servizio allo Stato per dieci anni?

A noi non pare che la dizione della legge possa estendersi all'esercizio della deputazione politica; e ci sembra anzi che la lettera e lo spirito dell'ultima legge debbano piuttosto escludere simile interpretazione, perchè il legislatore evidentemente deve avere alluso ad un servizio prestato nell'amministrazione dello Stato, come funzionario civile o militare.

Comunque, era da supporsi che il semplice dubbio avrebbe fatto sì che la questione non avrebbe dovuto essere portata davanti al Senato per evitare la sola eventualità di un secondo diniego della convalidazione della nomina a Senatore di un Deputato dopo cinque legislature ed un ventennio di esercizio della deputazione.

Invece in un'infornata avvenuta nel giugno del 1908, l'on. Engel fu poi nominato Senatore e convalidato senz'altro.

Se dunque colui che in seguito a condanna ha perduto il godimento dei diritti civili e politici deve decadere dal seggio che occupò nell'una o nell'altra assemblea, evi-

dentemente colui che non gode i diritti medesimi (il che può avvenire solo per condanna) non è nemmeno eleggibile al Senato o alla Camera. Analogo effetto produrrebbe l'interdizione per infermità di mente, e lo stato di fallimento del commerciante, come pei Deputati è detto in termini espressi dall'articolo 88 della legge elettorale politica (§ 420).

§ **343.** — Oltre alle condizioni ora dette, nessuno può essere nominato Senatore se non appartenga ad una delle categorie d'eleggibilità tassativamente elencate nell'articolo che ora commentiamo e che è il più lungo di tutto quanto il nostro Statuto. Il sistema delle categorie è inteso a delimitare la scelta regia, ed a costituire l'alto consesso col fior fiore dei cittadini che per lunghi ed alti servizi o per eminenti benemerenze più si sono segnalati all'attenzione ed alla fiducia pubblica.

Introdotto in Francia dalla ripetuta legge 24 dicembre 1831 che aboliva la Paria ereditaria ivi esistente dal 1814, imitato già sui primi del 1848 dalle Costituzioni concesse a Firenze ed a Napoli, fu accolto anche dal costituente piemontese come il più consono allo spirito di quel momento politico: nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6) l'accettazione di esso è ricordata con la semplice osservazione ch'era « un principio generalmente ammesso ».

Le categorie determinate nell'articolo 33 sono in numero di 21, ma per affinità di contenuto e per comodo di studio si possono restringere in soli cinque gruppi: il primo, concernenti grandi uffici ecclesiastici; il secondo, quelli elettivi; il terzo, quelli governativi (civili, militari, giudiziarii); il quarto, concernente la rappresentanza della scienza e della eminente capacità personale; il quinto ed ultimo, la rappresentanza del censo. Esaminiamoli partitamente.

Sono designati come eleggibili, in primo luogo « gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato » cioè i *cittadini* preposti dall'autorità cattolica alle Diocesi *del Regno*. Questa categoria di eleggibili non figura nel modello francese del 1831, ma il verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza contiene le seguenti notizie:

Il Ministro (Borelli) aggiunge che si era successivamente pensato di comprendere nelle elezioni la categoria degli Arcivescovi e dei Vescovi. Fa presente a tal riguardo, che si era osservato che gli ecclesiastici non potendo a mente della nuova legge comunale essere elettori nei comuni, vi sarebbe anomalia se poi fossero designati come Pari nella Camera Alta. Nondimeno, siccome si è già notato che il solo ostacolo alla loro ammissione nel corpo elettorale sarebbe il privilegio del Foro Ecclesiastico del quale essi trovansi ancora in possesso, sembrerebbe non esservi difficoltà a dichiararli eleggibili (al Senato) tostochè sia pronunziata l'abolizione del privilegio di Foro, non ostante gli inconvenienti ai quali la loro presenza nella Camera potrebbe dar luogo.

Sull'avviso di alcuni membri è stato proposto di comprendere la categoria dei Vescovi, con la riserva di nominarne allorquando il Foro ecclesiastico sarà abolito; considerando che una simile disposizione è stata già adottata a Napoli e in Toscana; e di far sentire a Roma che si sarebbe in tali disposizioni, per ingaggiare il Santo Padre a pronunziare al più presto quella abolizione.

Sua Maestà si è degnata ordinare che si introduca una categoria secondo tale proposta.

Dal brano testè riferito appare visibile che l'ammissione degli ecclesiastici in Senato non suscitava a dir vero un eccessivo entusiasmo.

La legge comunale li aveva già esclusi dal voto; quella elettorale politica, emanata pochi giorni dopo (cioè il 17 marzo), li dichiarava ineleggibili alla Camera; in Senato non erano ammessi che in attesa dell'abolizione del foro ecclesiastico, e sotto la riserva che soltanto dopo tale abolizione si sarebbe addivenuto alla loro nomina. Ma il fatto è che l'abolizione del foro privilegiato non ebbe luogo se non nel 1850 (§ 36), e tuttavia non si aspettò cotesto evento per elevare alla dignità di Senatore alcuni ecclesiastici. Il Re Carlo Alberto, che aveva voluto scritta in testa alla legge fondamentale la supremazia della Chiesa cattolica, non poteva non volere che i supremi ministri del culto facessero parte, senza indugio, del primo ramo del Parlamento. Va peraltro notato, che di questa facoltà egli fece un uso estremamente parco: ed invero, mentre il Regno nel 1848 annoverava 7 arcivescovi e 34 vescovi, Carlo Alberto non nominò Senatori che due arcivescovi e poscia un vescovo, tutti e tre al momento della prima costituzione delle Camere.

Ed anche nel seguito le nomine di ecclesiastici furono

assai rare: cioè un'altra sola fino al 1859, e tre in tutto consecutivamente. L'ultima si ebbe il 5 novembre 1866 in persona di mons. Corti, vescovo di Mantova, e dopo la morte di mons. Calabiana, che fu Senatore dal 1848 al 1893, gli ecclesiastici hanno interamente cessato di figurare nell'elenco senatorio. Invero, la loro eleggibilità poteva intendersi nel tempo in cui la Chiesa cattolica era chiesa di Stato, e gli arcivescovi e vescovi erano presentati dal Re all'investitura del Pontefice, ed al Re prestavano particolare giuramento. Ma oggi, la potestà civile ha rinunziato al diritto di nomina, e il giuramento dei vescovi è abolito, e l'uguaglianza fra i culti è piena, e la Chiesa cattolica non ha più alcuna posizione ufficiale preponderante sulle altre. Le condizioni che formavano il presupposto e il sostrato della eleggibilità dei vescovi ed arcivescovi più non esistono, e quindi ben si comprende come il n. 1 dell'articolo 53 dello Statuto rimanga affatto lettera morta.

§ **344.** — Le cariche elettive che importano eleggibilità al Senato sono determinate nei numeri 2, 3 e 15 dell'articolo che ora commentiamo, sul preciso esempio della legge francese del 1831.

a) La categoria II concerne coloro che sono stati eletti dalla Camera dei Deputati a proprio Presidente, qualunque sia il tempo ch'essi abbiano occupato un sì alto ufficio e qualunque il tempo durante il quale abbiano rivestito l'ufficio di Deputato. Agli effetti di questo articolo la giurisprudenza del nostro Senato, imitando il preciso disposto della ripetuta legge francese assimilò sempre alla Camera dei Deputati del Regno anche le assemblee legislative che si instaurarono durante la primavera liberale del 1848-49 e del 59-60 nelle altre regioni d'Italia.

Certo questa categoria si ispirò alle consuetudini d'Inghilterra, per le quali chiunque ha occupato l'ufficio di *Speaker* (cioè Presidente) della Camera dei Comuni, al suo ritirarsi da tale ufficio suole essere ricompensato dalla Corona con un seggio ereditario tra i Lordi, oltrechè dalla Camera stessa con l'assegnamento di una pensione vitalizia.

Ma in realtà un solo caso, e molto recente, si è avuto in applicazione di questo numero 2 dell'articolo 33, e fu in persona dell'on. Colombo come risulta dalla seduta senatoria del 22 novembre 1900. In tutto il precedente periodo non si ebbe mai esempio d'un Senatore nominato esclusivamente in base a questa categoria, sebbene nove senatori nominati per altre categorie avessero precedentemente occupato anche il seggio di Presidente della Camera elettiva.

b) La categoria III considera coloro che sieno stati Deputati al Parlamento per lo spazio di 6 anni, ovvero pel corso di 3 legislature: e al pari della categoria precedente anche per questa si ritennero assimilate alla Camera dei Deputati del Regno le assemblee che sedettero nelle varie regioni italiane nel 1848-49 e nel 1859-60. Notisi l'espressione « dopo tre Legislature » non già dopo tre elezioni, le quali in ipotesi potrebbero aver luogo anche nel corso d'una sola legislatura, o potrebbero anche essere simultanee, in tre collegi diversi. Non è quindi eleggibile al Senato chi sia stato eletto una sola volta, quando anche la legislatura si fosse estesa per l'intero suo termine legale, cioè cinque anni.

Chi sia stato eletto in due legislature è eleggibile soltanto se nel complesso abbia occupato per sei anni l'ufficio. Chi sia stato eletto per tre legislature, invece, è sempre eleggibile, qualunque sia stata la durata complessiva della sua permanenza nella Camera. E non è necessario che le diverse elezioni a Deputato siano avvenute nel medesimo collegio elettorale; nè che siansi seguìte senza interruzione; nè che i sei anni siano stati consecutivi (potendo accadere che un Deputato cessi dall'ufficio ma poscia vi ritorni anche nella medesima legislatura); nè che si sia partecipato a ciascuna legislatura dal suo primo all'ultimo giorno (precedenti dei senatori Tommasi nel 1864, Ceneri nel 1899, Carnazza Puglisi nel 1900). Lo scopo della legge è adempiuto, quando il cittadino abbia dato prova di meritarsi ripetutamente la fiducia del corpo elettorale.

Questa categoria non incominciò a funzionare che sulla fine del 1849, all'aprirsi della IV legislatura: e ne è evidente il motivo. Essa non diede che 6 soli Senatori nel primo de-

cennio, fino alla proclamazione del Regno d'Italia: ma nel decennio successivo già ne diede 30, e in seguito ne offrì un numero sempre crescente, inguisachè oggi, dopo la ventunesima categoria è quella che più contribuisce alla composizione del nostro Senato. La qual cosa è agevole a intendere, quando si pensi che per le loro stesse funzioni i Deputati si trovano in più frequenti rapporti coi Ministri dei diversi consecutivi Gabinetti, onde riescono più facilmente ad ottenere la designazione al Re per la nomina senatoria. Ma d'altra parte non è a nascondere che dalla Camera elettiva preferiscono esulare solo gli uomini meno battaglieri o più fiaccati nelle lotte elettorali o parlamentari cosicchè, se l'alta assemblea guadagna con l'essere animata da uno spirito simile a quello dell'assemblea elettiva, perde poi ad essere composta d'uomini stanchi o tramontati ai quali serve quasi come luogo d'onorato riposo tostochè li coglie la vecchiaia politica.

c) La categoria XVI riflette i membri dei Consigli di Divisione che per tre volte abbiano meritato dalla fiducia dei propri colleghi l'elezione alla carica di Presidente: nè poi importa se consecutivamente, e se nello stesso Consiglio di Divisione ovvero in altro.

Si dissero in Piemonte « Consigli divisionali » a termini del Regio Editto 27 novembre 1847, n. 659, quei corpi che successivamente dal Decreto Legislativo 23 ottobre 1859, n. 3702, ebbero il nome di Consigli Provinciali che ancora conservano.

§ **345.** — Il gruppo più numeroso è quello dei pubblici ufficiali di nomina regia.

a) Innanzi tutto, la categoria IV designa: « Ministri di Stato », che non sono da confondere coi Ministri Segretari di Stato o Ministri per antonomasia. La qualità di Ministro di Stato è antichissima in Piemonte, e già si rinviene mentovata nel R. Biglietto 27 settembre 1713, col quale il Re Vittorio Amedeo creava un Consiglio di Stato al momento d'allontanarsi dalla patria per andare ad assumere la Corona di Sicilia. S'incontra poscia più perspicua

e definitiva nell'Editto 17 febbraio 1717, con cui lo stesso Re Vittorio Amedeo, di ritorno da quell'isola, riorganizzava il suo Consiglio componendolo di « Ministri di Stato » in numero di otto o in quell'altro che alla Corona piacesse, vincolati da giuramento nell'assumere la carica, istituiti a radunarsi tutte le volte che ne venissero richiesti; e intervenendo alle loro adunanze i Primi Segretari di Stato o Ministri in senso proprio, su rapporto di ciascuno di questi secondo le rispettive competenze, ciascuno dei Ministri di Stato per informazione del Principe, doveva esporre il proprio avviso in ordine ad ogni singolo affare. Fu in tali condizioni che essi perpetuaronsi nella monarchia piemontese fino a che, sopraggiungendo lo Statuto, l'alta posizione loro nella cosa pubblica suggerì di farne una categoria di eleggibili alla Camera vitalizia; la qualcosa non trova precenti nella citata legge francese del 1831, per essere i Ministri di Stato sorti in Francia solamente con l'Ordinanza 23 dicembre 1842, che col progressivo affermarsi del regime parlamentare in Piemonte, quell'ufficio doveva necessariamente perdere di contenuto, fino ad isterilirsi in un mero titolo onorifico; tale essendo l'esigenza del sistema di Gabinetto, che accanto ai mutevoli Ministri segretari di Stato, non può coesistere a verun patto un qualsiasi corpo o collegio di permanenti e irresponsabili consiglieri politici. Quindi si perpetuò e rimase, per tradizione e quasi per inerzia, il vecchio titolo di Ministro di Stato; ma senza funzioni di sorta, come una pura dignità di cui la Corona usa decorare, di tanto in tanto, qualche personaggio pervenuto al termine della carriera pubblica dopo lunghi e segnalati servigi. E tale è ancor oggi nel Regno d'Italia [1]. La nomina è fatta con Decreto Reale su proposta del Ministro dell'interno, udito il Consiglio dei Ministri, nessun articolo dello Statuto, nessuna legge e regolamento richiamandosi nel preambolo; nè il nominato ha più l'obbligo

* [1] Ministro di Stato fu nominato nel 1906 l'on. Luigi Luzzatti in occasione della conversione della rendita, di cui l'illustre parlamentare era stato così valido cooperatore.

di prestare alcun giuramento, come non ha più alcuna funzione da esercitare, nè ufficio alcuno da compiere.

L'indeterminatezza di questa posizione onorifica e la possibilità giuridica di elevare un cittadino contemporaneamente al grado di Ministro di Stato e all'ufficio senatorio rende possibile, in astratto, che s'improvvisi un Ministro di Stato unicamente per poterlo improvvisare Senatore; ma nella realtà devesi constatare che la IV categoria ha dato soli sei Senatori in cinquant'anni, mentre in quello stesso periodo si riscontra un numero di Ministri di Stato quasi decuplo.

b) La V categoria concerne i Ministri Segretari di Stato, cioè i membri del Gabinetto, i Ministri costituzionali e parlamentari, ai quali furono sempre assimilati, per gli effetti di quest'articolo 33, anche i Ministri delle Dittature di Napoli e di Sicilia, e i membri dei Governi provvisorii durante le epoche delle annessioni. Lo spirito di questa disposizione è che la dignità senatoria sia conferita ad un Ministro in premio dei suoi alti servigi; ma nel fatto, allorquando si ricorre ad essa, egli è solo per conferire un seggio in Parlamento ai personaggi che vengono investiti di un portafogli ministeriale senza essere ancora membri nè dell'una, nè dell'altra Camera, e quindi in codesti casi la nomina senatoria interviene contemporaneamente alla nomina a Ministro. Il che presta il fianco a giuste critiche: non essendo punto necessario il conferimento del seggio in Senato affinchè il Ministro possa entrare liberamente in quella od anche nell'altra assemblea (articolo 66 della Statuto); ed apparendo viceversa quel conferimento addizionale d'una dignità elevatissima, come un sotterfugio per rendere omaggio formale, ma non sostanziale a quel principio politico, il quale richiede che non assurgano all'ufficio di consiglieri della Corona se non i personaggi che appartenendo al Parlamento già ebbero campo di fare ivi conoscere le proprie tendenze e i proprî criterî.

c) Le categorie VI e VII concernono i diplomatici. Per gli elevati loro uffici, per l'esperienza che acquistano in materie delicatissime, per l'utilità di dotare il Senato

della loro competenza tecnica, per la poca o nessuna probabilità, che vivendo all'estero essi riescano a farsi eleggere deputati quand'anche la legge lo consentisse — i diplomatici son certo fra i pubblici funzionari cui meglio conviene aprire le porte dell'alto consesso. Però gli ambasciatori sono eleggibili al Senato anche appena elevati a quel grado; invece gl'inviati straordinari debbono avere almeno tre anni di grado, mentre poi la legge francese, che servì di modello, prescriveva tre anni di grado pei primi e sei per questi ultimi. Nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio, il Ministro degli affari esteri aveva proposto si dicesse più esattamente nella VII categoria: « Inviati straordinari e *Ministri plenipotenziari* ».

d) Le categorie VIII-XIII concernono l'alta magistratura. Basterà notare in proposito, che all'antico Magistrato di Cassazione, di cui parla lo Statuto, corrispondono oggi le Corti di cassazione; ai Magistrati d'appello, le Corti di appello; ai presidenti di classe, i presidenti di Sezione delle Corti medesime; agli avvocati generali o fiscali generali, i procuratori generali, assimilandosi a questi anche l'avvocato generale presso il Tribunale supremo di guerra e marina. Nelle categorie VIII e XII si considerano alla pari dei magistrati di corrispondente grado, il presidente, i presidenti di Sezione e i consiglieri della Camera dei conti, oggi Corte dei conti. E in tutti questi casi lo Statuto fissa pei gradi meno alti un tempo minimo di tre o di cinque anni, riducendo la severità della legge francese, che domandava rispettivamente cinque e dieci anni, ed abbassando anche i limiti che dal verbale 24 febbraio, appariscono essere stati primitivamente prefissi in cinque anni alla categoria XI, ed in sette alla XIII.

e) Nella categoria XV figurano i consiglieri di Stato dopo 5 anni di funzioni, e s'intendono compresi anche i presidenti di Sezione, e il presidente del supremo consesso. Dei quali non si fa richiamo esplicito, dappoichè all'epoca della promulgazione dello Statuto i presidenti di Sezione del Consiglio di Stato, a norma dell'Editto di sua istituzione, erano scelti « fra i personaggi più autorevoli e più

distinti dello Stato » cioè fuori del Consiglio stesso: e così pure il vice-presidente che era delegato ogni anno dal Re, cui era riserbata la presidenza, mentre nel 1859 veniva istituito l'ufficio di presidente dell'intiero Collegio. Non ha però alcuna importanza pratica il quesito, che un presidente di Sezione o un presidente, chiamato a tale ufficio senza essere stato prima consigliere almeno per cinque anni possa essere elevato senz'altro alla dignità senatoria. Per questa categoria, certo non si potrebbe; ma come immaginare una tal nomina così fuori degli usi ordinari, in persona di un cittadino che già per altra via non si trovi in taluna delle categorie di eleggibili? La consuetudine sembra avere stabilito (benchè non senza deviazioni) che in ogni infornata d'una certa importanza si comprendano due consiglieri di Stato, seguendo l'ordine dell'anzianità; onde i prescelti si trovano generalmente ad avere di gran lunga più che il minimo di cinque anni di grado.

f) Per la categoria XVII « Intendenti generali » entrarono in Senato — nel 1848 l'Intendente generale della Casa di S. M., ora Ministro della R. Casa — nel 1849 il capo dell'azienda generale delle corporazioni religiose — e successivamente alcuni direttori generali di Ministero. Ma come ci assicura le legge francese, che fu tenuta a modello, la qualifica di « Intendente generale » volle designare in realtà i capi delle provincie, che più tardi pel decreto legislativo 23 ottobre 1859, n. 3702, si chiamarono Governatori, e poscia pel R. decreto 9 ottobre 1861, n. 250, hanno assunto il titolo di Prefetti. I quali, rappresentando il Potere Esecutivo nelle provincie, e direttamente dipendendo dal ministro dell'interno, in verità coprono un ufficio troppo connesso con la politica del quarto d'ora, per poter sedere in un'assemblea di legislazione e di controllo. La legge francese del 1831 richiedeva pei Prefetti dieci anni di funzioni; e così era stato fissato anche dal Consiglio di Conferenza del 24 febbraio (il che vale a confermare l'identità fra gli « Intendenti generali » e i « Prefetti »): ma poscia nel testo definitivo si stabilirono sette anni.

h) La categoria XIV, ed ultima di questo gruppo, con-

cerne gli ufficiali generali di terra e di mare, cioè, da una parte, i maggiori generali, i tenenti generali e i generali d'esercito; dall'altra, i contrammiragli, i vice-ammiragli e gli ammiragli. La legge francese richiedeva pei meno elevati fra questi, due anni di grado; lo Statuto nostro portò il limite a cinque anni, avvertendo che debbono essersi passati *in attività di servizio*. Ed è opportuno riferire quel che in proposito leggesi nel verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza, perchè ne vengono lumeggiate anche le disposizioni riferentesi alle categorie dei funzionari civili.

Si è agitata una discussione sul punto di sapere se si doveva parlare di *grado* ovvero di *attività*. Gli uni vorrebbero la parola « attività » per escludere quelli che fossero a riposo, e non allontanarsi dal criterio che è stato stabilito per le categorie dei funzionari civili. Gli altri vorrebbero che possa bastare il solo « grado », distinguendo i collocamenti a riposo dei civili da quelli dei militari, per il motivo che, in ordine a questi ultimi, un caso di ferita può rendere necessario il riposo per un uomo, che d'altronde conserverebbe tutta la capacità necessaria per esercitare le funzioni di membro del Senato.

Ma — in considerazione degli inconvenienti che si avrebbero coll'aprire la via a coloro che sono in riposo, perchè essi assedierebbero il Re con insistenza per essere nominati senatori — e vista l'importanza di sollevare la Camera Alta, aprendola a persone che possono darle tutta quanta l'attività e l'energia necessaria — S. M. si è degnata stabilire che sia posta a base dell'eleggibilità senatoria, *così pei militari come pei civili*, l'attività del servizio, con esclusione di coloro che sono in riposo.

Tuttavia, smarritosi nel corso degli anni il criterio consegnato dal costituente piemontese nei verbali del Consiglio di Conferenza, ma non nella parola stessa dello Statuto, l'attività del servizio si ritiene oggi necessaria pei soli militari, pei quali soltanto è in quest'articolo espressamente prescritto.

§ **346.** — Lo Statuto, che apriva l'aula senatoria a tutte le notabilità dell'amministrazione e della politica, opportunamente fece luogo anche ai più eletti rappresentanti della scienza e della cultura pubblica, ed agli eminenti meriti personali.

a) La categoria XVIII rende eleggibili i membri della R. Accademia delle Scienze, dopo sette anni dalla loro

nomina. Nel verbale 24 febbraio, del Consiglio di Conferenza, questa categoria, imitata dalla legge francese del 1831, appare nei seguenti termini:

Il presidente, il vice-presidente e i direttori dell'Accademia delle scienze.

E vi fa seguito la seguente notizia:

Essendosi fatto osservare dal marchese Alfieri che i direttori non sono di nomina regia, si è stabilito (con l'assenso di S. M.), di istituire una differenza col presidente e il vice-presidente, prescrivendo pei direttori cinque elezioni.

Ma poi nel verbale della seduta 4 marzo tutto ciò scompare, e senz'altra dilucidazione l'alinea è presentato ed approvato nel testo vigente.

La R. Accademia delle Scienze fu fondata in Torino nel 1783, ed oggi può contare fino ad un massimo di 60 membri nazionali, la cui nomina, vitalizia, è soggetta all'approvazione del Re, con la controfirma del Ministro della Istruzione Pubblica. Era naturale che lo Statuto, originariamente fatto pel Regno di Sardegna, tenesse conto della sola Accademia Reale in questo esistente; ma era del pari naturale che dopo la proclamazione del Regno d'Italia il Senato, nell'esercizio della facoltà conferitagli dall'articolo 60 dello Statuto, parificava alla detta Accademia tutte quelle altre analoghe, le quali hanno la stessa posizione ufficiale e scientifica nelle altre regioni dello Stato. Cosicchè la categoria XVIII oggi comprende, dopo sette anni di nomina, anche i membri della Società Italiana delle Scienze, detta dei Quaranta, di Modena — quelli del R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere — quelli del R. Istituto di Scienze, Lettere ed Arti in Venezia — quelli dell'Accademia della Crusca in Firenze — quelli dell'Accademia dei Lincei in Roma — e quelli dell'Accademia di Scienze, Lettere ed Arti in Napoli.

b) La categoria XIX rende eleggibili, pure dopo sette anni di nomina, i membri « ordinari » del Consiglio Superiore dell' Istruzione Pubblica, istituito poco tempo prima in Piemonte con le Lettere Patenti del 30 novembre 1847, n. 652.

Non è attinente al tema, e pure non è inutile il ricordare, che annunziandosi questa categoria senatoria nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848 l'unica osservazione registrata nel processo verbale fu la seguente:

Il marchese Alfieri fa osservare a tal proposito la convenienza di dire qualche cosa nello Statuto per enunciare l'ingerenza del Governo nell'istruzione pubblica, *allo scopo di evitare l'interpretazione che l'insegnamento debba rimanere libero.*

Su di ciò S. M. degnasi manifestare il suo intendimento che si enuncino nella maniera più esplicita possibile, le attribuzioni del Potere Reale.

Non si trova però altra più positiva traccia di cotesta riserva nei verbali, e la Statuto restò silenzioso, fortunatamente; cosicchè la libertà d'insegnamento ha potuto senza quell'eventuale ostacolo svilupparsi per opera della legislazione ordinaria, in entrambi i suoi necessarî aspetti di libertà d'insegnare e di libertà di seguire gl'insegnamenti che più si preferiscono. Donde: facoltà a chiunque d'aprire scuole, però sotto sorveglianza dello Stato, quale tutore della igiene, della morale, dell'ordine — stessa facoltà anche al Governo, ai comuni, alle provincie, però astraendo affatto dai dogmi di qualsiasi culto o confessione — libertà ad ogni capo-famiglia di mandare i figli all'una o all'altra scuola, però con l'obbligo di procurar loro un preciso minimo di conoscenza — piena guarentigia ad ogni insegnante privato o pubblico, superiore o inferiore, di non soffrire molestie dal Governo pel rispettivo insegnamento, però con l'obbligo a ciascuno di far constare della propria attitudine tecnica per assumere l'ufficio [1].

c) La categoria XX, ampia e non limitabile con criterio obiettivo giuridico, indica i cittadini che con servigi o meriti eminenti abbiano illustrata la patria. Dal verbale della stessa seduta 24 febbraio del Consiglio di Conferenza rilevasi che quest'alinea venne imitato dalla Costituzione toscana, pochi giorni innanzi emanata; ma anche la legge francese del 1831 ammetteva fra gli eleggibili, e con minore indeterminatezza « i cittadini ai quali mediante una

* [1] Cfr. § 293 nota.

legge, e in ragione d'eminenti servigi, sia stata nominativamente conferita una ricompensa nazionale ».

Questa categoria così lata, così generica, non poteva non dar luogo a qualche interpretazione di favore, in ispecie nei primi tempi, allorchè « la patria » essendo di modesta estensione, poteva essere forse illustrato con servizî o meriti proporzionalmente più piccoli. Si è finito pertanto col ricorrervi assai raramente: preferendosi, ogni volta che riesca possibile, d'appoggiare sopra altre categorie più determinate le nomine che in tutto o in parte avrebbero motivo di fondarsi su di essa. Tuttavia nel cinquantennio dal 1848 al 1897 la categoria XX ha dato adito, da sola, all'entrata di 46 Senatori: mentre ha inoltre contribuito parzialmente all'entrata di circa altrettanti.

§ **347.** — L'ultima categoria, la XXI, dischiude le porte del Senato alla rappresentanza del censo; e con giusto criterio: chè, se non è più cosa dei nostri tempi un'assemblea politica fondata esclusivamente sulla ricchezza, quest'ultima non è tuttavia da trascurare nella composizione d'una Camera di nomina regia, quando vuolsi avere in essa uno specchio fedele di tutte le forze che muovono e sospingono il popolo.

La legge francese del 1831 ammetteva i censiti col limite minimo di lire 3000 pagate da tre anni se per imposte fondiarie, e da cinque se per imposte sulle patenti, quando però essi avessero anche rivestito alcune determinate cariche pubbliche. Il costituente piemontese assurge a modello appunto la legge di Francia, ma con opportune variazioni; ed il verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza ha in proposito la seguente pagina:

Quanto alla categoria della proprietà e dell'industria, si è proposto di ammettere al Senato chiunque paghi 3000 lire d'imposta. Su di che si sono aperte molte discussioni. Gli uni trovano che l'imposta di 3000 lire, rappresentando in generale un reddito di lire 15,000, non sarebbe garanzia di sufficiente influenza. Gli altri son d'avviso che una tale imposta sarebbe più che sufficiente per dare considerazione al Senatore, secondo le provincie alle quali egli appartiene; che se si aumentasse quel limite, parecchie provincie si troverebbero eliminate, non avendo alcun proprietario abbastanza ricco

per essere prescelto; che del resto le 3000 lire essendo un *minimum*, nulla impedirebbe di nominare proprietari più considerevoli; che il solo caso a temere sarebbe quello che un Ministero, supposto che non si possa mutare, introducesse nel Senato persone prese nel limite estremo. Ma gl'inconvenienti d'una elezione sopra basi troppo ristrette, sono parsi più temibili che il caso testè preveduto.

Il cav. Des Ambrois osserva inoltre, che nelle provincie in cui non si trovassero forti proprietari, vi sarebbero sempre degli eleggibili per altro titolo: e si ricorrerebbe allora alle capacità, delle quali la Sardegna e la Savoia hanno sempre abbondato.

S. M. si è degnata di approvare che il *minimum* della imposta per servire di base all'eleggibilità senatoria, sia fissata a 3000 lire.

Ma la questione ritornò in Consiglio di Conferenza durante la seduta del 24 febbraio; ed il verbale annota:

Il Ministro dell'interno (Borelli)... riferisce — che... dopo essersi determinato come condizione d'eleggibilità pei proprietari il pagamento di 3000 lire di imposte dirette da tre anni... — nell'intento d'ampliare le basi per quanto è possibile, e lasciare al Re maggior latitudine di scelta, si proporrebbe di aggiungere ai proprietari tutti coloro che paghino eguale imposta a qualsiasi altro titolo: e di formare un solo articolo dei due che si erano precedentemente progettati.

E così rimase stabilito l'alinea quale ora si legge, concedendo l'eleggibilità a tutti coloro che da almeno tre anni pagano un minimo di imposte *dirette* di 3000 lire annue, sie pei loro *beni* che per le loro *industrie*. La condizione che si paghi da almeno un triennio, dimostra ch'è obiettivo dello Statuto, non di chiamare in Senato quei cittadini i quali sieno ricchi ancorchè per improvvisa fortuna, ma quelli che possedendo una fortuna, abbiano dato prova sufficiente di possedere anche le virtù che sono necessarie a conservarla.

Questa categoria ha dato finora il maggior numero di senatori che non qualsiasi altra: anche perchè il limite di lire 3000, con l'accrescersi della ricchezza pubblica e delle imposte, è divenuto via via sempre più tenue; ed inoltre perchè l'interpretazione del Senato nell'esercizio del suo potere di convalidazione delle nomine di nuovi membri, si è sempre ispirato anche su questo punto alla consueta benevolenza e larghezza. Così sin dalla prima seduta dell'Alto Consesso, il 10 maggio 1848, ammettevasi un Senatore seb-

bene non pagasse il minimo d' imposte dirette, prendendo a calcolo i « capitali cospicui » ch'egli teneva in circolazione, e i « grandi servigi da lui resi al commercio e all'industria ». E nel dicembre 1901 corse voce che ad un nuovo Senatore si tenne conto, per compiere quel minimo, anche dell' imposta di ricchezza mobile che egli pagava sullo stipendio di professore universitario: sebbene la cosa non risulti in alcun modo dagli atti ufficiali del Senato che a lui si riferiscono.

§ **348.** — Ci rimangono alcune osservazioni che non avrebbero potuto trovare luogo opportuno nella precedente analisi.

Più volte l'articolo 33, come si è visto, prescrive un certo minimo di tempo che il cittadino deve aver trascorso in una data condizione giuridica per poter perfezionare il proprio titolo alla eleggibilità senatoria. Cotesto limite non ha già lo scopo di rendere più certa la maturità che si presume venir loro dalla posizione e dalla carica, ma quello di impedire che un Gabinetto in qualche momento critico s'induca a concedere elevate funzioni a personaggi amici, per poterli così introdurre con proprio vantaggio nell'alta assemblea. In proposito è a notare, innanzi tutto, che un tal minimo di tempo non è necessario sia sodisfatto ininterrottamente: anzi abbiamo veduto che nel caso dei membri del Consiglio Superiore dell'Istruzione Pubblica ciò non sarebbe nemmeno possibile. Poi è a soggiungere, che l'interpretazione rigida guiderebbe ad escludere che si possa mai acquistare l'eleggibilità con un periodo più breve — mentre il nostro Statuto, pure ispirandosi alla legge citata francese del 1831 stimò di non imitarne quel paragrafo per cui « il titolare che avrà *successivamente* esercitato varie delle funzioni suddette, potrà cumulare i suoi servizî in tutte, per completare il tempo che si esige in quella nella quale il servizio dovrebbe essere *il più lungo* ». Tuttavia nella pratica il nostro Senato ha ammesso a sua volta il cumulo degli anni trascorsi consecutivamente (non però simultaneamente) in varie qualità fra quelle designate nel presente

articolo, allo scopo di costituire, ove occorra, il minimo di tempo che è necessario alla eleggibilità secondo la categoria indicata per ciascun nuovo Senatore nel decreto di sua nomina. È per un precedente del 1864, a maggior benefizio del nuovo nominato, il computo del periodo necessario si fa non alla data del decreto di nomina, ma a quella posteriore della convalidazione di esso.

L'art. 33 è tassativo nelle sue varie disposizioni; esso non assoggetta nè l'eleggibilità nè la funzione senatoria (come fa invece l'art. 40 per l'eleggibilità e la funzione di deputato) al possesso di altri requisiti da determinarsi eventualmente con leggi ulteriori. Per questa considerazione di indole formale e giuridica, così si aggiunge altresì la considerazione politica e sostanziale che il Senato non esercita nello stesso grado e con la stessa intensità della Camera il sindacato sul Gabinetto; accade che le leggi sulle ineleggibilità e sulle responsabilità parlamentari non concernono in nessuna guisa l'assemblea senatoria. Unico esempio in contrario è l'art. 91 della vigente legge elettorale politica votato nel 1893, il quale determina:

> I membri del *Parlamento* non possono esercitare alcun ufficio — retribuito o gratuito — negli Istituti di emissione.

È ad osservare finalmente, che la consecutiva perdita della cittadinanza e del godimento dei diritti civili e politici induce decadenza dalla qualità di Senatore (come già fu detto), perchè son quelle condizioni essenziali di capacità per l'acquisto e per l'esercizio della funzione senatoria. Invece, la consecutiva perdita della funzione o dell'ufficio o della qualità o del censo prescritti nella XXI categoria, non adduce in verun caso la decadenza: perciocchè il nostro Senato non è composta di « membri di diritto », cioè sedenti in grazia delle rispettive funzioni, ma di cittadini scelti dal Re in determinate condizioni, le quali pertanto non concernono la capacità del prescelto, ma costituiscono veramente limiti *alla Corona* nel momento in cui essa si determina alle nuove nomine. Tanto è ciò vero, che per la nomina a Senatore non è necessario coprire attualmente

le cariche designate in molte delle 21 categorie, ma, salva espressa dichiarazione in contrario, si può anche averle coperte precedentemente [1].

§ **349.** — Nel momento stesso in cui Carlo Alberto coi suoi consiglieri istituiva il Senato di nomina regia imi-

* (1) Per formarsi ora una esatta idea dell'importanza comparativa delle varie categorie che dànno accesso al Senato e della fisonomia complessiva di quest'ultimo, concludiamo con alcune notizie statistiche (*Notizie sul Senato, e indice per materie degli Atti del Parlamento durante il mezzo secolo dalla sua istituzione*. Roma, Tip. del Senato, 1898). Nel corso dei 50 anni dalla promulgazione dello Statuto alla fine del 1897, furono nominati in complesso 1124 senatori (tenuto conto del Sanvitale, che formò oggetto di due distinte nomine, come già si disse): e di essi 216 nell'antico Regno di Sardegna, 958 dalla proclamazione del Regno d'Italia. Tali nomine si ripartiscono fra le XXI categorie come appare dal quadro seguente, redatto sulla base delle indicazioni di categoria, espresse nel rispettivo decreto regio:

Categoria	I.	nominati	7	Categoria	XII. . . .	nominati	24
Id.	II.	»	—	Id.	XIII. . . .	»	12
Id.	III.	»	252	Id.	XIV. . . .	»	79
Id.	IV.	»	6	Id.	XV. . . .	»	19
Id.	V.	»	28	Id.	XVI. . . .	»	16
Id.	VI.	»	3	Id.	XVII. . . .	»	29
Id.	VII.	»	12	Id.	XVIII. . . .	»	49
Id.	VIII.	»	15	Id.	XIX. . . .	»	3
Id.	IX.	»	15	Id.	XX. . . .	»	46
Id.	X.	»	14	Id.	XXI. . . .	»	286
Id.	XI.	»	9				

Aggiungansi 167 senatori nominati in base a due diverse categorie, 30 in base a tre, 2 in base a quattro: e due pei quali la categoria è rimasta incerta.

Il primo decreto di nomina, al momento della costituzione del Senato, fu del 3 aprile 1848 e conteneva 58 senatori: ai quali ne furono aggiunti altri 5 un mese dopo, cosicchè il Parlamento Subalpino s'inaugurava con 63 Senatori a fronte di 204 Deputati. I successivi decreti di nomina fino a tutto il 1897 furono 104: alcuni dei quali concernevano una sola persona, la maggior parte più persone insieme. L'*infornata* più vasta si ebbe il 4 dicembre 1890, allorchè di un sol tratto vennero nominati ben 76 Senatori; cioè più ancora di quanti ne erano stati nominati in conseguenza della proclamazione del Regno d'Italia, che furono 57, per decreto 20 gennaio 1861. Durante il Regno Subalpino il maggior numero di Senatori viventi, fu toccato nel 1853, ed erano allora 104: nel Regno d'Italia fu soltanto nel 1895, quando erano 401.

In complesso possiamo dire che il nostro Senato è composto per circa un terzo di censiti, per un altro terzo circa di ex-deputati e per il rimanente di pubblici ufficiali.

tandolo dalla Francia, questo crollava in Francia davanti a una rivoluzione di carattere schiettamente democratico: cosicchè la legge francese del 1831, nell'atto stesso in cui si sceglieva a modello, appariva già ristretta nelle sue categorie a quei valentuomini. Prezioso è l'accenno che leggiamo in proposito nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza:

> Il conte di Revel opinerebbe di estendere molto cotesta categoria, allo scopo di lasciare maggior latitudine per la scelta.
>
> Il conte di San Marzano ha riferito alcune osservazioni che a lui sono state fatte sulla eccessiva restrizione della legge francese a questo riguardo.

Ma l'urgenza del momento e il naturale timore di un salto nel buio, dovettero vincere i dubbî; e il costituente piemontese si limitò, come abbiamo già rilevato via via, a temperare semplicemente la rigidezza della legge francese in ordine ai limiti di tempo che son necessarî per conseguire l'eleggibilità nelle varie categorie.

Era però appena inaugurata la vita parlamentare in Piemonte, che già sorgevano notevoli voci a porre il problema di una riforma del Senato. Vi accennò infatti il Discorso della Corona per l'apertura del primo Parlamento Subalpino, già li 8 maggio 1848; e più esplicitamente ancora il Senato medesimo, nel suo Indirizzo di risposta del 26 di quel mese. Tuttavia gli avvenimenti guerreschi e politici, la nobile e costante armonia di patriottici intenti che ispirava ad un modo e il Senato e il Governo e la Camera, la larghezza con cui il Senato stesso guidavasi nell'esercizio della sua potestà di convalidazione dei nuovi membri, non consentirono, o non sollecitarono che quel primo accenno avesse alcun seguito.

L'immenso ampliamento del patrimonio statuale e i nuovi atteggiamenti della politica però condussero in seguito a riprendere il problema: nè soltanto si avvertì che le XXI categorie escogitate in altra epoca e per un piccolo Regno costringevano a disagî le mutate condizioni del paese; ma cominciò a farsi strada il pensiero che a queste ultime non corrisponde più lo stesso sistema accolto nello

Statuto. La quistione s'impose con la riforma elettorale del 1881-82: quando parve a molti evidente, che sarebbe divenuto meritevole di sollecita cura il disquilibrio fra un Senato composto secondo l'articolo che ora commentiamo, e una Camera eletta quind'innanzi a suffragio popolarissimo. Il senatore Alfieri di Sostegno, nipote del ministro d'ugual nome che aveva firmato lo Statuto, nel 1881 proponeva al Senato lo studio della propria riforma; ed altri Senatori, e lo stesso Presidente del Consiglio, riconoscevano l'opportunità dell'iniziativa, sebbene poi le cure della riforma dell'altra Camera non lasciassero luogo ad aggiungervi le preoccupazioni di un diverso e forse più ponderoso problema. Cinque anni dopo, l'Alfieri tornò alla carica, e per sua iniziativa un numeroso gruppo di Senatori elessero una Commissione con l'incarico di formulare adeguate proposte: le quali vennero, indi a poco, nel senso di raccomandare il « sistema delle presentazioni » per parte di collegi provinciali, composti in genere dagli stessi eleggibili di ciascuna delle categorie statutarie. Tuttavia, nemmeno allora si addivenne a conclusione concreta: ma nel 1892 si ebbe una proposta dal senatore Musolino, nel senso di conferire al Senato stesso la presentazione delle candidature nelle varie categorie: e poscia, sulla fine del 1902, una numerosa adunanza di Senatori nominava un'altra Commissione per riprendere gli studii. Questa Commissione, di cui fu relatore l'on. Saredo, riferì ai propri mandanti il 28 giugno 1894, proponendo il sistema già adombrato dalla Commissione precedente, cioè quello delle presentazioni per mezzo di collegi da costituirsi con gli eleggibili di ciascuna categoria; limitatamente però alle sole categorie numerose e ben determinate, quindi non fra la II, la XX, ecc.

Come si vede, il sistema più accettato — nè solo negli studi officiosi dei Senatori ma in genere anche negli scritti dei pubblicisti — è quello delle presentazioni. Esso infatti ha il merito di adattarsi alle disposizioni già esistenti nello Statuto e di allontanarsene il meno possibile, rispettando le due basi della nomina regia e delle categorie, mentre al tempo medesimo accresce la sicurezza che in ciascuna ca-

tegoria di capaci e degni vengano realmente prescelti i più degni e capaci.

Senonchè, posto che debbasi metter mano alla riforma, è assai dubbio se ciò potrebbe bastare. Il sistema delle presentazioni, appunto per la sua qualità di essere il più affine a quello vigente, poco o nessun miglioramento potrebbe assicurarci. Esso non distrugge il difetto intrinseco delle categorie, che è di apprestare in preponderanza o elementi eliminati dall'altra assemblea, o elementi specializzatisi in altro genere d'occupazione; e di fare della dignità senatoria una specie di benservito o di premio, quando invece trattasi di costituire un attivo corpo politico. Inoltre, ha difetti suoi proprii: sottopone cioè il Governo a un controllo che lo priva in parte dell'agilità a seguire le fluttuazioni e le esigenze della politica, senza che d'altra parte questo controllo, esercitandosi dai membri stessi di ciascuna categoria, si possa in alcun modo rassomigliare alla diretta e vivida corrente d'opinione pubblica d'una larga e vera elezione. Dippiù, se i collegi sono chiamati a presentare molti nomi per ciascun posto vacante, la libertà di scelta dell'Esecutivo rimane presso a poco identica a quella presente: se sono chiamati a presentarne soli due o tre, la presentazione diventa una elezione appena dissimulata; — in entrambe le alternative, il sistema intensifica le pressioni dei candidati sul Governo, e scontenta e mortifica pubblicamente più candidati di quanti poi se ne appaghino con le poche nomine [1].

* (1) Tra gli ultimi tentativi di riforma del nostro Senato, annoveriamo la proposta di legge presentata alla Camera dei deputati dall'on. Luigi Lucchini, nella seduta dell'11 aprile 1905, in seguito alla mancata convalidazione della nomina di varî Senatori. *L'infornata*, come si dice, era stata di ben quarantatrè Senatori, non tutti certo degni del laticlavio, e dei quali non meno di diciassette erano ex-deputati caduti clamorosamente nelle precedenti elezioni del novembre 1904; cosi che il Senato pareva destinato — nel concetto del Ministero responsabile di dette nomine — a diventare l'ospizio degl'invalidi politici.

Il che se anche non era vero, aveva però molte apparenze d'esserlo, onde non è a dire quanto ciò contribuisca a screditare la Camera vitalizia.

Di qui la reazione del Senato nell'usare con un certo rigore del suo diritto in ordine alla verificazione dei titoli dei nuovi eletti, e di qui ancora

§ **350.** — Il problema, a considerarlo in tutta la sua grandezza, non investe semplicemente l'esistenza delle categorie più o meno ampie e più o meno disciplinate, ma la convenienza della stessa nomina regia e vitalizia.

Importa innanzi tutto non dimenticare, che se il regime rappresentativo richiede a comune giudizio due Camere, non sopporterebbe tuttavia che queste fossero perfettamente identiche nè per intensità nè per estensione di uffici. Una delle due non può non essere preponderante; senza di che mancherebbe l'unità di soluzione dei conflitti politici, e in genere la guida costante ed univoca nella direzione della cosa pubblica, e s'incapperebbe realmente nel pericolo rilevato da Turgot e da Franklin, quando rassomigliarono il sistema bicamerale al serpente con due teste ed al carro con due cavalli attaccativi in senso opposto. Una delle due Camere, per conseguenza, non può che trovarsi in una certa condizione d'inferiorità rispetto alla prima. Ora, se questo è, dal più al meno, il retaggio necessario di tutti i Senati (massime in regime di Gabinetto), conviene al savio legislatore di non aggiungere alla naturale condizione sfavorevole, anche un metodo di composizione che maggiormente li indebolisca. Ben vero, che a disparità di uffici e d'importanza politica, è un bene che si faccia corrispondere disparità nel sistema d'istituzione delle due assemblee; quindi non sarebbe consigliabile di far sorgere il Senato dallo stesso corpo elettorale dell'altra Camera, con identici collegi e metodi di scrutinio, con identica durata, con uguali condizioni d'eleggibilità e con ugual numero di membri. Ma, tolto ciò, l'esperienza prova che di tutti gli altri metodi possibili, il meno adatto a conciliar forza al Senato è proprio quello della nomina regia e vitalizia sia pur condizionata a categorie o a presentazioni.

Questo sistema (come già ricordammo) nacque in Francia nel 1831, a guisa di compromesso fra la Paria Ereditaria

la proposta dell'on. Lucchini (rimasta semplice proposta) e tendente a disciplinare la scelta e la nomina dei Senatori con metodi e forme sui quali non crediamo ora opportuno intrattenerci più oltre.

(Cfr. *Rivista penale*, vol. LXI, anno 1905, pag. 610).

ivi ricopiata nel 1814 dalla vecchia Inghilterra, e il sistema elettivo che già tentava gli spiriti più accesi e che verso la metà dello stesso 1831 era stato accolto nel Belgio. Parve quello un savio temperamento fra le due tendenze contrarie, e tutti l'accettarono — lusingandosi gli uni, che la nomina semplicemente vitalizia avrebbe consentita una maggiore armonia fra il Senato e la coscienza pubblica — gli altri aspettandosi che la nomina regia avrebbe fatto del Senato un solido riparo alla Corona contro le temute intemperanze dell'altra assemblea. Ma le due speranze, elidendosi a vicenda, generarono un sistema ibrido ed equivoco.

Un Senato ereditario (supponendo, bene inteso, che le condizioni sociali e politiche gli assicurino il sostrato che gli è indispensabile nel popolo, e che non si può creare a volontà della legge) ha in attivo il vantaggio della massima indipendenza così dal Governo come dagli elettori; cui aggiunge il pregio di comprendere anche le forze giovanili, sempre energiche e spesso eccitabili alle idee più nuove, perciocchè in quel sistema la morte del padre chiama al seggio senatorio il figlio appena maggiorenne, piaccia o non piaccia al Governo o ad altri. E d'altra parte un Senato elettivo, qualunque sia il metodo della elezione, sente alle sue spalle il paese più o meno prossimo; onde può parlare alto, in nome di questo, così a fronte del Governo, come anche (entro certi limiti) a fronte dall'altra Camera. Invece un Senato di nomina regia e vitalizia non è che « una Paria mutilata » — senza avere nè sufficiente indipendenza verso il Governo, nè sufficiente contatto col popolo. Le nomine sono fatte secondo il punto di vista del Gabinetto che si trova al potere. Gli elementi fra cui esse avvengono, o son quelli che non aspirano all'ambiente battagliero della Camera, o son quelli che dalla Camera si ritraggono per stanchezza. Fiaccati dall'età o dalle passate lotte, o adusati alla calma dei pubblici uffici, o alieni per cagioni varie dalla vivace attività politica, questi elementi penetrando in Senato ben sentono di non avere a titolo che la benevolenza dei Ministri, i quali a loro volta hanno a base precipua la benevolenza del proprio partito. Ciascuno

di essi, singolarmente, ha un passato che gli concilia il rispetto pubblico: ma il corpo che tutti insieme costituiscono, non può avere forti iniziative, non può avere energie durevoli. Di fronte al Gabinetto che si appoggia sulla Camera, esso è « il delegato del delegato » sotto la minaccia perenne delle infornate che ne piegano ogni resistenza; di fronte alla Camera che si appoggia sul paese, non può mai parlare in nome di quest'ultimo, perchè non può mai essere disciolto. Ancora: la qualità delle sue attribuzioni costituzionali, complicandosi con la debolezza della sua composizione, per azioni e reazioni reciproche ne riduce straordinariamente l'importanza. Esso ha l'iniziativa delle leggi, ma poco ne usa, e il Governo stesso cura poco di portare ivi in primo luogo le leggi proprie: infatti nel cinquantennio dal 1848 al 1897 la nostra Camera discusse e votò per prima 3918 progetti, mentre il Senato nello stesso periodo non ne discusse e votò per primo che 447 fra iniziative proprie e iniziative del Governo. Ha il diritto di rigetto allo scrutinio finale; ma debole di per sè, e chiamato ad esaminare le proposte dopochè l'altra Camera già le ebbe fissate e approvate, non riesce che raramente ad usarne: invero sui 4365 disegni di legge che gli passarono innanzi in quel cinquantennio coperto dalle prime XIX legislature (3918 + 447), dieci soli esso ne rigettò all'ultimo voto, parecchi ma non moltissimi ne rimandò modificati all'assemblea popolare. Privo poi dell'iniziativa finanziaria, privo in pratica altresì del controllo politico sui Ministri, non ha mezzi d'imprimere vivacità alle proprie movenze, nè di acquistar forza e vigore d'organo efficiente della vita pubblica, nè di sollevare echi frequenti e appassionati nella stampa e nel popolo. Costituito infine d'un minor numero di membri validi e d'elementi più calmi, esso disbriga assai rapidamente le sue poche incombenze: donde piccolo numero di sedute e lunghi periodi d'inazione forzata, cosicchè l'attenzione pubblica ha minori occasioni d'occuparsene e di affezionarglisi. Narrano in Francia che nel 24 febbraio 1848, al primo scoppio della rivoluzione a Parigi, il senatore Molé si precipitava nel Senato (composto allora come il

nostro), e diceva concitatamente al collega Saint Priest: « gl'insorti hanno invaso la Camera dei Deputati e l'hanno sciolta colla forza: certo saranno qui fra poco, per fare lo stesso ». Ma Saint Priest replicava: « non temete, anzi non lusingatevi; qui al Senato, non verranno! ». E non andarono, infatti: l'assemblea senatoria si era chiarita troppo debole, perchè ai rivoluzionarii occorresse sopprimerla come un ostacolo!

Il giorno in cui la riforma del nostro Senato s'imporrà veramente, o si dovrà ricorrere al sistema elettivo, o sarà inutile occuparsene. E forse le migliori ispirazioni si prenderanno in Olanda, nella Francia presente, in alcune disposizioni delle leggi belga e spagnuola: studiando un sistema di elezioni fatte dai Consigli Provinciali, da quelli comunali, dalle Università, dalle Camere di commercio, dalle Camere del lavoro, dai Comizî agrarî, ecc. Ma certamente bisognerà incominciare, se già non siasi fatto ad altri fini proprii, dal richiamare a vita più rigogliosa ed autonoma codeste organiche assise della vita sociale e politica.

Art. 34.

I Principi della Famiglia Reale fanno di pieno diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a ventun'anno, ed hanno voto a venticinque.

SOMMARIO:

Prerogativa senatoria dei Reali Principi.

§ 351. Ragioni e origini di questa prerogativa. — § 352. Da qual momento essa ha principio. — § 353. Età di ammissione dei Reali Principi in Senato. — §. 354. Loro precedenza sugli altri Senatori.

Prerogativa senatoria dei Reali Principi.

§ **351.** — Accanto ai Senatori di nomina regia prescelti nelle condizioni di cui al precedente articolo, il nostro Statuto chiama a membri del Senato, per dritto della loro nascita, tutti i Principi maggiorenni della Reale Famiglia, cioè tutti i parenti maschi legittimi del Re fino al decimo grado civile. Questa prerogativa non è che una sopravvivenza storica, pervenuta a noi per imitazione dell'Inghilterra attraverso la Francia.

In Inghilterra la Camera dei Lordi nacque per la convocazione periodica di tutti coloro che possedevano feudi direttamente dalla Corona; e poichè nella distribuzione dei feudi il Re non dimenticava certo i propri figli e parenti, era naturale ch'egli convocasse anche questi, al pari di tutti gli altri suoi *tenentes in capite*. Così i Principi Reali si trovarono a far parte dell'alta assemblea: ma non in quanto a Principi Reali, bensì in quanto possessori di feudi; e perciò non nella qualità di membri di dritto, ma in con-

dizioni affatto identiche a quelle di ogni altro Pari del Regno.

In Francia la Carta del 1814 ricopiando assai dappresso la Costituzione inglese — almeno quale appariva nello aspetto esteriore — imitò anche la Parìa ereditaria: e volendo restaurare fin dove era possibile l'antico regime, non solo compreso fra i Pari del Regno i Principi della famiglia e quelli del sangue reale, ma li dichiarò Pari *pel dritto della loro nascita,* secondo una prerogativa che ad essi apparteneva in forza di un editto del 1711. Oltre di che, se avesse riservata anche per questi la nomina regia, ciascun Principe creato Pari avrebbe fatto parte del Senato ad esclusione di tutti i suoi figli, e morendo avrebbe lasciato il seggio al solo primogenito, mentre invece ammettendoli tutti per disposizione generale statutaria, a tutti senza distinzione veniva subito estesa la dignità senatoria.

Come conseguenza della rivoluzione di luglio, nel 1831 era abolita in Francia la Parìa Ereditaria, e s'istituiva il Senato di nomina regia su determinate categorie d'eleggibili: ma, in tanto mutamento, l'articolo della Costituzione concernente la prerogativa dei Reali Principi, continuava a sussistere senz'altra diversità che quella di restringere ai « Principi del sangue » il seggio conceduto nel 1814 ai « Principi del sangue » ed ai « membri della famiglia reale ». Cosicchè un istituto ch'era nato e si comprendeva nel sistema dell'eredità, quando il seggio senatorio non era che una semplice conseguenza della posizione sociale dei « Pari », si trovò a sopravvivere in condizioni diversissime, quando il seggio senatorio diveniva un alto ufficio pubblico, da conferirsi all'eminente merito personale.

Si cercò allora una ragione, che fosse adatta a giustificare questa prerogativa anche nel nuovo sistema di costituzione del Senato senza l'eredità; e si trovò nella opportunità che i Principi Reali, potendo in ipotesi essere chiamati un dì o l'altro a succedere al trono, di buon'ora prendano qualche parte alla vita pubblica ed acquistino diretta conoscenza delle cose e degli uomini politici. E poichè sarebbe sconveniente il lasciarli nella condizione di

dover sollecitare i voti di un collegio elettorale e contendere con altri candidati per entrare nella Camera elettiva, voglionsi aprire ad essi le porte del Senato; molto più che l'ambiente di questo, per la relativa assenza di passioni politiche, offre condizioni assai propizie a raggiungere lo scopo di cui trattasi. Ma una tal considerazione ha oggidì perduto ogni valore: dappoichè presso di noi la consuetudine costituzionale si è svolta univocamente nel senso che i Principi Reali non esercitino mai le loro funzioni senatorie: e pertanto, la disposizione dell'articolo 34 dello Statuto non conserva più che una portata meramente formale ed onorifica.

Noi dobbiamo, ad ogni modo, illustrare le sue tre parti.

§ **352.** — Prima disposizione: i Principi Reali fanno parte dei Senato per dritto della loro nascita, cioè senza bisogno di nomina con decreto regio: ma da quel momento ne fanno parte.

Alcuni, alla dizione statutaria come appare a prima vista, contrappongono la prima frase dell'articolo 34 alla terza, e sostengono doversi in proposito distinguere tre momenti: la nascita, che adduce *de jure* la qualità senatoria con tutte le prerogative connesse; l'età di 21 anni, che alle prerogative aggiunge il dritto di partecipare alle adunanze e prendervi la parola; l'età di 25 anni che perfeziona in ogni suo punto la posizione dei Principi, conferendo loro anche il diritto di voto.

Altri però intendono che i Principi Reali incominciano a far parte del Senato soltanto nel momento in cui effettivamente vi entrano, cioè al ventunesimo anno: e questa è invero l'esatta soluzione, se si considera l'azione storica dello articolo meedesimo.

La Carta francese del 1814 stabiliva:

Art. 27. — La nomina dei Pari di Francia appartiene al Re...

Art. 28. — I Pari hanno entrata nella loro Camera a 25 anni, e voto deliberativo solamente a 30 anni.

Art. 30. — I membri della Famiglia Reale e i Principi del sangue sono Pari per dritto della loro nascita. Essi seggono immediatamente dopo del Presidente; ma non hanno voto deliberativo che a 25 anni.

Art. 31. — I Principi non possono prendere posto nella Camera che per ordine del Re, espresso per ogni sessione con un messaggio, sotto pena di nullità di tutto ciò che si sarà fatto in loro presenza.

In tutte queste disposizioni, la qualità di Pari è nettamente distinta dalla capacità di sedere e votare nella Camera Alta: i Pari ordinarii, sono nominati dal Re a qualunque età, ma non entrano che a 25 e non acquistano voto che a 30; i Pari di dritto, non hanno bisogno della nomina regia, ma non entrano che per ordine del Re, e se anteriormente ai 25 anni, senza diritto ai voto. Qui dunque è incontrovertibile che i Principi Reali sono dichiarati Pari fin dalla nascita: il che però non è conseguenza dell'essere Pari di diritto, ma è conseguenza dell'essere distinta per tutti la dignità di Pari dalla qualità di membro della Camera.

Venne poi la Costituzione del 1830. Essa conservò integri gli articoli 22 e 28 (divenuti 25 e 24), ma corresse l'articolo 30 come segue:

Art. 26. — I Principi del Sangue sono Pari per dritto di nascita: essi seggono immediatamente dopo del Presidente.

Cosicchè, soppresso l'alinea per cui i Principi acquistavano il voto a 25 anni, e soppresso affatto l'antico articolo 31 che permetteva al Re di farli entrare anche prima, i Pari di dritto rimanevano in tutto parificati a quelli di nomina regia, e quanto all'età dell'entrata e quanto a quella del voto continuando ad essere Pari *fin dalla nascita*. La legge 29 dicembre 1831, abolendo l'eredità e istituendo il sistema delle categorie, non innovò in nulla relativamente ai Principi Reali, nè la questione ebbe opportunità di sorgere.

Sopra coteste basi il costituente piemontese addivenne all'opera propria. Esso ricopiò l'articolo 26 della Costituzione del 1830; ma avendo accolto pei Senatori di nomina regia un più alto ed unico limite di età, cioè 40 anni, così per la nomina e l'entrata come pel diritto di voto, e volendo d'altra parte abbassare questo limite pei Senatori di dritto e distinguere in conseguenza fra l'entrata e l'acquisto del voto, fu costretto ad aggiungere un apposito inciso:

lo aggiunse infatti al termine dell'articolo, senza badare che in tal guisa distaccava la prima dall'ultima parte, mentre sarebbe riuscito più chiaro se lo avesse inserito nel mezzo. Laonde quest'articolo va logicamente interpretato come se dicesse: « i Principi Reali fanno parte del Senato per diritto proprio, ossia senza bisogno della nomina regia; questo loro dritto proprio si manifesta al raggiungere della età maggiore, salvochè il dritto di voto vien loro ritardato fino al 25° anno ». Nè potrebbe essere altrimenti: quando si pensi che fuori del sistema ereditario non è concepibile isolare la qualità di Pari da quella di membro dell'Alta assemblea. E quale stranezza sarebbe il distinguere tra lo acquisto delle prerogative senatorie e l'assunzione degli uffici senatorii, mentre le cose non esistono e non si possono intendere che in quanto accompagnano e proteggono questi ultimi?

Escluso che pei Reali Principi occorra un decreto di nomina, bastando all'uopo il semplice fatto del compimento della maggiore età, la loro assunzione in Senato avviene a diligenza del Presidente dell'alto consesso, che per la funzione di cui all'articolo 38 dello Statuto è pienamente in grado di addivenirvi senza alcun pericolo di ritardo o di errore; e per le stesse considerazioni non occorre sulle assunzioni dei Reali Principi alcun controllo da parte del Senato, ossia non vi è per essi convalidazione a termini dell'articolo 60. Nel giorno in cui un Principe raggiunge l'età maggiore, il Presidente del Senato gli annunzia per lettera di averlo fatto inscrivere nell'albo dei membri, e ne dà poi partecipazione alla assemblea in seduta pubblica; il Principe risponde per lettera ringraziando. Ed a riprova dell'esattezza del nostro modo di vedere può ricordarsi che i nostri dieci Principi assunti in Senato dal 1848 al presente, nelle risposte a tale annunzio hanno sempre dimostrato di ammettere e riconoscere che allora e non prima, essi divenivano Senatori. Il giuramento, di cui all'articolo 47 dello Statuto, è prestato dai Principi in occasione della più prossima Seduta Reale dopo la loro iscrizione nell'albo senatorio: unica eccezione finora fu quella del Duca degli Abruzzi

Luigi di Savoia, che, ascritto fra i Senatori il 29 gennaio 1894, si recò a giurare e ad occupare per alcuni minuti il suo posto nell'aula durante la seduta 26 aprile 1894, pronunciando anche brevi parole di cortese risposta al Presidente del Senato.

Reciprocamente, poichè a rendere Senatore un Principe non occorre apposita nomina, non è nemmeno possibile che un Principe rinunzi con volontaria dimissione all'ufficio senatorio. Poichè il seggio in Senato è connesso *de jure* alla qualità di Principe, solo rinunziando a questa, che è la principale, si può rinunziare anche a quello, che è l'accessorio. Il seggio si perde dai Principi Reali per le stesse cause che fanno perdere la qualità di Principe: come l'assunzione al trono, la rinunzia o perdita della cittadinanza, ecc.

§ **353.** — Seconda proposizione: i Principi Reali entrano in Senato a 21 anni, ma non vi acquistano il diritto di voto che a 25.

La ragione della duplice deroga al disposto dell'articolo 33 sta nel concetto stesso che ispirava l'ammissione dei Principi come membri di dritto in un Senato vitalizio. Poichè ciò si volle al fine di apprestare ai Principi medesimi un mezzo d'educazione politica, e non già a quello di dotare il Senato di capacità speciali come accade pei Senatori di nomina regia, non potea valere per essi la considerazione che faceva determinare nella matura età di 40 anni l'entrata ordinaria e normale nell'alto consesso. Fu quindi stabilita pei Principi l'età più bassa possibile, cioè quella di 21 anno, importando che la loro educazione politica si intraprenda ben per tempo e coi soli indugi strettamente inevitabili. A 21 anno lo Statuto li dichiarava già capaci di assumere la Reggenza del regno: a più forte ragione poteva dunque ammetterli a cominciare il loro tirocinio in Senato. Ed è notevole che questo limite vale anche pel Principe Ereditario — senza eccezione nella eccezione — sebbene questi per l'articolo 16 sia capace di assumere la reggenza a soli diciotto anni.

Ma d'altra parte, poichè i Principi Reali entrano in Se-

nato più per apprendere che per contribuire alle funzioni parlamentari, sembrò conveniente non ammetterli al voto deliberativo nella stessa giovanissima età della loro ammissione: e per non farli poi attendere sino a quarant'anni, si scelse la via di mezzo di consentir loro il voto al venticinquesimo anno. In Francia, come fu veduto nel precedente paragrafo, sotto la Carta del 1814 i Pari ordinari entravano a 25 anni e potevano entrare anche prima; sotto la Costituzione di luglio, e gli uni e gli altri entravano a 25 e votavano a 30 anni. Il nostro Statuto, adunque, abbassò leggermente le cifre offerte dal suo modello; come pure fece altre volte in quanto ai limiti di tempo da trascorrere nelle varie condizioni giuridiche per raggiungere l'eleggibilità senatoria nelle diverse categorie dell'articolo 33. Ma la nostra pratica costituzionale, svoltasi ed affermatasi costantemente nel senso dell'astensione dei Principi dalle sedute del Senato, ha tolto ogni reale importanza alla distinzione configurata in questa regola statutaria.

§ **354.** — Terza ed ultima proposizione: i Principi Reali seggono in Senato immediatamente dopo il Presidente.

Non è questa in verità una materia di tanta importanza, da dovere trovar posto in uno Statuto; massime poi se lo Statuto medesimo, come appunto il nostro, ha voluto essere tanto laconico sovra punti di ben più alto e sostanziale interesse! Tuttavia, poichè la disposizione esiste, corre a noi l'obbligo d'illustrarla: e per ciò fare, dobbiamo rimontare anche una volta alla Francia monarchica.

La Carta del 1814, e così pure la Costituzione del 1830, istituivano la Parìa Ereditaria. Ora una Parìa si fonda essenzialmente sui titoli, sulle dignità gentilizie, e non si può intendere senza questo aristocratico sostrato. Vi sono Principi, Duchi, Marchesi, Conti, Visconti, ecc.: i quali godono precedenze secondo l'altezza del rispettivo titolo, e a pari titolo secondo l'anzianità della rispettiva nomina e di tali precedenze fanno pompa anche nell'esplicazione del loro ufficio di membri dell'alta Camera. Ma ammettendo fra di essi i membri della Real Famiglia, questi dovrebbero spesse

volte prendere posto inferiore ad altri Pari, secondo il titolo e l'anzianità di ciascuno: la qual cosa non sarebbe conveniente al lustro delle istituzioni monarchiche, nè appieno conseguente col concetto che ai membri della Real Famiglia si conferisce la Parìa per un diritto superiore a quello di tutti gli altri. Per evitare adunque cotesto inconveniente, le due Costituzioni ora dette prescrissero che i Pari di dritto, qualunque fosse il loro predicato nobiliare e la loro anzianità di predicato, dovessero precedere sempre gli altri Pari ordinarii fatta eccezione solo pel Presidente, qual capo e rappresentante e moderatore dell'intero collegio. Ed anche la successiva legge del 29 dicembre 1831, aboliva la Parìa ereditaria, aveva cura di prescrivere con apposito articolo che i Senatori di nomina regia prendevano rango fra di loro « per ordine di nomina » ma al tempo stesso lasciava invariato l'articolo costituzionale per cui i Reali Principi sedevano « subito dopo del Presidente ». Lo Statuto nostro, a sua volta, mentre nell'articolo 33 sdegnava occuparsi delle precedenze fra i Senatori di nomina regia, ricopiava poi nell'articolo 34 la tradizionale disposizione concernente i Senatori di dritto; cosicchè questa rimane qui come campata in aria, non avendo più l'antica ragione del suo essere nel contrapposto dell'altra disposizione al precedente articolo.

In ogni caso, la frase « essi seggono » è inesatta. Non vale genericamente « essi hanno posto o rango » perciocchè fuori dell'aula senatoria i Principi Reali non compaiono mai come Senatori, e quindi non hanno mai occasione di sedere o prender posto con gli altri membri del Senato, in un ordine o nell'altro. Non vale nemmeno nel senso letterale, perciocchè dentro l'aula senatoria esistono bensì appositi seggi pei Reali Principi, ma non sono nè potrebbero essere collocati materialmente *dopo* quello del Presidente. I seggi dei Principi Senatori costituiscono il primo banco, e più basso del primo settore a *destra* del seggio presidenziale: sono contrassegnati da stemmi reali nelle spalliere, e si tengono chiusi da cordoni alle due estremità, in guisa che nessuno può occuparli nell'assenza dei titolari. L'unica

applicazione di questa disposizione statutaria si ha nel costume, che in ogni elenco a stampa dei membri del Senato, sia poi redatto in ordine alfabetico o in ordine d'anzianità, i nomi dei Senatori Principi Reali precedono sempre in un gruppo: e così pure negli elenchi a stampa dei membri degli *Uffici*, poichè è d'uso che nel sorteggio bimestrale di questi ultimi si comprendano costantemente anche i Principi, sebbene poi non si sia mai dato il caso ch'essi effettivamente assistano alle adunanze.

Art. 35.

Il Presidente e i Vicepresidenti del Senato sono nominati dal Re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi Segretarii.

SOMMARIO:

L'Ufficio di Presidenza del Senato.

§ 355. Guarentigie parlamentari. — § 356. Il Presidente delle assemblee politiche. — § 357. I Vicepresidenti, i Segretarii e i Questori. — § 358. Prima parte dell'art. 35. — § 359. Seconda parte dell'art. 35 e disposizioni del regolamento del Senato.(*n*) — * § 360. Elenco dei Presidenti del Senato dal 1848 alla XXII legislatura.

L'ufficio di Presidenza del Senato.

§ **355.** — Nel § 83 fu posta in luce la necessità d'efficaci guarentigie di dritto pubblico per ciascuno degli organi costituzionali dello Stato, affinchè risulti assicurata la rispettiva integrità ed autonomia, e in un ambiente di mutuo rispetto ciascuno possa compiere la propria missione con piena indipendenza.

E fu pure rilevato che siffatte guarentigie non sono privilegi ma prerogative; cioè non benevole concessioni di favore nell'interesse egoistico di chi ne è investito, ma tutele e difese assegnate all'ente o al corpo in ragione delle funzioni ch'esso è chiamato a compiere, e per un alto e superiore interesse pubblico.

Come le funzioni regie sono garentite mediante la inviolabilità del capo dello Stato — come è garentita la indipendenza dell'Esecutivo mercè i dritti spettantigli a tenore dell'art. 9 dello Statuto, e il dritto d'*infornata*, e le dispo-

sizioni dell'art. 47 — come il Giudiziario è guarentito dalla inamovibilità che lo Statuto stesso determina all'art. 69 — così pure i due rami del Parlamento non possono non avere importanti guarentigie in corrispondenza delle loro importanti funzioni. E poichè l'art. 35 è il primo, nello ordine numerico, il quale ci richiami a trattarne, stimiamo di esporre sin da ora il quadro complessivo, che sarà poi svolto a parte a parte nel seguito di questo commento. Ecco adunque quali sono le prerogative costituzionali delle Camere:

1° dritto di organizzarsi liberamente, e perciò *a*) di nominarsi il proprio Presidente, anzi il proprio ufficio di presidenza; *b*) di farsi il proprio regolamento ed interpetrarlo nei casi singoli;

2° dritto d'amministrarsi liberamente, e perciò *a*) di costituirsi il proprio bilancio; *b*) e di scegliersi i proprî impiegati;

3° dritto di difendere l'esercizio delle proprie funzioni, e perciò d'esercitare la propria polizia; e quindi, negativamente, immunità della propria sede; positivamente, facoltà di sindacato così sulle offese arrecate da estranei dentro o fuori dell'aula, come sui turbamenti dell'ordine e delle intemperanze di linguaggio, provocati dai suoi stessi membri nel corso delle adunanze;

4° dritto di vegliare alla integrità della propria composizione; e quindi di conoscere, da una parte, dei titoli d'ammissione, dall'altra, dei motivi d'allontanamento, temporaneo o definitivo, dei proprî membri.

Noi dobbiamo parlare, per ora, della prima di tutte queste guarentigie: e limitatamente al Senato del Regno.

§ **356.** — La moltitudine che non si riduce ad unità, è confusione: ogni assemblea, qualunque sia il numero dei suoi componenti, non può attendere con ordine, con calma, con reciproca sicurtà ai proprî còmpiti, se non si organizza riconducendosi all'imperio del dritto — se cioè non si costituisce una *norma* per la sua azione collettiva, ed un *ufficiale* pel mantenimento della norma adottata. Quella norma

è il regolamento; questo ufficiale è il Presidente; e costituisceli entrambi da sè, e il non riceverli da potere estraneo, è segno e malleveria chiarissimi d'indipendenza.

Restringendoci per ora al Presidente, un solo sguardo alle attribuzioni sue basterà per farci intendere quale alta e delicata posizione egli occupa in una assemblea politica. Egli apre e chiude le adunanze, cioè segna i limiti alle legali riunioni; dirige i dibattiti, tempera gli oratori, mantiene l'ordine, assicura a ciascuno il suo dritto, fa rispettare a ciascuno i suoi limiti; pone le quistioni, chiama ai voti, ne annunzia e certifica l'esito. Egli è, al tempo stesso, rappresentante e moderatore dell'assemblea: come rappresentante, parla ed opera a nome di essa, donde il suo nome inglese di *Speaker*, oratore; come moderatore, tutela la maggioranza contro le minoranze, queste contro quella, i singoli contro la collettività, la collettività contro le intemperanze dei singoli, le norme regolamentari contro chiunque pretenda disconoscerle. Fuori dell'aula, si concreta in lui la dignità dell'assemblea; dentro dell'aula, non vi è persona che non sia a lui subordinata; — all'art. 34 noi vedemmo che i Principi Reali, che prendono il posto sopra tutti gli altri Senatori, lo cedono però al Presidente del Senato — a suo tempo vedremo che anche i Ministri e i Commissari del Re sono soggetti alla sua legale potestà nel corso delle adunanze — e a maggior ragione gli estranei, che dalle tribune assistano ai dibattiti. I regolamenti delle assemblee politiche — si è potuto scrivere — non valgono se non quel che vale il Presidente che deve applicarli e farli rispettare: il solo regolamento buono ed efficace, è di avere un presidente degno delle sue alte funzioni e adatto a disimpegnarle.

Ad un così delicato ufficio, sono evidentemente indispensabili preziose qualità personali e non comuni attitudini tecniche. Ma è anche necessario — se non più, forse — un alto grado di fiducia da parte dell'assemblea stessa verso il proprio moderatore: dappoichè i singoli membri, le minoranze, la stessa maggioranza non potrebbero acquietarsi alle decisioni ed ai richiami di lui se non avessero fede piena e spontanea

nella sua imparzialità; e non potrebbe egli stesso dispiegare con secura coscienza le ampie potestà discrezionali confidate in deposito all'onor suo, se non sentisse incontestata e insospettata la propria autorità morale fra tutti i membri della Camera. Bene osservò Gladstone ai Comuni d'Inghilterra, che il Presidente non governa tanto con l'uso dei suoi poteri; quanto con l'influenza sua: e questa gli deriva tutta dalla fiducia spontanea delle varie frazioni dell'assemblea.

Or bene, l'esperienza ha dimostrato che questa fiducia non può esistere intiera, nè può serbarsi continua, se non quando il Presidente è scelto a convenienti periodi dal libero voto di coloro stessi che debbono sopportarne e rispettarne i giudizii. Un Presidente imposto da un'autorità estranea si troverebbe a volte appoggiato da troppo incerto o limitato consenso, perchè l'indipendenza dell'assemblea non ne abbia a subire turbamento, mortificazione o disagio. E poi, è conseguenza e complemento del diritto d'interpretare il proprio regolamento. Ecco perche il diritto di nominarsi liberamente il proprio presidente, si considera da tutti come una delle fondamentali guarentigie delle assemblee politiche.

§ **357.** — Ma, ad organizzare la direzione di un'assemblea, non basta il solo presidente.

Prolungandosi per più mesi le sessioni, e per più ore le adunanze, è facile ad anche cauto il prevedere che per infermità o stanchezza od altra straordinaria cagione, il Presidente possa trovarsi costretto a disertare talvolta il suo seggio. Indi l'opportunità di uno o più Vicepresidenti, i quali si tengono sempre pronti a sostituire il Presidente che manchi. Ma, come è naturale, finchè il Presidente occupa in persona il suo seggio, l'ufficio del Vicepresidente non esiste: solo ove quello non sia presente, il vicepresidente che ne assume il luogo, assume ufficio e poteri e doveri e titolo di Presidente per tutta la durata della sostituzione. Per le quali considerazioni è chiaro che anche i Vicepresidenti hanno bisogno della fiducia cordiale costante dell'assemblea.

Ancora: un'assemblea numerosa ha pur bisogno di Segretarii, che nel corso delle sedute assistano il Presidente nella lettura degli atti, nella chiama dei membri per le votazioni, nel computo dei voti, e tengono la nota dei membri che si inscrivono a parlare, e redigono i verbali delle adunanze, ecc. Questi Segretari (da non confondersi con gli impiegati di pari titolo che possono trovarsi addetti ai servizi amministrativi delle Camere) per le delicate funzioni loro, hanno pur essi necessità di godere la comune fiducia, e perciò debbono essere parimente eletti dall'assemblea.

Infine, ogni assemblea ha un proprio bilancio ed una propria amministrazione per varî servizi che le abbisognano come ad esempio illuminazione, riscaldamento, stampati, archivio, biblioteca, stenografia, e via di seguito. A tal complesso di servizi sogliono essere preposti appositi ufficiali; la cui prima istituzione, sotto il nome di « Ispettori » rimonta alle assemblee francesi dell'epoca del Direttorio (1795-99), mentre poi col Senatus-consulto 28 frimajo, anno XII (1803) vennero ad assumere il nome più classico di « Questori » per richiamo ai custodi dell'erario nell'antica Roma. E tale è il nome che è loro rimasto quasi senza eccezione presso i diversi Parlamenti; e al pari degli ufficiali predetti, anch'essi hanno bisogno della fiducia dell'assemblea, e debbono perciò essere eletti dalla medesima.

Così ogni assemblea politica ha un Presidente ed alcuni Vicepresidenti, Segretarii e Questori. Il complesso di questi, costituisce inoltre l' « Ufficio di Presidenza » spesse volte con attribuzioni proprie di ordine interno e particolarmente amministrativo, secondo è stabilito dal regolamento d'ogni Camera.

§ **358.** — Dai concetti che abbiamo richiamati nei precedenti paragrafi si discosta notevolmente questo articolo del nostro Statuto, in quanto non riconosce al Senato quel diritto di nominarsi il proprio Presidente, e di conseguenza anche i Vicepresidenti, che noi consideriamo come una delle primordiali guarentigie d'ogni assemblea politica.

Il sistema deriva dall'Inghilterra. La Camera dei Lordi, essendo in origine Suprema Corte di Giustizia per le processure a carico dei Pari del Regno, oltrechè Gran Consiglio della Corona, fu in tali qualità presieduta fin dai primordii dal Gran Cancelliere, o Ministro del Re per gli affari di grazia e giustizia. Nè l'antica usanza venne mai meno presso quel popolo, anche quando nel corso dei secoli il primigenio carattere dell'alto consesso diventò piuttosto quello di un ramo del Parlamento: onde anche oggi i Lordi sono presieduti da quell'eminente ufficiale regio ch'essi non scelgono, e che può anche essere estraneo all'assemblea (come già avvenne in tre casi), e che per una delle tante singolarità sopravvissute in Inghilterra è al tempo medesimo Presidente dell'Alta Camera, Ministro parlamentare e Primo Giudice del Regno.

La Carta francese del 1814, nella sua pedissequa imitazione delle esteriorità anglosassoni, riprodusse anche questa singolare usanza: e nel suo art. 29 prescrisse che la Camera dei Pari sarebbe presieduta dal Cancelliere di Francia, e in sua assenza da altro Pari di libera designazione del Re. Tanto più che la Carta mostravasi impressionata del pericolo che le assemblee politiche potessero lasciarsi andare a designazioni troppo significanti in occasione delle nomine dei propri Presidenti: e quindi le giovava anche da questo punto di vista di togliere al Senato la libera scelta di cui trattasi, mentre d'altra parte riserbava al Re anche la nomina del Presidente dell'assemblea elettiva, quantunque nella temperata forma di una scelta fra cinque candidati da indicarsi dall'assemblea medesima.

La Costituzione del 1830 lasciò poi immutato quell'articolo: e il costituente piemontese, trovandosi a fronte del sistema francese da una parte, e della Costituzione belga dall'altra, ove si riconosceva il pieno dritto di nomina ad entrambe le Camere, finì per foggiare l'art. 35, nel quale non si parla del Cancelliere, ma si riserba al Re puramente e semplicemente la nomina. Del resto, il verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6) non dà chiarimenti al riguardo; l'art. 35 fu letto e passò senza osservazioni di sorta.

È gradito constatare che l'applicazione di questo articolo non diede mai luogo ad impressioni men che favorevoli e nel Senato e nel pubblico: ciò per altro non toglie che si debba recare contrario giudizio in ordine alla sua convenienza. Il Senato non è più un corpo quasi consultivo, nè più delibera in segreto come nell'antica Inghilterra e nella Francia dal 1814 al 1830: esso è un ramo del Parlamento, e non si vede perchè la sua dignità ed autonomia costituzionale debbano essere meno sollecitamente curate di quel ch'è richiesto dall'essenza e dalla posizione d'ogni assemblea politica. Si comprenderebbe (pur senza approvarlo) il diniego di tale suprema guarentigia all'assemblea elettiva, sempre irrequieta e temibile ai Governi dell'antico stampo: ma qual ragione d'imporre cotesto vincolo a un Senato che è già di nomina regia ed ha meno ampie funzioni, e mostra uno spirito naturalmente pacifico? Troppo lieve ragione sarebbe — e si accenna appena — quella che volesse dedurre l'opportunità della nomina regia del Presidente del Senato dalle funzioni puramente formali che a lui spettano in esplicazione dell'art. 38 dello Statuto, nè sarebbe più solido il motivo che si volesse derivare invece dalle funzioni giudiziarie del Senato, argomentando dalla lettera dell'art. 68 per cui « la giustizia emana dal *Re* ed è amministrata in suo nome da giudici ch'*egli* istituisce ».

Passando dopo ciò ai Vicepresidenti, lo Statuto non dice quanti ve ne devono essere: ma l'uso costante (non mai redatto a disposizione scritta) fu di nominarne due nel corso del Regno Subalpino, e poscia quattro (come alla Camera) dalla settima Legislatura, ossia dopochè il Senato si ampliò per la proclamazione del Regno d'Italia.

Lo Statuto nemmeno dice che il Presidente e i Vicepresidenti debbono essere prescelti tra i membri stessi del Senato, e potrebbe anzi sembrare che voglia o ammetta il contrario, quando nel capoverso prescrive che il Senato deve eleggersi i Segretarii « nel proprio seno ». Pure, non si è fatta mai questione di ciò. Fin dalle prime nomine nel 1848 questi uffici furono costantemente conferiti a Se-

natori senza distinzione di categorie: cosicchè oggi, dopo meglio di mezzo secolo, il dubbio non sarebbe nemmeno possibile. Nè certo potrebbe esservi prescelto un Senatore Principe Reale (come si vide nel Senato francese del Secondo Impero), per le generali considerazioni che accennammo nel § 251; nè un Senatore che sia ad un tempo Ministro, come è provato, ove pur fosse necessario, dall'esempio dell'on. Saracco, che cessò dalla Presidenza dell'alto consesso (senza però essere sostituito) allorquando fu assunto alla Presidenza del Gabinetto, mentre poi cessando da questa, fece immediato ritorno all'alto seggio in Senato.

Finalmente lo Statuto nemmeno dice per qual periodo sieno da nominarsi il Presidente e i Vicepresidenti: cosicchè un commentatore contemporaneo alla promulgazione di esso, il Peverelli, ritenne che il Re dovesse o potesse sceglierli a vita. Sta però in fatto, che sin dalla prima volta essi vennero sempre designati « per la prossima sessione », il che non è solo in evidente analogia col disposto dell'art. 43 in ordine alla Camera Elettiva, ma è anche in perfetta consonanza con lo spirito e le esigenze del regime di Gabinetto, non potendosi consentire, senza pericolo di gravi dissidii, che la presidenza dell'assemblea venga occupata indefinitamente da persona scelta sotto antichi e diversi influssi politici. Non è tuttavia senza un grave motivo che lo Statuto segnò il termine della sessione per l'Ufficio di Presidenza della Camera, ma serbava il silenzio per quello del Senato. Invero, gli articoli 36, 37 e 38 che fra poco esamineremo, richiedono imprescindibilmente l'esistenza del Presidente del Senato anche negl'intervalli delle sessioni; la qual cosa fu in primo luogo affermata dal Senato stesso colla deliberazione 10 febbraio 1873 che riportiamo al § 398, e poscia dalla legge 6 giugno 1889, n. 6106, la quale così determinava nel suo unico articolo:

Nell'intervallo fra le legislature e fra le sessioni di una legislatura, il Presidente e i Vicepresidenti del Senato durano sino alla nomina dei successori nel rispettivo ufficio a tutti gli effetti che di dritto, segnatamente a quelli degli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto, e degli articoli 369 e 370 del Codice civile (§§ 92 e 390).

Ma naturalmente nulla vieta che gli stessi Senatori vengano riconfermati nella carica di Presidente e di Vicepresidente al principio di ogni consecutiva sessione; e questa è anzi l'abitudine, tanto più corretta, in quanto mostra che il Governo s' inibisce di usare della sua potestà costituzionale a scopi di parte.

La forma di queste nomine e conferme è la consueta del Decreto Reale con la controfirma del Ministro dell'Interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Di tali atti regii si usò sino al 1880 di dar lettura in seduta pubblica del Senato, appena riassunta la sessione: in seguito però si introdusse l'uso di leggere pubblicamente la semplice lettera con la quale il Ministro dell' Interno dà partecipazione delle nomine medesime. E poichè trattasi di nomine regie, le rinunzie eventuali o le dimissioni sono indirizzate al Governo del Re, non senza però informarne contemporaneamente lo stesso Senato.

Notevole il caso Saracco — dimesso — e non rimpiazzato.

§ **359.** — I Segretari, per disposizione dello Statuto, sono invece eletti dal Senato fra i propri membri. Per disposizione del regolamento interno essi furono quattro in sino a tutta la XIV legislatura, e con la XV, nel 1882, vennero portati a sei. Dei Questori lo Statuto non parla, ma anch'essi vengono eletti dal Senato, e furono sempre in numero di due. Gli uni e gli altri durano in carica per tutta la sessione e sino all'entrata in carica dei rispettivi successori.

Riportiamo qui, a complemento, i primi due Capi del vigente regolamento del Senato:

CAPO I. *Costituzione del Senato e suoi Ufficiali.* — Art. 1. — L'*Ufficio di Presidenza* del Senato si compone del Presidente e dei Vice-Presidenti nominati dal Re, di sei Segretari e di due Questori eletti dal Senato nel proprio seno e nelle forme prescritte nel presente Regolamento.

L'Uffizio di Presidenza rimane in carica fino alla nomina dei successori.

L'Uffizio di Presidenza, allorchè si riunisce per deliberare su quanto gli è commesso dal presente Regolamento, prende nome ed autorità di Consiglio di Presidenza.

Art. 2. — Il *Presidente del Senato* mantiene l'ordine nell'Assemblea facendone osservare il Regolamento, concede ai Senatori, ai Ministri ed ai Commissari del Re la facoltà di parlare secondo le norme in esso stabilite; annuncia l'esito della votazione; parla in nome del Senato in conformità del sentimento espresso dalla maggioranza; presiede l'Uffizio di Presidenza, e sovraintende a tutte le funzioni delegate dal Regolamento ai Segretari ed ai Questori.

Il Presidente non deve prender parte nelle discussioni salvo per esporne lo stato, per istabilire il punto della questione e per ricondurvi gli oratori che se ne scostassero. Quand'egli intenda esporre la propria opinione entrando nel merito delle proposte, deve abbandonare lo stallo presidenziale, e non può tornarvi finchè non sia terminata la speciale discussione in cui egli è intervenuto, e compiuta la votazione cui questa ha potuto dar luogo (1).

In mancanza del Presidente ne fa le veci uno dei Vice-Presidenti, nell'ordine della loro nomina, al quale sono in tal caso applicabili le norme del presente Regolamento che riguardano il Presidente.

Art. 3. — *All'apertura della prima adunanza di ciascuna Sessione*, il Presidente chiama i sei più giovani Senatori presenti ad adempiere le funzioni di Segretari provvisori. Il Senato procede quindi immediatamente alla *nomina di sei Segretari definitivi*, e poscia di *due Questori*.

Tutte queste nomine si fanno a squittinio di lista, cioè per mezzo di schede, ognuna delle quali deve contenere tanti nomi quante sono le nomine da farsi; le schede che contenessero un maggior numero di nomi sono valide soltanto per i primi fino a concorrenza del numero prescritto.

In queste nomine, e generalmente in tutte quelle che si fanno per isquittinio di lista, nessuno può deporre schede a nome di un altro Senatore.

Tre Senatori, tratti a sorte, fanno lo spoglio dei voti e ne riferiscono al Presidente, il quale proclama l'esito della votazione nella seduta in cui vennero deposti i voti, od in quella immediatamente successiva.

Art. 4. — Per la nomina dei Segretari e dei Questori si richiede la maggioranza assoluta dei votanti: ove però questa non si ottenga nel primo squittinio, si passa ad una seconda prova, nella quale i voti non possono conferirsi che a quei Senatori, in numero doppio delle nomine da farsi, i quali nel primo squittinio abbiano ottenuto il maggior numero dei suffragi.

A parità di voti è eletto il Senatore più anziano: se anche le anzianità sono eguali, il maggiore d'età.

Art. 5. — Appena costituito l'Uffizio definitivo, il Presidente ne informa il Re in nome del Senato; egli ne dà similmente avviso alla Camera dei Deputati.

Art. 6. — I sei *Segretari* rimangono in carica fino al giorno in cui si procede alla nomina dei successori. Ove nel corso della Sessione uno di essi venga a mancare per decesso, per dimissione volontaria o per altra causa qualunque, sarà surrogato dal Senato nella forma prescritta dagli articoli 3 e 4.

* (1) Il più recente caso in cui il Presidente del Senato abbia preso il suo posto di Senatore per partecipare ad una discussione, si ebbe nell'adunanza del 22 dicembre 1900.

Art. 7. — Due *Segretari* almeno devono essere presenti ad ogni seduta del Senato.

I Segretari sovrintendono alla compilazione del processo verbale delle adunanze pubbliche e ne fanno lettura.

Stendono i processi verbali delle adunanze segrete del Senato e di quelle del Consiglio di Presidenza.

Iscrivono secondo l'ordine delle loro domande i Senatori che chieggono facoltà di parlare.

Sull'invito del Presidente dànno lettura delle proposte, degli emendamenti e d'ogni altro documento che debba essere comunicato al Senato.

Tengono nota delle risoluzioni dell'Assemblea.

Accertano il numero dei voti favorevoli e contrari nelle votazioni.

Fanno l'appello nominale e tengono conto dei Senatori che rispondono alla chiamata.

Notano i voti risultanti dallo spoglio degli squittinii per le nomine fatte dal Senato in adunanza pubblica o segreta.

Hanno cura che siano trasmessi agli Uffizi ed alle Commissioni i documenti relativi agli affari che debbono esservi discussi.

Sovraintendono all'andamento degli Uffizi di Segreteria e dei Resoconti delle sedute pubbliche a tenore dell'art. 3 del presente Regolamento.

Art. 8. — I *Questori*.

Sovrintendono a tutto ciò che appartiene alla direzione economica, alla contabilità ed al buon ordine esterno ed interno.

Prendono, occorrendo, gli opportuni concerti coi Questori della Camera dei Deputati per tutto ciò che interessa in comune le due Camere riguardo agli oggetti enunziati nel capoverso precedente.

I Questori, uscendo di carica, consegnano i conti ai loro successori.

Venendo essi per qualunque causa a mancare, il Senato procede a surrogarli con nuove nomine nella forma prescritta dagli articoli 3 e 4.

Quando entrambi venissero a mancare nell'intervallo delle Sessioni, od in tempo di proroga, sottentrerà a farne temporariamente le veci quello tra i Segretari eletti nell'ultima Sessione che aveva riportato il maggior numero di voti.

Art. 9. — I *Segretari* ed i *Questori* possono prender parte alla discussione come tutti gli altri Senatori.

CAPO II. — *Attribuzioni del Consiglio di Presidenza*. — Art. 10. — Il *Consiglio di Presidenza* attende sotto l'alta direzione del Presidente al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua.

Art. 11. — L'amministrazione economica del Senato è affidata ai *Questori* sotto l'autorità e la direzione del Consiglio di Presidenza.

I Questori sottopongono al preventivo esame del Consiglio di Presidenza, e rassegnano quindi alla Commissione di contabilità interna i conti degli esercizi consumati, ed i progetti dei bilanci degli esercizi avvenire, accompagnando quelli e questi con una relazione scritta; fanno al Ministro del Tesoro, in nome del Consiglio, la domanda dei fondi occorrenti; spediscono

i mandati di pagamento; propongono al Consiglio di Presidenza gli storni di fondi da una ad altra categoria del bilancio.

Art. 12. — Uno dei Senatori *Segretari* stende il verbale di ciascuna seduta del Consiglio di Presidenza, il quale viene firmato dal Presidente e da lui.

A questo verbale si annettono i documenti ai quali si riferiscono le deliberazioni prese dal Consiglio. Di quelle deliberazioni che portano spesa si fa un estratto autentico da annettersi al corrispondente mandato.

Art. 13. — La nomina, le promozioni e la destituzione degli impiegati subalterni e degli inservienti spetta al *Consiglio di Presidenza*, sotto ai cui ordini sono posti tutti gli Uffizi di cui all'art. 112.

La Biblioteca e l'Archivio e gli Uffizi di Questura sono sotto la sovraintendenza dei *Questori*.

Alla Segreteria ed all'Uffizio dei Resoconti sovraintendono durante le sessioni del Senato tre Senatori *Segretari* di ciò specialmente incaricati dal Consiglio di Presidenza.

* § **360.** — Aggiungiamo in ultimo l'elenco dei Presidenti del Senato dal 1848 ai dì nostri.

Legislatura	Sessione	Presidente	
—	—	—	
I.	unica	Coller	
II.	unica	Manno	
III.	unica	Manno	
IV.	1ª, 2ª, 3ª	Manno	
V.	1ª	Manno	
	2ª, 3ª	Alfieri di Sostegno	
VI.	1ª 2ª	Alfieri di Sostegno	
VII.	unica	Alfieri di Sostegno	
VIII.	1ª	Ruggero Settimo	Morto senza occupare l'ufficio.
	2ª	Sclopis	Dimissioni il 24 ottobre 1864.
	3ª	Manno	
IX.	1ª, 2ª	Casati	
X.	1ª, 2ª	Casati	
XI.	1ª, 2ª, 3ª	Fardella di Torrearsa	
XII.	1ª	Des Ambrois	
	2ª	Pasolini	
XIII.	1ª, 2ª, 3ª	Tecchio	
XIV.	unica	Tecchio	
XV.	unica	Tecchio	Dimissioni il 27 novembre 1884.
		Durando	
XVI.	1ª	Durando	
	2ª, 3ª, 4ª	Farini	
XVII.	unica	Farini	

Legislatura	Sessione	Presidente	
—	—	—	
XVIII.	1ª, 2ª	Farini	
XIX.	unica	Farini	
XX.	1ª	Farini	
	2ª, 3ª	Saracco	
XXI.	1ª, 2ª	Saracco	Nominato Presidente del Consiglio dei Ministri il 24 giugno 1900; richiamato alla Presidenza del Senato il 24 febbraio 1901.
XXII.	1ª	Canonico	Dimessosi nel gennaio 1908 per ragioni di salute.
		Manfredi	

Art. 36.

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 dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

SOMMARIO:

L'Alta Corte di Giustizia.

§ 361. Origine di quest'articolo. — § 362. Nome di Alta Corte.

Competenza.

§ 363. Rinvio di due casi di competenza. I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato. (*n*). — § 364. Carattere sussidiario e facoltativo della competenza su questi crimini. — § 365. Ragioni e utilità di questa competenza. — § 366. Competenza per connessione di causa.

Procedimento.

§ 367. Convocazione dell'Alta Corte. (*n*). — § 368. Giudizio sulla propria competenza. — § 369. Presidente, Pubblico Ministero, Cancelleria, Parte Civile e Difesa. — § 370. La Commissione Istruttoria. — § 371. Provvedimenti della Commissione Istruttoria dopo compiuta l'istruzione. — § 372. La Commissione d'Accusa. — § 373. Il dibattimento. — * § 374. La sentenza. Inammissibilità di rimedi contro la medesima. — * 375. Purgazione della contumacia e revisione dei processi. — * 376. La grazia Sovrana in rapporto alle sentenza dell'Alta Corte.

Carattere del Senato in Alta Corte di Giustizia.

* § 377. Erroneo significato che si attribuisce al capoverso di quest'articolo. — * § 378. Significato vero e portata del medesimo.

L'Alta Corte di Giustizia.

§ **361.** — Di tutti i tempi e presso tutti i popoli, si può dire, apparve sempre inopportuno di confidare al modesto magistrato ordinario la cognizione dei delitti che interessano

l'esistenza stessa dello Stato, e quella dei delitti commessi da personaggi i quali per l'altezza sociale o per la potenza del pubblico ufficio sembrano circondati da un'aureola che quasi sfida la giustizia. Per la più grande emozione cagionata dai processi contro siffatti personaggi o dai reati di siffatto genere — per la stessa difesa dei delinquenti che l'alta posizione o il grave reato espongono più facilmente alle intemperanze della vendetta e alle esplosioni della turbata coscienza pubblica — per la opportunità politica di un più solenne apparato allorchè trattasi di codesti casi o di codesti individui — i legislatori sentirono costantemente il bisogno di elevare il tribunale nella misura stessa in cui s'elevava il delitto o il colpevole. A condizioni speciali essi fecero corrispondere giurisdizioni speciali: e queste furono talvolta *eccezionali*, preordinate nella malvagità dei tempi a riprovevole proposito di rigore estremo; altra volta semplicemente *diverse dalle ordinarie* e per imponenza superiori a quest'ultime. Non occorre al nostro scopo seguire lo svolgimento di un tal concetto presso i popoli a regime assoluto e anteriormente al sorgere del sistema rappresentativo: ci basterà d'accennarne le vicende in Inghilterra e nella Francia.

Gli storici hanno rilevato il singolare parallelismo che l'Inghilterra presenta all'origine fra le istituzioni rapresentative e quelle giudiziarie. In un periodo in cui era ignota qualsiasi organica divisione fra i poteri, le assemblee locali, distrettuali e regionali e così pure il Gran Consiglio del Re, nell'epoca sassone e poscia ancora in quella normanna, esercitavano cumulativamente e con le stesse forme, funzioni di governo e funzioni di giustizia. Nel corso dei secoli il Gran Consiglio del Re venne poi trasformandosi nella Camera dei Lordi, assemblea politica e primo ramo del Parlamento: ma per la tenacia anglo-sassone anche nel suo nuovo assetto la Camera dei Lordi continuò sempre a ritenere ed esercitare, ed ancor oggi ritiene ed esercita, una sua propria giurisdizione civile e penale che ne fa la più alta fra le Corti giudiziarie del Regno. In particolare, al penale essa conserva la competenza a conoscere dei cri-

mini imputati ai propri membri, e dei reati denunziati a lei dalla Camera elettiva — nell'un caso per sopravvivenza dal principio medioevale del *judicium parium suorum* come si dirà al § 380, nell'altro per ininterrotta conservazione del vecchio sistema anglo-sassone per cui le accuse erano pronunziate dalle assemblee varie del popolo, e quindi le accuse più importanti si devolvevano spontaneamente alla più importante delle assemblee popolari.

Anche la Francia ebbe Corti speciali per la persecuzione dei delitti imputati ad alti personaggi. Ma tralasciando ogni particolare su codeste Corti dell'antico regime, le cui tradizioni domestiche furono violentemente spezzate e rinnegate dalla grande rivoluzione, ricorderemo che le prime Costituzioni del periodo rivoluzionario, a somiglianza più apparente che sostanziale dei metodi inglesi, istituirono a loro volta speciali giurisdizioni per reati di Stato e per quelli commessi dai più alti servitori del popolo. Il Primo Impero seguì l'esempio, tuttavia piegandolo ed adattandolo ai propri criterii. Fu però la Carta del 1814 quella che più dappresso imitò le istituzioni di oltre Manica, e con gli articoli 33, 34 e 35 attribuì precisamente alla Camera dei Pari una giurisdizione penale da esercitarsi in tre casi specifici: cioè pei crimini d'alto tradimento e per gli attentati alla sicurezza dello Stato, da chiunque commessi — pel giudizio dei propri membri in materia criminale — e pel giudizio dei Ministri, che fossero messi in accusa dalla Camera elettiva.

Successivamente la Costituzione del 1830 riprodusse codesti articoli ai numeri 28, 29 e 47 senz'alcuna variante. Ma la Costituzione belga, che fin dal 1851, avendo istituito il Senato elettivo, reputò pericoloso elevarlo del pari a magistratura giudicante, con molto senno si allontanò dai predetti esempi. Invece il Costituente piemontese, avendo accolta l'istituzione del Senato vitalizio, non ebbe motivo di privarlo delle tradizionali funzioni giudiziarie; e nel verbale 7 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6), quando si discuteva il testo del Proclama che fu poi emanato il giorno seguente, leggiamo le seguenti parole che te-

stimoniano della piena concordia sulla convenienza di questa speciale giurisdizione:

Si è stati unanimemente d'avviso di non comprendere nel Proclama l'articolo il quale conferisce alla Camera Alta l'attribuzione di conoscere dei reati di Stato; perciocchè non è codesto un principio fondamentale, mentre i soli principii fondamentali debbono essere inseriti nel Proclama medesimo.

Quindi il Proclama tacque: ma l'articolo in questione era già implicitamente approvato, tantochè nella seduta del 24 febbraio vediamo che l'articolo 36 fu semplicemente letto e passò senz'altro nel testo definitivo. Giova tuttavia rilevare che il detto articolo non è una mera riproduzione dei corrispondenti articoli delle due Costituzioni francesi, avendo raccolto insieme disposizioni che in quest'ultime figuravano disgiuntamente.

§ **362.** — Per l'articolo 36, adunque, il nostro Senato, oltre all'essere un ramo del Potere Legislativo, ha anche una sua propria giurisdizione penale: ed allorquando la esercita, prende il nome di « Alta Corte di Giustizia ».

Alta, non per rapporti gerarchici con le altre magistrature, giacchè trattandone lo Statuto in un titolo ben diverso da quello dedicato all'ordine giudiziario non fa parte di quest'ultimo, e non è nemmeno connesso alla Cassazione in cui l'ordinamento giudiziario trova il suo culmine: ma alta per dignità e posizione costituzionale, perciocchè le altre magistrature del regno sono tutte creature del Parlamento, mentre l'Alta Corte è istituita direttamente dallo Statuto, ed ha un numero di giudici che supera tutto il complesso dei membri delle Corti di cassazione e di appello unite insieme, e contiene come semplici giudici quei personaggi che nelle altre Corti rivestono le eccelse cariche di presidenti di sezione o di collegio. *Corte*, poi, come le Corti di cassazione e le Corti d'appello, a differenza delle giurisdizioni inferiori che si chiamano più modestamente Tribunali. « Corte » è la dimora dei Principi, quasi la dimora per eccellenza, prendendosi la parte pel tutto: e come i Principi all'inizio del medio evo usavano di rendere giustizia per-

sonalmente in presenza del popolo nel cortile del loro maniero, « andare alla corte » divenne un sinonimo di presentarsi ad un Tribunale elevato e solenne. « Corte di giustizia » finalmente, perchè il Senato nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie non è più un corpo legislativo e politico, ma un vero e proprio Tribunale, che istruisce e sentenzia. Nè la sua esistenza indipendente sembri una eccezione al principio dell'articolo 68 per cui « la giustizia emana dal Re », dovendosi por mente al significato storico e alla vera portata di quel principio, che non esclude, per fermo, l'esistenza di giurisdizioni create direttamente dalla legge fondamentale del Regno. Questa denominazione d'Alta Corte di Giustizia si vede apparire per la prima volta in Francia nella Costituzione dell'Anno III (1795), sebbene ivi le funzioni di cui trattiamo non fossero state attribuite alla Camera senatoria: nella prima fase della elaborazione dello Statuto nostro era stata prescelta la denominazione usata allora in Francia di « Corte dei Pari », ma fu in seguito abbandonata per le considerazioni che già riferimmo al § 81.

Competenza.

§ **363.** — La *competenza* della nostra Alta Corte, con perfetta imitazione della Francia nel periodo 1814-1848, è designata tassativamente dallo Statuto ed abbraccia non più che tre casi. Due di essi si determinano per ragion di materia, e sono il caso di crimini d'alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato — e il caso di reati ministeriali. Il terzo invece si determina per ragion di persona ed è il caso di reati commessi da Senatori.

Dei tre casi di competenza dell'Alta Corte, lo Statuto ci chiama ad esaminarne uno sotto l'articolo 37, un altro sotto l'articolo 47: qui dunque non abbiamo ad occuparci che solo di quello riflettente i reati di Stato [1].

* [1] Per quanto riflette l'accusa ai Ministri — di cui all'articolo 47 — ne parleremo, come si avverte nel testo, quando commenteremo quest'ultimo articolo. Però rileviamo subito che l'unico caso del Ministro accusato e con-

La frase « crimini d'alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato » è la pura e semplice riproduzione di quella che al medesimo articolo adoperarono le Costituzioni francesi del 1814 e del 1830. Un tempo cotesti delitti si dissero « di maestà » o « di lesa maestà » volendosi dapprima accennare con una tal formola alla sovranità della cosa pubblica, e più tardi alla mera dignità del Principe che da quel genere di delitti veniva offesa e colpita. E si qualificarono pure « di tradimento » o « alto tradimento » in reminiscenza storica del reato di fellonia, che nel sistema feudale era la rottura della fede giurata dal vassallo al principe largitore dei feudi [1]. Oggi i reati di Stato sono contemplati dal Codice penale nel libro II, titolo I, capi I e II, sotto le rubriche « delitti contro la patria » e « delitti contro i poteri dello Stato ».

Rientrano sotto la rubrica: i fatti diretti a sottoporre lo Stato o una parte di esso al dominio straniero, a menomarne l'indipendenza o a disciogliere l'unità — il portare armi contro lo Stato — il tenere intelligenze segrete con un Governo estero a danno dello Stato — le rivelazioni di segreti politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato — l'esporre lo Stato al pericolo d'una guerra intraprendendo arruolamenti od altri atti ostili, non approvati dal Governo — lo sfregio della bandiera nazionale — l'accettare onorificenze, pensioni od altra utilità da uno Stato in guerra con lo Stato italiano (articoli 104-116).

Rientrano sotto l'altra rubrica: i reati contro la vita, l'integrità e la libertà della persona del Re, della Regina, del Principe Ereditario, del Reggente durante la reggenza — i fatti diretti a impedire al Re, al Reggente, al Senato, alla Camera, l'esercizio delle rispettive funzioni — quelli diretti a mutare violentemente la costituzione dello Stato, la forma del Governo, l'ordine di successione al trono — l'arruolamento di cittadini nel regno a servizio d'uno Stato

dannato (Nasi), verificatosi in questi ultimi tempi, ci obbliga a trattare qui varie questioni che il suaccennato caso ha sollevate e che l'A. non aveva toccate od aveva semplicemente accennate. (Cfr. §§ 375 a 378).

[1] NOCITO, *Corso di diritto penale: Reati contro il diritto politico*, Capo I.

estero — i fatti diretti a far sorgere in armi gli abitanti del regno contro i poteri dello Stato — il prendere, senza facoltà e senza ordine, il comando di truppa, navi o fortezze — le offese al Re, alla Regina, al Principe Ereditario, al Reggente, con parole o con atti — il pubblico vilipendio del Senato, della Camera, delle istituzioni costituzionali — il far risalire al Re, pubblicamente, il biasimo o la responsabilità degli atti del Governo — i delitti contro le altre persone della Real Famiglia (articoli 117-127).

Questi soli reati, adunque, e non altri, debbono intendersi compresi nella frase statutaria: la quale pertanto ha perduto nel nostro moderno diritto pubblico il sapore generico e comprensivo che aveva nelle Carte francesi del 1814 e 1830, come si vedrà meglio nel § 734.

§ **364.** — Di fronte a questi « reati di Stato », si osservi, la competenza dell'Alta Corte non è esclusiva e necessaria, ma è semplicemente facoltativa e sussidiaria. Tuttavia ciò non fu sempre pacifico: ed anzi non divenne tale per noi, che in epoca relativamente prossima.

Già in Francia sotto l'imperio della Carta del 1814 se n'era discusso a lungo, fino a che la stessa Corte dei Pari con una famosa sentenza del 21 febbraio 1821 non ebbe affermato il principio da noi espresso. E se ne discusse anche in Piemonte, poco dopo la promulgazione dello Statuto: allorchè nella seduta 6 agosto 1849 della Camera, i deputati Rattazzi e Brofferio argomentarono direttamente sulla base dell'espressione stessa di questo articolo 36. Lo Statuto, essi notavano, dice che « il Senato *è costituito* in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re *per giudicare* ... » mentre avrebbe potuto dire, e non disse « il Re *può* costituire il Senato in Alta Corte », ecc. Vero è che la Camera non fece buon viso a quella interpretazione, che purtroppo avrebbe mutata l'assemblea senatoria in un tribunale quasi permanente, pei molti processi che in tal modo sarebbero stati devoluti alla sua cognizione esclusiva e necessaria. Nondimeno il dubbio continuò, e varie volte le Corti ordinarie ne dovettero decidere in occasione d'eccezioni di parte,

attenendosi tuttavia sempre allo stesso concetto già accolto dalla Camera (Corte d'appello di Genova, 17 novembre 1854, Ricci, Gianelli ed altri; Cassazione di Torino, 28 aprile 1855, stessi ricorrenti; 6 luglio 1858, Savio ed altri). Non fu che nel 1865, che il dubbio venne risoluto; allorquando il nuovo Codice di procedura penale, tutt'ora vigente, intervenne a dichiarare col suo articolo 9:

> Appartiene alla Corte d'assise, con l'intervento dei giurati, la cognizione:
> 1. Dei delitti contro la sicurezza dello Stato e l'istigazione o provocazione a commetterli, anche avvenuta col mezzo della stampa, *salvo che il Senato fosse stato costituito in Alta Corte di Giustizia a termini dell'articolo 36 dello Statuto.*

Il principio fu poi ribadito dalla Cassazione di Napoli nella sentenza 4 gennaio 1879 sul ricorso di Passanante che due mesi prima aveva attentato alla vita del Re, ed era perciò stato tradotto al giudizio della Corte d'assise: e può ormai ritenersi fuori d'ogni cavillo o contestazione, tanto più che in occasione degli altri due processi per l'attentato del 1897 e pel regicidio del 1900 l'eccezione non venne nemmeno affacciata.

Resta fermo, pertanto, che la competenza a conoscere dei reati di Stato, appartiene di regola alla Corte d'assise, e solo per eccezione, il Governo ha facoltà di avocarla all'Alta Corte di Giustizia quanto lo stimi opportuno o per la intrinseca gravità dei fatti, o per la loro estensione, o per l'allarme che desta il loro possibile ripetersi, o per la qualità degli offesi o dei rei, o infine per qualsiasi altra considerazione di cui esso è costituito unico giudice. Se e fino a quando il Governo non esercita cotesta sua discrezionale facoltà, la giurisdizione ordinaria ha diritto e dovere di procedere nel proprio ufficio: in conseguenza, nè il giudice ordinario può spogliarsi volontariamente della cognizione d'uno di cotesti reati scaricandosene sull'Alta Corte, nè il Senato può per propria iniziativa costituirsi in Alta Corte per avocare taluno dei reati medesimi salvi naturalmente il caso della connessione di causa e quello in cui la imputazione cada sopra un suo membro, come sarà detto, in seguito.

§ **365.** — Il motivo di questa discrezionale potestà conferita al Governo, è tutto politico. I reati di Stato per la loro stessa natura assumono in certi casi e in certi momenti un sì particolare carattere, da rendere utile la loro repressione per mezzo d'un corpo il quale proceda bensì con le solenni guarentigie delle forme giudiziarie e sia bensì chiamato ad applicare puramente le sanzioni della legge ma per la sua composizione e pel suo spirito abbia maggiore attitudine che non le Corti ordinarie, a valutare la entità e le conseguenze di quei delitti in rapporto all'interesse pubblico. Nè con questo si viene a ferire il grande principio sugellato nell'articolo 21, per cui « nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali e non possono perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie » dappoichè l'avocazione di uno di cotesti processi dalla Corte d'assise all'Alta Corte di Giustizia non è *creazione* di magistratura apposita, ma sostituzione già prevista e consentita nell'ordine giuridico. L'Alta Corte è, senza dubbio, una giurisdizione speciale: ma è anche una giurisdizione « naturale », perchè è istituita dalla legge, ed ha prefisso il suo rito, anteriormente ai reati che può essere chiamata a reprimere.

Non mancano per altro gli oppositori a questa grave facoltà di sostituire, sia pure legalmente, l'Alta Corte di Giustizia alla normale competenza delle Corti d'assise. E si nota che essa involge una diffidenza non pure verso il corpo dei giurati di un dato luogo, che può essere sospettato di parzialità o preoccupazione in qualche giorno di grave turbamento della coscienza pubblica, ma verso l'istituto stesso del giurì, che viene ad essere posto in disparte appunto per reati di carattere politico, mentre per questi, e per questi soltanto, sono concordi nell'ammetterlo e i suoi sostenitori e i suoi avversari. Tale facoltà, si aggiunge, poteva intendersi nel 1848, allorquando il giurì non ancora esisteva e non fu istituito che pei soli reati commessi a mezzo della stampa: non più oggi, che è esteso a tutti i reati gravi e non può quindi negarsi all'uno o all'altro giudicabile per semplice volontà del Governo. E, si conclude,

la coscienza italica mostra di avere bene inteso quanto sia pericolosa l'eccezione di cui ora trattasi, perciocchè dal 1848 ai nostri giorni l'Esecutivo non ha mai creduto o non ha mai osato di servirsene.

Per fermo, non può negarsi che l'eccezione, benchè consentita dallo Statuto, sia tale per sua natura da non doversi esperimentare senza motivi gravissimi. E va data lode al nostro Governo, se perfino innanzi a due attentati alla persona del Re e ad un esecrando regicidio, giudicò sempre di non fare uso della potestà sua di avocazione, per non concedere a quei fatti abominevoli un carattere politico che non meritavano. Ma quando poi si vede, che in presenza di reati contro la sicurezza dello Stato, l'Esecutivo preferisce d'esercitare un'altra avocazione non consentita anzi negata dallo Statuto e dalle leggi e dai codici, noi osserviamo che a torto si dimentica o si biasima l'esistenza dell'articolo 36. Nei varî casi di proclamazione dello stato d'assedio (§ 111-114) il nostro Governo ha sempre sottoposto i cittadini alla giurisdizione dei Tribunali militari di guerra: e con ciò ha violato non solo i fondamentali articoli 3 e 6 dello Statuto che non gli consentono mai e in nessun caso di far leggi o di sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne a suo arbitrio, ma anche e più specificamente ha violato gli articoli 70 e 71 dello Statuto stesso, che vietano di derogare all'organizzazione giudiziaria se non per legge, e di creare Tribunali eccezionali o Commissioni straordinarie. In tutti quei casi l'Esecutivo pur senza averne la potestà, non solo ha soppressa la guarentigia del giurì, ma ha limitato anche quella della libera difesa e dei rimedi giuridici che le leggi consentono di gran lunga più pieni avanti alle Corti di diritto comune anzichè davanti ai Tribunali di guerra; ed inoltre ha punito certi reati con pene più gravi di quelle determinate dalla legge, e certi rei ha sottoposto a sanzioni non consentite dalla legge del tempo in cui era stato commesso il reato. E giudice, e procedura, e legge penale, esso dunque ha mutato in quei casi, e tutto ciò senza averne potere: quando invece lo Statuto aveva ben prevista l'evenienza ed aveva ben determinata

la via legale da seguirsi, allorchè dava al Governo in questo articolo 36 la potestà di richiamare i reati di Stato all'Alta Corte di Giustizia. Qui, il giudice più solenne; qui il giudice più alto a valutare anche il lato politico degli avvenimenti; qui, l'assenza del giurì, se di questo diffidavasi; qui, l'assenza di ulteriori gravami e rimedi; ma tutto ciò consentito espressamente dalla legge, e non disgiunto dalla piena libertà di difesa, dalla cauta procedura, dalla applicazione delle sole sanzioni legali e legittime. Perchè non vi si fece ricorso? La sapienza del costituente aveva pure apprestata legalmente una giurisdizione speciale per casi e tempi speciali: e con ciò aveva implicitamente proibito anche una volta di ricorrere ad altri mezzi inammissibili. L'estensione dei Tribunali di guerra ai cittadini, costituisce adunque anche una violazione di questo articolo.

§ **366.** — Dalla precedente esposizione è fatto palese, che nel caso di reato senatorio l'Alta Corte non ha competenza se non a giudicare gli imputati che siano suoi membri — nel caso di reato ministeriale, non ha competenza che a giudicare le persone e i delitti deferitigli dalla Camera elettiva — nel caso di reati di Stato, non ha competenza che a giudicare quei soli fatti dei quali il Governo lo investe. E tuttavia può avvenire, che l'Alta Corte giudichi anche d'altre persone e d'altri reati: che cioè le sua competenza nei primi due casi si estenda fino a comprendere i *complici* che non sieno Senatori o Ministri, e nel terzo si proroghi a comprendere i delitti *connessi* con quelli della cui cognizione essa trovisi dal Governo investita. Le due qualità di estensioni sono inevitabili.

a) Quanto ai complici dei Senatori e Ministri accusati in Alta Corte, basta por mente a due considerazioni. Da una parte, la loro causa non si può sempre scindere da quella dei principali imputati, sì perchè la giustizia risulterebbe amministrata in modo diverso per gli uni da quello degli altri, sì perchè l'unità di procedimento conferisce maggior luce e sicurezza alla determinazione del vero, sì perchè potrebbe andarsi incontro a difformità di giudicati,

e in questo caso mancherebbe anche il richiamo ad una giurisdizione che per essere superiore all'Alta Corte ed alle Corti ordinarie possa all'occorrenza eliminare i contrasti fra le due sentenze. Dall'altra parte, se dunque debbono deferirsi ad unico tribunale e il Senatore o Ministro e i suoi correi non rivestiti di ugual carica, questo tribunale non potrebbe essere l'ordinario, senza disconoscere gli alti motivi di ordine pubblico pei quali (è a presumerlo) fu istituita la speciale giurisdizione dell'Alta Corte di giustizia. Pel Senatore o Ministro, è giudice « naturale », l'Alta Corte; pei privati è giudice « naturale » la Corte di diritto comune. Ma dovendosi pur scegliere fra le due, la regola è di preferire la giurisdizione più elevata, come quella che mentre conserva le maggiori guarentigie appartenenti agli uni, non diminuisce anzi accresce e fortifica quelle appartenenti agli altri. In Francia, pertanto, la Camera dei Pari. con risoluzione 8 marzo 1816, fin dagli inizi della sua istituzione, decise che tutti i correi seguono di regola il foro speciale del Senatore o Ministro imputato: ed anche presso di noi è la regola, rientrando nella potestà della stessa Alta Corte di separare le processure e rimettere quelle a carico dei privati alle giurisdizioni ordinarie, se le circostanze lo consentano e lo consiglino. In proposito il vigente regolamento dell'Alta Corte contiene i seguenti due articoli, che però si riferiscono alle sole imputazioni di Senatori, non anche ai processi a carico di Ministri:

Art. 33. — Quando l'imputazione fatta ad un Senatore è comune ad altre persone, per reati distinti, ma aventi connessione fra loro, la Commissione di accusa e la Commissione d'istruzione possono rinviare le dette persone all'autorità giudiziaria, ove ciò credano più conveniente nell'interesse della giustizia, secondo le speciali circostanze.

Art. 34. — Quando le Commissioni d'istruzione o di accusa dichiarino non farsi luogo a procedere contro un Senatore per inesistenza del fatto che gli è imputato, o perchè il fatto non costituisce reato, l'ordinanza o la sentenza potrà essere, secondo i casi, comune alle persone estranee coimputate.

Negli altri casi, di non farsi luogo a procedere, quando vi siano estranei coinvolti nel procedimento promosso contro il Senatore, se dagli atti risulti che la loro condizione è distinta e indipendente da quella del Senatore, l'ordinanza o la sentenza, che ne pronuncia l'assoluzione, rimette per gli

altri gli atti del procedimento che ad essi si riferiscono all'autorità giudiziaria competente.

(Si vegga, in proposito, la sentenza 16 febbraio 1898 della Cassazione Romana sul ricorso Nistri).

b) Così pure tornano applicabili anche all'Alta Corte le norme del diritto comune in ordine alla proroga della competenza per connessione di reati, avendo il medesimo valore e per la giurisdizione senatoria e per le giurisdizioni ordinarie l'esigenza dell'economia e uniformità dei giudizi. Ma al pari della complicità anche la connessione non richiede sempre e necessariamente la congiunzione dei giudizi. Essa importa una valutazione delle circostanze e dei fatti: e di ciò non potrebbe lasciarsi decidere il giudice ordinario, perchè non può esso imporre il proprio modo di vedere all'Alta Corte di Giustizia ch'è giurisdizione preminente, molto più che la Cassazione non è superiore ad entrambi per poter dirimere un eventuale conflitto. Pertanto il magistrato ordinario che venga a trovarsi innanzi un delitto il quale, a suo avviso, sia connesso con altro delitto pendente innanzi l'Alta Corte — o che trattisi di reato di Stato, o di giudizio ministeriale o senatorio — può, se crede, sospendere l'opera propria, mandando al Pubblico Ministero d'informarne l'Alta Corte: ma solo a quest'ultima deve appartenere l'avocazione delle cause connesse, o che pronunzi sopra informazione del magistrato ordinario, o che vi si determini d'ufficio.

Procedimento.

§ **367.** — La *procedura* non è stabilita dallo Statuto, mentre d'altra parte ognun vede che non potrebb'essere in tutto quella ordinaria, per le differenze che intercedono fra la composizione del Senato e quella delle giurisdizioni comuni. E poichè manca nel nostro Statuto, come mancava nella Costituzione francese del 1830, un articolo simile al 56 della Carta del 1814, che riserbò espressamente ad una *legge* posteriore la determinazione del procedimento in

Alta Corte, siffatta determinazione per noi non può che rientrare nella disposizione generica per cui ciascuna Camera fa i regolamenti necessari per l'esercizio delle rispettive attribuzioni: salvi tuttavia i naturali limiti del potere regolamentare delle stesse Camere, del che sarà discusso nel commento all'articolo 61.

A questo per altro non si pensò, presso di noi, sin quando non sorse l'occasione di chiamare in vita l'Alta Corte di giustizia. E fu soltanto nel 1866, che dovendosi procedere contro il Senatore Ammiraglio Persano, il Governo stimò rendersi parte diligente e, per semplificare i primi passi dell'Alta Corte, delineò esso stesso le norme fondamentali pel procedimento da seguirsi. Ma l'atto suo non poteva non essere rilevato e repudiato come esorbitante dalle competenze dell' Esecutivo; cosicchè l'Alta Corte, nell'intraprendere in quella dolorosa occasione il suo còmpito, tenne a tracciarsi in 18 articoli le norme procedurali con una sua propria ordinanza, la quale inoltre ebbe a preambolo la revindicazione seguente:

> Il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, usando della facoltà, che *ad essa Corte solo compete*, di provvedere per l'esercizio della giurisdizione conferitale dallo Statuto, nomina, ecc., ecc.

Successivamente il Senato si occupò a determinare in modo stabile la procedura da seguirsi nelle future eventualità di convocazione dell'Alta Corte: e i suoi severi studî condussero a tre successivi regolamenti, ciascuno dei quali costituisce un passo innanzi, di fronte all'anteriore. Il primo di essi, in 37 articoli, venne discusso saltuariamente per circa due anni, e votato il 7 maggio 1870; il secondo, ora vigente, fu del 20 dicembre 1900 con lieve modificazione del 4 luglio 1901. Esso consta di 56 articoli, distinti in cinque titoli come segue: della istruzione (articoli 1-15) — dei provvedimenti della Commissione d'istruzione dopo compiuta l'istruttoria del processo (articoli (16-24) — dell'accusa (articoli 25-34) — del giudizio (articoli 35-49) — disposizioni generali (articoli 50-56). Tutti e due, si noti, furono opera del Senato, e non dell'Alta Corte (come

avremmo forse dovuto attenderci dopo l'affermazione solenne del 1866, testè riprodotta). Di quello in vigore, è opportuno riferire senz'altro l'ultimo articolo — identico del resto all'ultimo articolo del regolamento 1870 — perciocchè ci dimostra che la procedura dell'Alta Corte non è diversa da quella delle Corti ordinarie, se non in quanto ciò risulti inevitabile ed indispensabile.

Art. 56. — In tutto ciò che non è contemplato nel presente regolamento, si osserveranno, per l'istruzione, l'accusa ed il giudizio, le disposizioni del Codice di procedura penale in quanto siano applicabili all'Alta Corte e non venga diversamente ordinato *dalla Corte medesima* nei casi occorrenti.

Passiamo ora alla procedura dell'Alta Corte di Giustizia, avvertendo che qui non occorre disgiungere la trattazione a seconda dei tre casi di competenza, e però quanto ora diremo sotto quest'articolo 36 vale anche pei processi di cui agli articoli 37 e 47, salvi tuttavia alcuni punti specialissimi, dei quali ci riserbiamo trattare a luogo più propizio.

E, innanzi tutto, vediamo, in qual modo il Senato cessa all'occorrenza di essere un corpo politico per trasformarsi in corpo giudiziario. Nello stesso ordinamento delle Corti di diritto comune è riconosciuta la necessità di un atto iniziale che ponga in moto la giurisdizione, quando questa non si eserciti in modo permanente, ma ad intervalli: onde l'articolo 470 del Codice di procedura penale dichiara che « l'apertura della sessione delle Assise è determinata con ordinanza del primo Presidente della Corte di Appello ». Anche per l'Alta Corte è dunque indispensabile un tale atto iniziale: ma quale è la sua forma, e da chi emana?

Bisogna in proposito distinguere, a seconda dello scopo per il quale l'Alta Corte deve costituirsi; cioè a seconda che debba giudicare un reato di alto tradimento, ovvero un Senatore, ovvero un Ministro accusato dalla Camera.

a) Se trattasi di giudicare un reato di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato, è indispensabile per la costituzione dell'Alta Corte che un decreto

reale intervenga ad assegnarle il delitto e l'imputato. E la ragione è semplice: in questo caso la competenza naturale e normale è quella della Corte d'Assise; la competenza dell'Alta Corte non è che facoltativa e sussidiaria, non può entrare in moto se non quando il Governo deliberi di esercitare la potestà di risvegliarla. Quindi leggesi nell'articolo 36: « Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia *con decreto del Re.....* » e i dubbi sollevati in proposito nella seduta 6 agosto 1849 della Camera subalpina non hanno più alcuna ragione di essere.

Qui però sorge una quistione: in qual momento, cioè, deve intervenire il decreto regio per avocare un processo dalla giustizia ordinaria a quella speciale? Nè i testi legislativi, nè la giurisprudenza nella nostra patria hanno avuto occasione di chiarire questo punto. Ma in Francia esso fu dibattuto fin dal 1849 e poi regolato dalle Costituzione del 1852 e del 1875, nel senso che l'avocazione può essere ordinata in ogni tempo fino a che non sia intervenuta l'ordinanza di rinvio dell'imputato alla Corte d'Assise. Quest'ordinanza infatti è attributiva di giurisdizione, e un potere estraneo non potrebbe annullarla. Dunque è lasciata potestà al Governo di decidersi per l'avocazione all'Alta Corte durante tutta l'istruzione del processo: ma dal momento che si è consentito alla Sezione di accusa il tempo di rinviare l'imputato al giudizio ordinario, non può più l' Eseeutivo intervenire, e deve lasciar libero il corso al diritto comune.

b) Se invece trattasi di processo a carico di un Senatore, il Senato si costituisce in Alta Corte per semplice ordinanza del suo Presidente. Infatti l'articolo 37 dello Statuto, che determina il privilegio di foro pei membri del Senato, non si riferisce punto al 36, nè in altro modo accenna alla necessità di un decreto regio. E giustamente: che la competenza dell'Alta Corte in questo caso non è facoltativa o sussidiaria, non è dubbia, ma certa, normale, ordinaria, per ragion di persona: il Senatore non può essere giudicato se non dal Senato, e per qualunque delitto senza distinzione, e qualunque sia stato il tempo in cui il delitto fu posto in essere. Laonde, il richiedere l'in-

tervento di un potere estraneo sarebbe inutile, oltrechè potrebbe essere causa d'illegittimo ritardo o arresto del corso della giustizia. Vero è che nel caso del Senatore Ammiraglio Persano — la prima volta che sedeva il Senato come Alta Corte di Giustizia sotto l'imperio dello Statuto — la giurisdizione dell'Alta Corte fu provocata con un decreto del Re, o meglio del Luogotenente Generale del Re, in data 4 ottobre 1866: ma ciò deve attribuirsi unicamente alla novità del caso, in un'epoca nella quale non era peranco assodato il modo di vedere su questo punto. Nemmeno se si trattasse d'imputazione per alto tradimento o attentato alla sicurezza dello Stato, sarebbe necessario il decreto regio per trarre un Senatore all'Alta Corte, dappoichè i membri del Senato sono giudicabili in ogni caso da quest'ultimo, e gli stessi correi d'alto tradimento lo seguirebbero in Alta Corte, senza bisogno di richiamarveli con esplicito atto del Governo. Pel caso del Senatore che fosse anche Ministro, rimandiamo al § 384.

c) Grave sembra il decidere nel terzo ed ultimo caso, quando cioè debbasi giudicare un Ministro o un ex-Ministro. Qui il testo dello Statuto non appar chiaro come pei due casi precedenti: perciocchè nell'articolo 36 contempla il giudizio sui Ministri insieme a quello sui reati di alto tradimento, incominciando il periodo con le parole « il Senato è convocato in Alta Corte di giustizia *con decreto del Re* », le quali parole sembrano riferirsi ad entrambe le ipotesi. Mentre poi nell'articolo 47 dichiara che « la Camera dei Deputati ha il *dritto* d'accusare i Ministri del Re e di *tradurli* dinanzi all'Alta Corte di Giustizia », in guisa da escludere che fra l'atto della Camera e l'opera dell'Alta Corte rimanga luogo all'azione discrezionale d'altro potere estraneo. Indi la varietà delle opinioni che furono sostenute in proposito, a cominciare dalla già ricordata adunanza 6 agosto 1849 della Camera Subalpina.

È però generale oramai il consenso nell'affermare che in questo caso non occorre il decreto regio, attributivo di giurisdizione, ma spetti al Senato stesso di costituirsi in Alta Corte, sopra il semplice messaggio della Camera

elettiva che dichiari di aver pronunziato l'accusa. Già la Corte dei Pari così decise in Francia all'occasione del processo dei Ministri di Carlo X nel 1830. Ma poi, conforta a ciò — in primo luogo — la formola a cui si era attenuto il costituente piemontese, come appare dal verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza:

La Camera dei Pari (§ 81) è costituita in Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare i crimini di alto tradimento e d'attentato alla sicurezza dello Stato. Essa giudicherà i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati; in cotesti casi assume il titolo di « Corte dei Pari ».

Qui evidentemente si distinguevano i due casi, ed era impossibile il dubbio che ora ci occupa, tanto più se si tiene presente il chiaro disposto dell'articolo 47. Come poi quella prima redazione sia stata mutata nel testo definitivo, i verbali non dicono: ed è a presumere che il raggruppamento delle due proposizioni sia dovuto solo alla fretta, con cui da ultimo si addivenne alla redazione finale.

In secondo luogo conviene pôr mente alla natura intrinseca della potestà d'accusare e giudicare i Ministri. Essa è la manifestazione massima della funzione di sindacato delle Camere sull'Esecutivo, è la guarentigia suprema che ha il Parlamento verso il Governo per assicurare la continua corrispondenza dell'azione pubblica alla coscienza nazionale. Ora le funzioni costituzionali sono indipendenti fra loro, e le guarentigie costituzionali non si possono intendere mai nel senso che l'esercizio dell'una intralci quello dell'altra, senza di che perderebbero il carattere e l'efficacia che loro è propria. La giurisdizione dell'Alta Corte sui Ministri è messa in moto necessariamente dal fatto che la Camera li ha posti in accusa, e deve necessariamente seguire all'accusa medesima. Fra l'uno e l'altro momento, fra la causa e l'effetto, non è possibile verun giudizio estraneo — nè un giudizio sul se convenga o meno dar corso all'accusa, perchè questa è « diritto » della Camera — nè un giudizio sul se convenga o meno portare l'accusa innanzi all'Alta Corte, perchè la giurisdizione dell'Alta Corte sui Ministri accusati dalla Camera è esclusiva, nor-

male, non sussidiaria. L'intromissione del regio decreto rimane esclusa evidentemente: essa non farebbe che turbare i rapporti dei poteri; ed esercitandosi a consiglio degli stessi Ministri, lascierebbe facile adito al timore che interesse personale, o aderenze di partito, o malinteso riguardo alla continuità del Governo, influiscano a ritardare o annullare od ostacolare il corso della giustizia.

d) Del resto, è precisamente in coerenza di questi principii che la quistione trovasi risoluta sin dal 1870 nei regolamenti dell'Alta Corte di Giustizia; ed ecco infatti le disposizioni di quello che è oggi in vigore, su questo punto rese meditatamente assai più chiare di quanto fossero nell'altro:

Art. 1. — Quando viene promosso davanti al Senato un procedimento penale in applicazione della *prima parte del primo paragrafo dell'art. 36 dello Statuto*, il Senato, riunito dal Presidente in Comitato segreto, riceve comunicazione del *Decreto Reale* menzionato nel detto articolo e pronunzia un'ordinanza colla quale, dichiarandosi costituito in Alta Corte di Giustizia, riconosce la sua competenza per il titolo del reato e nomina una Commissione d'istruzione composta di sei Senatori, oltre due supplenti, e presieduta da un Vicepresidente.

L'Alta Corte può delegare al Presidente tale nomina.

Può inoltre, ove lo creda opportuno, affidare l'istruzione alla Commissione istruttoria permanente.

Art. 2. — Se il procedimento penale è promosso contro i *Ministri* accusati dalla Camera dei deputati, in applicazione degli articoli 36 e 47 dello Statuto, *il Senato*, in Comitato segreto, pronunzierà *ordinanza* colla quale si dichiarerà costituito in Alta Corte di Giustizia.

Il Presidente dell'Alta Corte procederà subito all'interrogatorio degli accusati e potrà, d'ufficio o su domanda delle parti, procedere o far procedere da un Senatore da lui delegato, a tutti quegli atti e a quelle informazioni, che giudicherà utili alla manifestazione della verità.

Se ne darà avviso ai Commissari, ove già si trovino designati dalla Camera dei Deputati.

Art. 3. — L'ordinanza colla quale il Senato si dichiara costituito in Alta Corte di Giustizia nel caso previsto dall'art. 1 viene comunicata dal Presidente al Governo del Re; sarà invece comunicata col mezzo di un messaggio alla Camera dei Deputati nel caso previsto dall'articolo 2.

Art. 4. — Pervenendo al Senato una querela o denunzia contro un *Senatore*, il *Presidente*, con *sua ordinanza*, dichiara il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia in virtù dell'art. 37 dello Statuto, e convoca la Commissione istruttoria permanente, formata come nell'articolo seguente (1).

* (1) Nell'ultimo ed unico caso di un Ministro (il Nasi) accusato dalla Camera dei Deputati, si risollevò la questione se occorresse un decreto reale perchè il Senato potesse dichiararsi costituito in Alta Corte di Giustizia. Ma

§ **368.** — Dal testo degli articoli or ora riportati, siamo tratti ad una importante disamina. Si dice nel primo di essi, che nel caso di reato di Stato, l'assemblea senatoria, dopo la comunicazione del regio decreto, pronunzia un' ordinanza con la quale dichiarandosi costituita in Alta Corte « riconosce la sua competenza per il titolo del reato ». Invece negli altri due casi in cui non interviene alcun regio decreto, gli articoli 2 e 4 parlano pure di una ordinanza di costituzione, ma non accennano a riconoscimento della competenza. La diversità di espressione richiede opportuni chiarimenti.

Nel primo caso, poichè lo Statuto non concede al Governo di avocare all'Alta Corte qualsiasi reato, ma solo « i crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato », egli è certo che pone dei limiti quanto al titolo del delitto. E l'espressione consacrata dallo Statuto per determinare codesti limiti, secondo la terminologia del tempo, è inoltre divenuta oggi anche troppo ampia a fronte delle nuove espressioni sostituitevi dal Codice penale, per non richiedere che di volta in volta si esamini se il fatto denunciato all'Alta Corte rientra o no in quella generica qualifica. Ciò è necessario, ad un tempo, e per serbare inalterata la competenza dell'Alta Corte, e per serbare inviolata la competenza della magistratura ordinaria, a tutela delle quali non può vegliare in questi casi la Cassazione; ciò è necessario, d'altra parte, non solo a garenzia dell' ordinamento giudiziario, ma a garenzia altresì degl'imputati, che non debbono mai essere sottratti ai loro giudici naturali, ai giudici predeterminati dalla legge. Se ogni magistrato, a cominciar dal Pretore, è competente a riconoscere e dichiarare la propria competenza, non si potrebbe poi negare una tal pronunzia all'Alta Corte; molto più che della competenza di essa giudicherebbe in tal caso l'Esecutivo, cioè il Potere meno adatto a deciderne. Bene adunque è dichiarato nell' articolo 1 del regolamento, che l'Alta

giustamente fu ritenuto che no; e notiamo solo che al Senato — costituito in Comitato segreto a questo scopo — fu officiosamente annunziato che anche il Presidente del Consiglio dei Ministri era dello stesso avviso.

Corte esamina se il reato deferitole come alto tradimento o come attentato alla sicurezza dello Stato, rientra in realtà in codesta qualifica: e ciò esamina al momento stesso di costituirsi, dappoichè l'indagine non potrebb'essere confidata alle Commissioni (istruttorie o d'accusa), la cui attività presuppone già definita dall'Alta Corte la quistione di competenza pel titolo del reato; nè poi senza eccessivo ritardo potrebb'essere deferita all'Alta Corte nel momento del giudizio. Ma quando poi l'Alta Corte abbia riconosciuto che il reato rientra nella sua competenza statutaria, non potrebbe essa declinare la propria competenza e ricusarsi a giudicare sotto pretesto che non vi si riscontri la qualità o il carattere sufficiente a sostituire il giudice speciale a quello di dritto comune; perciocchè questo è giudizio di opportunità e dallo Statuto è conferito al Governo. La Camera dei Deputati, o il Senato come corpo politico, potranno bensì biasimare i Ministri d'aver consigliato alla Corona l'avocazione all'Alta Corte (poichè nessun atto politico sfugge al controllo del Parlamento): ma il Senato in quanto Alta Corte « non è corpo politico » e non può che attenersi al suo ufficio meramente giudiziario.

Diverso è il caso di costituzione dell'Alta Corte per giudicare un Senatore, o per giudicare un Ministro od ex Ministro. Qui la competenza è certa e indeclinabile; perciocchè il Senatore, qualunque reato abbia commesso, è sempre giudicabile dal Senato, e i Ministri, se son posti in accusa dalla Camera vanno pure sottoposti necessariamente ed esclusivamente al giudizio senatorio. Bene adunque il regolamento, col silenzio serbato in proposito negli articoli 2 e 4, esclude che siavi luogo a conoscere della competenza nel momento in cui trattasi di costituire l'Alta Corte di giustizia: il che per altro non esclude che la eccezione d'incompetenza possa sorgere od essere opposta più tardi, nel corso del procedimento, ove il Senatore imputato non si trovi nell'esercizio effettivo delle funzioni senatorie, o il fatto imputato al Ministro o ex Ministro non si presenti realmente in quel rapporto con le funzioni mi-

nisteriali, da renderlo punibile con le forme degli articoli 36 e 47[1].

§ **369.** — Dal testo degli articoli medesimi è inoltre resa perspicua la necessità che il Presidente e i Vicepresidenti del Senato occupino l'ufficio loro anche negli intervalli delle sessioni e delle legislature; perciocchè, se la accusa contro i Ministri (dovendo essere pronunziata dalla Camera elettiva) non può mai intervenire che durante una sessione, al contrario le accuse per reati di Stato e quelle contro Senatori possono verificarsi in ogni tempo, e l'Alta Corte dev'essere quindi in grado di costituirsi ad ogni evenienza. A ciò provvide la legge 6 dicembre 1889, n. 6106, che riferimmo nel § 358.

Per le stesse ragioni, è necessario che sia provveduto permanentemente all'istituzione del Pubblico Ministero presso l'Alta Corte; non potendosi intendere un'azione giudiziaria senza pensare ad un magistrato che eserciti l'accusa nei due consecutivi stadii dell'istruzione e del dibattimento pubblico. A ciò si provvede in modo vario, secondo che trattasi di procedere contro Ministri od ex Ministri, ovvero trattasi di procedere per reati di Stato o per reati commessi da Senatori. Nella prima ipotesi, poichè l'accusa è diritto della Camera elettiva, spetta anche a questa di designare all'occorrenza la persona o le persone che debbono portare l'accusa in nome della Camera alla Alta Corte, e sostenervela (art. 47). Nelle altre due ipotesi, il rappresentante del Pubblico Ministero vuol essere designato altrimenti, e in guisa stabile. Egli è perciò che (sebbene il precedente regolamento del 1870 non fosse stato imperativo al proposito), dal 1881 e per iniziativa del Consiglio di Presidenza del Senato, invalse l'uso che il Governo designasse un magistrato apposito con decreto reale, in principio d'ogni sessione e per tutta la sua durata fino alla riapertura della sessione consecutiva: e il magistrato scelto costantemente fu il Procuratore Generale presso la

* [1] Cfr. quanto noi diciamo al § 509.

Corte d'Appello di Roma. Il nuovo regolamento ha con maggior precisione disposto come segue:

Art. 6. — Ove si tratti d'accusa pronunciata contro i Ministri del Re dalla Camera dei Deputati, le funzioni del Ministero Pubblico saranno esercitate da uno o più Commissari, eletti dalla stessa Camera; — e *negli altri casi* da un *alto funzionario* giudiziario, nominato con *decreto reale* in ogni principio di *legislatura*. — Se i Commissari non siano designati nel messaggio che porta l'accusa, il Presidente del Senato inviterà la Camera a designarli.

Sempre per lo stesso motivo è necessaria altresì la permanenza d'un ufficio di Cancelleria dell'Alta Corte di Giustizia: e vuolsi infine provvedere al personale indispensabile pel compimento degli atti d'usciere nel caso dei processi. In proposito il regolamento stabilisce:

Art. 53. — Le funzioni di *Cancelliere* presso l'Alta Corte saranno esercitate dal Direttore Capo, o in sua vece dal Vicedirettore degli Uffici di Segreteria del Senato. Il Presidente avrà la facoltà di destinare alle stesse funzioni altri impiegati degli stessi Uffici, ed anche uno o più funzionari della Cancelleria giudiziaria.

Art. 55. — Per gli *atti d'usciere* potranno essere adottati gli uscieri del Senato, o quelli delle Corti o dei Tribunali.

L'affinità della materia ci consiglia di accennare in questo stesso luogo, per non ritornarci più tardi, che innanzi all'Alta Corte come innanzi ad ogni Tribunale di diritto comune, è affatto libera la difesa, e così pure la costituzione di Parte civile: essendovi inoltre consentito nei consueti casi anche il gratuito patrocinio. In proposito il regolamento contiene i seguenti due articoli:

Art. 52. — La costituzione di *Parte civile* sarà fatta nella Cancelleria dell'Alta Corte.

Chi si costituisce parte civile dovrà depositare alla Cancelleria una somma per le spese. L'ammontare di essa sarà stabilito dal Presidente della Commissione presso la quale si trovano gli atti, o dal Presidente dell'Alta Corte.

Su le domande per l'ammissione al *gratuito patrocinio* dovrà provvedere la Commissione d'istruzione o d'accusa, a seconda della relativa competenza.

Le stesse Commissioni provvederanno sopra ogni domanda, presentata prima o dopo il dibattimento, per ottenere visione, copia o restituzione di documenti od altro.

Le Commissioni, ove lo crederanno, potranno anche dimandare l'ufficio del Pubblico Ministero.

Art. 54. — Nei giudizi innanzi all'Alta Corte saranno ammessi i soli *avvocati* inscritti nell'albo presso le Corti di Cassazione.

Gli avvocati, il Pubblico Ministero, il cancelliere e gli uscieri vestono la toga anche in Alta Corte di Giustizia.

§ **370.** — Costituito il Senato in Alta Corte, s'inizia il procedimento penale, cioè la serie degli atti che intendono alla raccolta e all'esame critico degli elementi utili alla constatazione del reato ed alla punizione del reo: essendo ovvio che ogni competenza a *giudicare* comprende in sè anche la competenza ad *istruire* il processo. Occorre quindi un magistrato che adempia tal còmpito: e questo magistrato che, nei giudizi di dritto comune è singolo, cioè il Giudice istruttore, nei giudizi davanti l'Alta Corte è collegiale, e chiamasi « Commissione istruttoria ».

Vi è però luogo a distinguere, quanto alla composizione di quest'ultima. Pei reati imputati a Senatori, la Commissione istruttoria è permanente, e nominata (di regola) dal Senato, al principio di ogni legislatura per tutta la durata della medesima fino a che nella consecutiva legislatura non venga nominata la nuova. Ottima disposizione, che organizza, conformemente ai precetti, il giudice prima del sorgere della causa. Ma il Senato può pure delegare la nomina di tal Commissione al proprio Presidente; e questi può pure presiederla (se a ciò non viene da lui destinato un Vice-presidente); il che non è del pari commendevole, facendo scegliere o presiedere la magistratura inquirente da colui stesso che deve poi presiedere all'eventuale giudizio:

Art. 5. — Al principio d'ogni *legislatura*, e per la durata medesima, *il Senato* nominerà, per la imputazione di reato *contro Senatori*, una « Commissione istruttoria permanente » — composta di *sei* (1) membri ordinari e di otto supplenti — presieduta dal *Presidente* del Senato o da un Vicepresidente *da lui* delegato.

Il Senato *può delegarne la nomina* al Presidente.

La Commissione continuerà nelle sue funzioni *finchè non sia nominata la nuova*.

(1) Questo numero di 6 membri fu stabilito in seduta senatoria del 21 gennaio 1901, mentre il testo votato il 20 dicembre 1900 portava 5 membri.

Invece pei reati di Stato (come leggesi all'articolo 1 da noi riprodotto nel § 367) la Commissione istruttoria non è permanente, bensì nominata di volta in volta dal Senato; e composta pure di sei membri ordinari, ma con due soli supplenti, sotto la presidenza di uno dei Vicepresidenti dell'assemblea. Non è però escluso anche in questa ipotesi che la nomina venga delegata al Presidente; nè che si faccia a meno così della nomina come della delegazione, affidando le funzioni istruttorie alla Commissione permanente d'istruzione. Disposizioni tutte, non troppo commendevoli; mentre sarebbe stato meglio evitare che in questa ipotesi venisse dato il giudice alla causa e non la causa al giudice, come sempre si deve; ed una sola Commissione, e sempre permanente, e sempre sottratta alla nomina ed alla presidenza del Presidente dell'Alta Corte, avrebbe corrisposto meglio alle esigenze della giustizia.

Restano i reati imputati a Ministri od ex-Ministri; ma poichè per questi si è ritenuto che spetti alla Camera elettiva non solo denunziare, ma anche inquirere e rinviare a giudizio, il regolamento dell'Alta Corte non si è occupato di disciplinarne l'istruttoria. Solo nell'articolo 2 (che riferimmo al § 367), si dà per questi casi facoltà al Presidente dell'Alta Corte di « procedere o far procedere da un Senatore da lui delegato, a tutti quegli atti e a quelle informazioni che giudicherà utili alla manifestazione della verità ».

Còmpito della Commissione (comunque nominata e in entrambi i casi di sua esistenza) è di addivenire alla istruttoria disponendo di tutti i poteri che secondo il Codice di procedura penale si appartengono al Giudice istruttore. Se l'ordinaria autorità giudiziaria ha già precedentemente compiuti atti d'istruzione — il che può avvenire, nel caso di reato d'un Senatore, quando questi sia stato arrestato in flagrante, e nel caso d'un reato di Stato allorchè il decreto d'avocazione all'Alta Corte sia stato emanato con qualche ritardo — è in facoltà della Commissione di tenerli per validi e acquisiti, ovvero di rinnovarli. I particolari sono espressi negli articoli che seguono integralmente:

Art. 7. — Alla Commissione d'istruzione sono rimessi tutti gli atti e documenti che siano pervenuti alla Presidenza dell'Alta Corte, e la Commissione ne ordinerà la comunicazione al Pubblico Ministero per le sue requisitorie.

Art. 8. — La Commissione d'istruzione è investita di tutte le funzioni attribuite dal Codice di procedura penale al Giudice istruttore, compreso, ove occorra, il rilascio del *mandato di cattura*. Nei casi di urgenza si può rilasciare il mandato di cattura senza bisogno di conclusioni del Ministero Pubblico.

Durante l'istruzione appartiene anche alla Commissione lo stabilire, sentito il Ministero Pubblico, sulla domanda della *libertà provvisoria* — salvo il *ricorso* motivato dell'*imputato* e del *Ministero Pubblico* alla *Commissione d'accusa*. Il ricorso deve essere presentato entro giorni tre da quello della notificazione dell'ordinanza.

Art. 12. — La Commissione d'istruzione può valersi degli atti informativi assunti da altre autorità giudiziarie, rinnovando quelli che stimi opportuno.

Art. 13.— Salvo il disposto dell'articolo 11 (§ 386), agli atti d'istruttoria del processo debbono concorrere almeno *tre* membri della Commissione. *Un solo* può bastare per l'esame dei testimoni.

Il *mandato di cattura* non potrà essere spedito che *col consenso di tutti i membri* della Commissione, ed alla maggioranza di *cinque* voti. Sarà necessaria la maggioranza di *quattro* voti nel caso si tratti della Commissione permanente.

Art. 14. — Per gli atti occorrenti *fuori della sede dell'Alta Corte*, la Commissione, quando non li commetta ad uno o più dei suoi membri, può delegarli ad un magistrato di Corte d'Appello.

Art. 15. — La Commissione invita il *Pubblico Ministero* ad *assistere* agli interrogatorii dell'imputato ed agli altri atti dell'istruttoria.

I Commissari incaricati dell'accusa dalla Camera dei Deputati hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria che fosse ordinata a termini dell'articolo 2.

Nel corso dell'istruzione il Ministero Pubblico *può* presentare le sue istanze alla Commissione, la quale *dovrà* statuire sulle medesime.

§ **371.** — Compiuta l'istruttoria, è indispensabile accertare se i suoi risultamenti siano tali da far rinviare al giudizio l'imputato, o se invece sien tali da doverlo dichiarare prosciolto. Secondo la procedura ordinaria questo accertamento è fatto dalla Camera di Consiglio per le materie di competenza del Tribunale Penale, e della Sezione d'Accusa per quelle di competenza della Corte d'Assise. Secondo il regolamento dell'Alta Corte, vi è pure una analoga distinzione; ma le funzioni della Camera di Consiglio sono esercitate dalla stessa Commissione istruttoria,

la quale perciò è chiamata a giudicare della stessa sua opera. Invece alle funzioni della Sezione d'Accusa il vigente regolamento dell'Alta Corte, migliorando quello anteriore, ha fatto opportunamente corrispondere un apposito organo, cioè la « Commissione di Accusa ».

Ecco intanto gli articoli che si riferiscono ai provvedimenti della Commissione istruttoria, quando essa riconosce che non è il caso di procedere al giudizio:

Art. 16. — *Compiuta l'istruttoria*, la Commissione *comunica* gli atti del processo al *Ministero Pubblico*, perchè presenti al più presto le sue *requisitorie*.

Art. 17. — La Commissione d'istruzione, letti gli *atti* e le *requisitorie* — se riconosce che il fatto non costituisce *reato* — o che *manca* qualsiasi indizio di reità contro l'imputato, o che gli *indizi* non sono *sufficienti* — o che l'*azione* è *prescritta* o altrimenti *estinta* — lo enunzierà espressamente nella *ordinanza* colla quale dichiara di *non farsi luogo a procedimento* — e se l'imputato è arrestato o sottoposto ai vincoli della libertà provvisoria, ne ordinerà la liberazione.

Art. 18. — Le ordinanze pronunziate come nell'articolo precente, saranno *immediatamente* dal Cancelliere dall'Alta Corte *notificate* all'*imputato*, al *Ministero Pubblico*, e per cura di questo alla *Parte civile*, nella forma prescritta dal Codice di procedura penale.

Art. 19. — Le *opposizioni* contro le ordinanze che dichiarino di non farsi luogo a procedimento, saranno presentate, mediante *ricorso* motivato alla *Commissione d'accusa*.

Il diritto d'opposizione apparterrà al Ministero Pubblico, alla parte civile e all'imputato prosciolto per mancanza d'indizi (1).

Il ricorso deve essere presentato alla Cancelleria dell'Alta Corte entro *tre* giorni dalla notificazione dell'ordinanza; e deve dal Cancelliere annotarsi in appositi registri colla data della presentazione.

Se invece la Commissione istruttoria riconosce doversi procedere, il suo deliberato sarà diverso: cioè, nell'ipotesi di reato grave, ordina la trasmissione degli atti alla Commissione d'accusa — nell'ipotesi di reato meno grave, pronunzia essa stessa il rinvio all'Alta Corte pel giudizio:

Art. 20. — Se la Commissione d'istruzione riconosce sufficienti gli indizi di reità contro l'imputato, e non esistente alcuna delle altre eccezioni indicate nell'articolo 17, *pronunzierà l'invio diretto degli atti dell'Alta Corte*,

* (1) Questo capoverso fu aggiunto dal Senato addì 4 luglio 1901.

Cfr. anche BRUNELLI, *Il caso D'Antona e il Regolamento giudiziario del Senato*, in « Impressioni e note » ecc., pag. 257.

quante volte si tratti di delitti punibili con pene inferiori a quelle indicate nell'articolo seguente.

Art. 21. — Se la Commissione riconosce che il fatto imputato costituisce delitto punibile coll'ergastolo, coll'interdizione perpetua dai pubblici uffici, colla reclusione o detenzione per un tempo non inferiore nel minimo ai cinque anni, *ordinerà la trasmissione degli atti alla Commissione di Accusa.*

Art. 22. — Nei casi previsti dall'articolo precedente, ove si tratti di delitti per i quali, a norma del Codice di procedura penale, non è ammessa la libertà provvisoria, la Commissione, colla stessa ordinanza di trasmissione degli atti alla Commissione d'accusa, spedirà contro l'imputato *mandato di cattura*, o convertirà in mandato di cattura il mandato di comparizione.

Art. 23. — Le ordinanze della Commissione debbono essere deliberate col concorso di *tutti* i Commissari, e *motivati* in fatto e in diritto.

Come risulta dalle cose fin qui dette, il procedimento innanzi l'Alta Corte è essenzialmente formale. Pel solo caso dei giudizii sulle *contravvenzioni* imputate a Senatori è però stabilito il procedimento quasi sommario della citazione diretta (§ 382); e questo risulta inoltre implicitamente ammesso anche pei giudizi sopra reati ministeriali, inquantochè per essi l'istruzione può essere già stata compiuta dalla Camera (art. 47). Tuttavia nell'un caso come nell'altro, l'ordinare il giudizio per citazione diretta non rimane abbandonato al prudente arbitrio del Pubblico Ministero — come nella procedura di diritto comune — è invece affidato più cautamente al giudizio collegiale della stessa Commissione istruttoria.

In proposito il regolamento determina:

Art. 24. — Salvo quanto è disposto nel secondo paragrafo dell'articolo 49, non è ammesso il procedimento per citazione diretta. Ma sulla istanza motivata dal Ministero Pubblico, nei casi che non richiedano istruzione preparatoria, la Commissione può ordinare il rinvio dell'imputato davanti all'Alta Corte pel giudizio.

Conseguentemente, ed a maggior ragione, in nessun caso è ammesso il procedimento sommario con la citazione direttissima prevista dall'articolo 48 del Codice di procedura penale pei casi di flagrante reato.

§ **372.** — Si è testè veduto, che nel caso di reati punibili con sanzioni più gravi, la Commissione istruttoria non può rinviare l'imputato a giudizio, ma deve solo rimettere gli atti ad una apposita « Commissione d'Accusa ».

La composizione di essa è duplice, in perfetta corrispondenza della duplicità che già osservammo in ordine alla Commissione d'istruzione. E cioè pei reati imputati a Senatori ne esiste una permanente: pei reati di Stato la si nomina di volta in volta. Ecco i relativi articoli:

Art. 25. — Quando trattasi di procedimento penale davanti al Senato in applicazione della prima parte del 1° paragrafo dell'articolo 36 dello Statuto, *dovrà* procedersi, colle norme stabilite nel primo articolo del presente regolamento, alla *nomina* di una Commissione d'accusa. Essa sarà composta di *quattro* Senatori, oltre *cinque* supplenti, e sarà presieduta dal *Presidente del Senato*, o da un *Vicepresidente da lui delegato*.

L'Alta Corte *potrà* anche, ove lo creda opportuno, designare la Commissione permanente istituita nell'articolo seguente.

Art. 26. — Per i procedimenti promossi in applicazione dell'articolo 37 dello Statuto, sarà inoltre *nominata dal Senato*, al *principio* di ogni *Legislatura* e per la durata della medesima, una Commissione d'accusa composta di *otto* Senatori, oltre *quattro* supplenti.

Il Senato *potrà* delegarne la nomina al Presidente.

Tale Commissione sarà *presieduta* come è stabilito nell'articolo precedente e continuerà nelle sue funzioni *fino alla nomina della nuova*.

Art. 27. — Non potranno far parte contemporaneamente come componenti della stessa Commissione d'accusa o d'istruzione i *parenti* e gli *affini* sino al *quarto grado* inclusivamente; nè esercitare le funzioni di commissario nei procedimenti *contro* i loro *parenti* od *affini* dello stesso grado.

Su di ciò ripetiamo, richiamandole, le osservazioni fatte a proposito della Commissione istruttoria, circa la duplicità, la presidenza e l'eventuale delegazione di nomina delle Commissioni giudiziarie.

La Commissione d'accusa (comunque composta, e nell'una come nell'altra ipotesi di procedimenti a lei sottoposti), ha due funzioni (riserbato quanto sarà detto al § 382) — quella di giudicare delle opposizioni contro le ordinanze della Commissione d'istruzione — e quella di pronunziare sul rinvio degli imputati al giudizio dell'Alta Corte. A tale uopo riceve gli atti, aspetta su di

essi la requisitoria del Pubblico Ministero, sente il proprio relatore sul risultato dell'istruttoria, e quindi emette ordinanza. Ecco gli articoli che a tutto ciò si riferiscono:

Art. 28. — L'una e l'altra Commissione d'accusa si riuniranno sempre a *porte chiuse* (salvo l'eccezione contenuta nell'art. 49): e saranno competenti a giudicare delle *opposizioni* prodotte contro le ordinanze delle rispettive Commissioni d'istruzione.

Saranno inoltre competenti a giudicare, dopo ricevuti gli atti a norma dell'articolo 21, se siavi luogo a *pronunziare l'accusa* e il conseguente invio dell'accusato davanti all'Alta Corte.

Art. 29. — In tutti i casi preveduti dagli articoli precedenti, il *Presidente della Commissione d'accusa*, ricevuti gli atti, ne ordinerà la *comunicazione al Ministero Pubblico*, il quale nel termine di giorni *dieci* dovrà restituirli, accompagnati dalla sua *requisitoria*.

Art. 30. — Quando trattasi di giudizio di accusa, il cancelliere dell'Alta Corte darà avviso all'imputato e alla parte civile, che gli *atti* sono *depositati nella Cancelleria* e potranno essere letti e *copiati* da esse parti o dai loro *avvocati muniti di regolare procura*. A tal fine è assegnato un termine di *cinque* giorni, che nei casi gravi *può essere prorogato di altrettanto* con disposizione del Presidente della Commissione.

Le parti potranno presentare osservazioni e difese *scritte*.

Art. 31. — Decorsi i termini, il Presidente della Commissione nominerà un *relatore* e *destinerà il giorno* nel quale dovrà riferire alla Commissione il risultato dell'istruttoria.

Il *Ministero Pubblico* potrà *aggiungere a voce* tutto quello che gli parrà opportuno e poi si ritirerà.

Art. 32. — La Commissione, se non crede necessarie *ulteriori indagini*, *delibererà* sulla *requisitoria* colle norme stabilite negli articoli 17 e seguenti, col concorso di *tutti* i commissari, a maggioranza di voti, e tenute presenti le osservazioni e le conclusioni dell'*imputato* e della *Parte civile*.

§ **373.** — Il dibattimento ha luogo davanti l'Alta Corte, e, secondo le regole fondamentali dell'odierno sistema giudiziario, a garenzia dell'imputato e della verità, è pubblico, orale, contraddittorio. Esaminiamo i vari punti che richiamano la nostra attenzione [1].

a) L'Alta Corte è presieduta dal Presidente del Senato, o, in luogo di questi, da uno dei Vicepresidenti; non però in ordine d'anzianità di nomina, come accade

* (1) Circa alla pubblicità del dibattimento v. anche quanto diciamo al § 558.

per le sedute del Senato, ma per discrezionale delegazione e designazione del Presidente medesimo:

Art. 35. — Il Presidente del Senato, ovvero uno dei Vicepresidenti da lui delegato, presiederà l'Alta Corte pel dibattimento.

Esso ha il potere discrezionale del Presidente della Corte d'Assise, anche per la istruzione anteriore all'apertura del dibattimento.

Il potere discrezionale è conferito ai Presidenti di Corte d'Assise dall'articolo 478 del Codice di procedura penale, con la limitazione, tuttavia, che non si estenda fino a fare ciò che la legge vieti, a pena di nullità; ed è pertanto con la limitazione medesima che va inteso il potere discrezionale affidato al Presidente dell'Alta Corte di Giustizia.

b) L'Alta Corte è costituita, in principio, da tutti i Senatori che sieno nell'esercizio effettivo delle loro funzioni, ivi compresi anche i Principi Reali dall'età di 25 anni in avanti. Ma, in fatto, non tutti possono sedere come giudici, nè tutti quelli che potrebbero veramente, intervengono: di qui la necessità di determinare quali membri in realtà la costituiscono. Innanzi tutto, con lodata innovazione nel regolamento anteriore, sono esclusi dal sedere come giudici quei Senatori che già come membri della Commissione d'istruzione o come membri della Commissione d'accusa ebbero campo di esprimere un voto nella causa: ma l'esclusione non si estende, come sarebbe giusto, anche al Presidente del Senato, che può stare a capo e delle due Commissioni e dell'Alta Corte. In secondo luogo, ed è anche questa una innovazione del regolamento ultimo, sono esclusi dal sedervi contemporaneamente i congiunti. In terzo luogo, sono esclusi i Senatori che sieno stati nominati dopo la costituzione dell'Alta Corte: i quali pertanto potranno ben sedere nel Senato qual corpo politico, giacchè se ciò fosse impedito si paralizzerebbe la regia prerogativa di nomina e d'*infornata;* ma non possono poi sedere anche nell'Alta Corte che funzioni nel tempo medesimo, giacchè, se ciò fosse, si correrebbe il pericolo di creare i giudici per la causa, mentre deve sempre darsi la causa ai giudici quali già si

trovano costituiti dalla legge. A tutto ciò provvede il seguente articolo:

Art. 36. — I Senatori che hanno ordinato il rinvio dell'imputato ai giudizio, o pronunziata l'accusa, non possono far parte dell'Alta Corte.

Non possono parimenti farne parte contemporaneamente i parenti e gli affini sino al quarto grado inclusivo, nè i Senatori proclamati dopo iniziato il procedimento penale.

Nè poi occorre aggiungere che sarebbero anche esclusi, per l'impossibilità d'essere ad un tempo giudice e parte, i Senatori che fossero parte lesa del reato di cui trattasi, o querelanti, o denuncianti, od anche testimoni o periti dell'una parte o dell'altra. Come pure, se nel corso della seduta dell'Alta Corte un Senatore cessa dal suo ufficio per dimissione volontaria, a tacere delle altre cause, egli cessa anche dalla qualità di membro dell'Alta Corte medesima.

Ancora: fra i Senatori che ne hanno qualità, quelli soltanto hanno diritto di partecipare alla sentenza, i quali assistettero ininterrottamente a tutto lo svolgersi del pubblico dibattito (esclusa dunque la seduta preliminare, in cui il Senato si dichiara costituito in Alta Corte di Giustizia); perciocchè solo con la diuturna assistenza essi possono venire a conoscere tutte le prove addotte da una parte e dall'altra. Indi le disposizioni degli articoli 38 e 39:

Art. 38. — *Prima dell'apertura del dibattimento* il Presidente fa procedere, con l'*appello nominale*, alla formazione della *lista* dei Senatori presenti, i quali soli possono partecipare al giudizio.

I Senatori che non saranno intervenuti alle *singole* udienze non potranno concorrere nel giudizio.

L'appello nominale sarà *ripetuto* al principio delle ulteriori sedute, consacrando nel verbale ogni variazione.

Art. 39. — Formata la lista, nessuno dei Senatori che vi sono compresi può *assentarsi* senza *giustificato motivo, riconosciuto* tale dall'*Alta Corte.*

E per impedire che, in conseguenza delle esclusioni, decadenze e ricusazioni, il numero dei membri della Corte si abbassi fino a togliere alla speciale procedura una gran parte della sua solennità e della sua ragion d'essere, il nuovo regolamento ha configurato un numero legale, che

del resto è abbastanza basso perchè si possa dal nostro Senato agevolmente raggiungere:

Art. 37. — Il dibattimento non potrà farsi se non sono presenti in tutte le tornate almeno *cinquanta* Senatori.

c) Costituita così l'Alta Corte, si fa luogo al dibattimento; in ordine al quale ci basta riprodurre senz'altro le disposizioni regolamentari:

Art. 40. — All'*apertura del dibattimento* i *Senatori* possono dichiarare i *motivi* per cui credono di doversi *astenere*, e l'*accusato* può allegare i *motivi di ricusazione* a termini del Codice di procedura penale.

L'Alta Corte statuisce *immediatamente*, con ordinanza, sull'ammissibilità dei motivi proposti dai senatori e dall'accusato.

Art. 41. — Il Presidente, *prima di ogni altro atto*, ordinerà al cancelliere di *leggere* ad alta voce l'*ordinanza di rinvio al giudizio*, o della *sentenza di accusa*, ovvero la *citazione diretta*, e quindi procederà all'*interrogatorio dell'accusato*.

Dopo ciò, i *membri dell'Alta Corte* e gli ufficiali del *Ministero Pubblico* hanno facoltà di rivolgersi al Presidente affinchè interroghi l'*accusato*, i *testimoni* e i *periti* sopra quei fatti e quelle circostanze influenti allo scoprimento della verità. La stessa facoltà appartiene all'*accusato* ed ai suoi *difensori* per le interrogazioni da farsi ai *testimoni* e ai *periti*.

Non si possono fare interrogazioni se non quando il Presidente abbia terminato l'interrogatorio o l'esame e dopo le dichiarazioni di ciascun testimone o perito.

Art. 42. — Dopo l'*esame* dei testimoni e dei periti, dopo le *requisitorie* del Pubblico Ministero, le *arringhe* dei difensori e le osservazioni dell'accusato che avrà *per ultimo* la parola, il Presidente dichiara *chiuso il dibattimento;* e l'Alta Corte in Comitato segreto pronunzia immediatamente la sentenza.

Art. 45. — Il Presidente enuncierà il *modo delle votazioni* che occorreranno nel corso del dibattimento, a seconda della loro importanza.

Ogni Senatore può fare diversa proposta dicendone brevemente le ragioni; e in tal caso l'Alta Corte deciderà per alzata e seduta.

Ai testimoni e periti son pienamente applicabili le sanzioni degli articoli 214 e 217 del Codice penale, perciocchè anche l'Alta Corte di Giustizia è « autorità giudiziaria » nei sensi dei detti due articoli.

* § **374.** — L'ultimo ed unico caso di Ministro accusato (su cui ci tratterremo all'articolo 47) ci costringe, come dicemmo, a meglio sviluppare questo paragrafo che tratta della sentenza dell'Alta Corte, e che l'A. aveva concisa-

mente trattato, nonchè a ragionare intorno ai rimedi adottabili o meno contro detta sentenza, degli eventuali casi di purgazione della contumacia, revisione dei processi, grazia sovrana in rapporto sempre alla sentenza dell'Alta Corte ed altre questioni che il sopracitato processo Nasi ha in questi giorni sollevate e rese vieppiù d'attualità, e sulle quali ci fermeremo completando il commento di questo articolo.

Ragionando, intanto, ed anzitutto, della sentenza, osserviamo subito che nella Camera di Consiglio, per proferire la sentenza, non possono entrare (come già si disse al precedente paragrafo) se non quei soli Senatori che ininterrottamente assistettero a tutte le udienze. Fra di essi ha luogo la discussione a porte chiuse; e basta anche qui riferire il testo del regolamento in vigore, che in varî punti ha innovato su quello del 1870:

Art. 43. — Chiusa la *discussione fra i Senatori in Camera di consiglio*, il *Presidente formula* e fa votare *separatamente* per *ogni accusato* e per *ogni capo d'accusa* le questioni sulla *reità*, e *successivamente* le *singole* questioni sull'*applicazione della pena*.

Ogni Senatore ha facoltà di proporre questioni, sulla di cui ammissione ove il Presidente non vi aderisca, sarà consultata l'Alta Corte.

Art. 44. — La *votazione* per la sentenza definitiva si farà per *appello nominale* e per *ordine alfabetico*.

I Senatori devono votare *sì* o *no* su ciascuna proposta ad alta voce, *senza esprimere i motivi* del loro voto. Le *dichiarazioni di astensione non sono ammesse*.

Il Presidente voterà l'*ultimo*.

Art. 46. — La sentenza definitiva, formulata dal Presidente o da altro Senatore *da lui* designato, conterrà i *motivi* in *fatto* e in *diritto*.

Nell'applicazione della *pena*, si osserveranno le disposizioni delle *leggi penali* relative al reato di cui l'accusato sarà dichiarato convinto.

La Corte, nel pronunciare la condanna al *risarcimento dei danni*, ne rimette la *liquidazione* ai *Tribunali ordinarii* ancorchè si trovi in causa la Parte civile.

Art. 47. — Le sentenze, le ordinanze e gli altri provvedimenti, saranno *sottoscritti* dal *Presidente* e dal *Cancelliere*.

Art. 48. — La sentenza definitiva sarà letta dal Presidente *in pubblica udienza*, fuori la presenza dell'imputato; al quale, immediatamente dopo la pubblicazione, sarà notificata dal Cancelliere.

Notevolissimo fra questi ultimi articoli è il 46, già 32 nel regolamento del 1870.

Dal XV al XVII secolo il Parlamento d'Inghilterra si arrogò il terribile esercizio della giustizia penale straordinaria per mezzo di provvedimenti legislativi, che ad arbitrio delle maggioranze parlamentari qualificavano ad un tempo il reato e la pena, dopo avvenuto il fatto che intendevasi colpire. Furono questi i famosi *bills* di *attainder* e di *pains and penalties*; ora strumenti di servilismo alla Corona, come al tempo dei Tudors, ora strumento del dispotismo parlamentare, come al tempo degli Stuardi, sempre dinieghi esecrabili di quel grande principio che vieta di punire un individuo per fatti i quali non erano già dichiarati punibili al tempo in cui vennero commessi, od erano in quel tempo puniti con sanzione più lieve. Fu col mezzo di cotesti *bills of attainder* che vennero sacrificati a impetuose vendette Fischer e Tommaso Moro, Seymour e Strafford, Caterina Howard e l'arcivescovo Land, Mommouth e Fenwick, ultimo questi (nel 1690) fra le vittime della giustizia parlamentare e tumultuaria. E d'altra parte oggi ancora, se più non sarebbe possibile un *attainder*, la Camera dei Lordi, nel pronunziare condanna sopra un *impeachment* (cioè un'accusa dei Comuni contro i Ministri), avrebbe tuttavia la più ampia potestà discrezionale di qualificare *ex post facto* i reati e le pene.

In Francia poi la Carta del 1814 nell'articolo 33 determinando la competenza della Corte dei Pari, aveva usato la espressione « crimini d'alto tradimento ed attentati alla sicurezza dello Stato, *che saranno definiti dalla legge* »: ma non avendo la legge mai curato di definire cotesti delitti, avvenne che la Corte dei Pari sin dalla sua prima convocazione nel 1815 reclamasse per sè il terribile potere di qualificare discrezionalmente i fatti a lei denunciati.

Nella Costituzione del 1830 l'inciso « che *saranno* definiti dalla legge » sparì dal testo dell'articolo 28; cosicchè avrebbe dovuto logicamente intendersi, dovere l'Alta Corte conoscere dei delitti quali erano *già* dalla *legge* definiti; ma tuttavia continuò l'antica pratica, sebbene invertita nel senso che l'Alta Corte potesse ad arbitrio *diminuire*, non però mai accrescere, le pene legali: e così i Ministri di

Carlo X furono colpiti per fatti e con pene non previsti dalle leggi!

L'articolo 46 del nostro vigente regolamento (già 32 in quello del 1870) costituisce adunque un grande progresso: perciocchè dichiara in modo non dubbio, che anche l'Alta Corte nel condannare deve attenersi strettamente all'applicazione delle leggi esistenti.

Infatti nè come corpo legislativo, nè come corpo politico, nè come corpo giudiziario, le potrebbe essere lecito di esimersene: non come corpo legislativo, giacchè nè il Re solo nè una sola delle due Camere può mutare a sua posta le leggi; non come corpo politico, giacchè l'Alta Corte non è tale, e lo dichiara espressamente il capoverso di questo stesso articolo; non come corpo giudiziario, giacchè gli articoli 1 e 2 del Codice penale per la loro fondamentale importanza e per la generosità delle espressioni si estendono sopra tutte le magistrature del Regno.

Lo stesso art. 71 che proibisce i Tribunali straordinarî, nascendo contemporaneamente agli articoli 36, 37 e 47, esercita anche in confronto all'Alta Corte il suo salutare imperio. L'istituzione dell'Alta Corte di Giustizia è una deviazione dalle leggi dell'ordinamento giudiziario, e, in quanto non può evitarsi, anche da quelle della ordinaria procedura; ma non vuol essere, e non è, deviazione dalle leggi penali. Essa è giurisdizione *speciale* per certi determinati delitti e imputati, ma non è giurisdizione *eccezionale*, non è sottrazione degli uni o degli altri all'imperio delle norme che qualificano e puniscono i reati. Lo scopo cui essa intende, la ragione dell'esistenza sua, è sottrazione di certi processi ai giudici ordinarii, in quanto essi (a ragione o a torto) si reputano meno adatti a servire in quei casi l'interesse della giustizia; ma non vi è poi motivo alcuno di credere, che per raggiungere lo scopo debba essere anche diverso, anzi arbitrario il diritto obiettivo da applicare in simili casi. *Nulla poena sine lege!*

Poniamo termine con un breve accenno all'esecuzione delle sentenze. Essa, a norma del diritto comune, è compito del Pubblico Ministero (art. 69); e così deve essere

anche in ordine all'Alta Corte, almeno sin dove riesce possibile. Ora in questo campo l'applicazione di una tal norma non dà luogo ad alcuna difficoltà, sia quando trattasi di condanna per reati di Stato o per reati commessi da Senatori; perchè in queste ipotesi colui che funzionò da Pubblico Ministero è un membro del Pubblico Ministero ordinario, ed ha quindi a propria disposizione, per suo normale ufficio, i mezzi necessarii. Può invece dar luogo a difficoltà quando trattisi di condanna per reato ministeriale, perchè in quest'altra ipotesi il Pubblico Ministero venne esercitato da semplici Commissari della Camera elettiva, estranei cioè al Pubblico Ministero ordinario. In Francia la condanna dei Ministri di Carlo X, pronunziata nel 1830 dall'Alta Corte, venne eseguita, per mandato di quest'ultima, a cura del Ministro di Grazia e Giustizia.

Così dicasi per la sentenza pronunziata ultimamente in Italia, contro l'ex Ministro Nasi, addì 24 febbraio 1908.

Contro la sentenza dell'Alta Corte, vi è possibilità di rimedi o di ricorsi?

Il dubbio in proposito a noi non è mai sorto, tanto ci pare logico dovere sempre rispondere negativamente al quesito.

Contro le sentenze dell'Alta Corte, di fatti (riguardino esse Senatori o Ministri od ex Ministri o semplici cittadini), non è possibile il gravame dell'appello, costituendo essa una giurisdizione unica, non inquadrata nell'ordinamento giudiziario di diritto comune. Per lo stesso motivo non è possibile contro di essa nemmeno il ricorso per Cassazione; e però gli eventuali errori nell'applicazione delle leggi rimangono insanabili. Si avverta per altro che le eventuali deviazioni dalle norme della procedura comune non potrebbero veramente essere qualificate mai come errori dell'Alta Corte, dal momento che l'articolo ultimo del suo regolamento giudiziario (cui sarebbe opportuno si provvedesse per legge) prescrive di attenersi a tale procedura solo in quanto sia possibile, commettendo alla stessa Alta Corte e quindi anche al Presidente di essa sotto il controllo della

Corte medesima, di regolarsi diversamente nei casi che potessero occorrere.

Il recentissimo processo contro l'ex Ministro Nasi, terminato, come si disse, con la condanna dell'accusato per peculato con sentenza 24 febbraio 1908 (Cfr. § 463) diede motivo alla Suprema Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni riunite, di pronunciarsi a questo proposito. La difesa del condannato volle ricorrere contro la surriferita sentenza dell'Alta Corte allegando i seguenti motivi che non occorrerà svolgere, ma semplicemente accennare più per debito — diremo così — di cronaca, che per il fondamento e la serietà loro.

In appoggio, dunque, dell'annullamento della sentenza, si allegava dalla difesa Nasi:

a) la violazione degli articoli 26, 47 dello Statuto fondamentale del Regno, nonchè di tutte le disposizioni del Libro I, Tit. II, Capo V del Cod. di proc. pen., e conseguente eccesso di potere;

b) la violazione dell'articolo 42 del regolamento giudiziario del Senato del Regno, costituito in Alta Corte di Giustizia, e di tutte le disposizioni del Cod. di proc. pen. riflettenti il giudizio e conseguente eccesso di potere;

c) la violazione degli articoli 43, 44, 45, 46, 47, 48 del regolamento giudiziario del Senato del Regno 20 dicembre 1900; 318, 321, 323, 325 Cod. di proc. pen., nonchè degli articoli 68, 72 dello Statuto fondamentale del Regno, con eccesso di potere.

Il ricorso era, poi, proposto nelle forme civili alle Sezioni unite civili della Corte Suprema, a termini dell'articolo 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877, n. 3761, sui conflitti di attribuzione, il quale articolo dispone che appartiene esclusivamente alle Sezioni unite di Cassazione istituite in Roma di « giudicare dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, *non che della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza ed eccesso di potere* ».

Non è chi non veda e non senta subito (appunto per quel « senso giuridico » che, in materia di ermeneutica legale, equivale all' « occhio clinico » nelle diagnosi in medicina) non è, diciamo, chi non senta subito come un ricorso contro una sentenza dell'Alta Corte si presenti come qualche cosa di assurdo, in quanto che si viene ad invocare il controllo

della Cassazione contro l'opera e i poteri della Camera e del Senato; controllo che le nostre leggi non riconoscono, o riconoscono solo quando si tratti di sindacare la *formale*, costituzionalità delle leggi del Parlamento; nel quale caso però, non è a parlarsi della sola Cassazione ma dell'intera autorità giudiziaria, in tutti i suoi gradi (§ 756-757). In altri termini (e questa fu l'impressione generale destata in tutta la stampa periodica, ed in tutti i circoli politici, senza distinzione di partito nonchè in tutto il mondo giuridico) la Corte di Cassazione avrebbe dovuto costituirsi in potere — per dir così — sovranissimo; di sopra, cioè, a due sovrani organi costituzionali dello Stato che hanno agito sulla base e nel nome di attribuzioni proprie speciali, di natura singolare ed extra-gerarchiche.

La inconsistenza costituzionale e razionale di questo presunto potere della Cassazione ci sembra evidente; ond'è lecito chiederci: chi mai avrebbe dato alla Cassazione questo iperpotere?

Il surriferito articolo della legge 31 marzo 1877 sui conflitti si risponde dalla difesa e precisamente la sua seconda parte.

La tesi, come il ricorso, come il suo svolgimento non trovò favore presso alcuno: diremo meglio che non fu preso sul serio. Tanto che pubblicisti autorevolissimi e uomini dotti del mondo parlamentare non si peritarono di chiamare tutto ciò uno scherzo irriverente e di cattivo genere, poco confacente alla dignità stessa della toga — che faceva dubitare non solo della esistenza del senso giuridico, ma persino del senso comune in chi aveva tutto ciò escogitato — vere audacie procedurali senza precedenti nella storia delle difese giurisdizionali, che paiono un epigramma atroce alla vantata tradizione giuridica di Roma e dell'Italia.

E se le frasi sono crude non è detto che sieno totalmente immeritate perchè, anche per la difesa, *sunt certi denique fines*....

Tutta la tesi defensionale per l'annullamento della citata sentenza dell'Alta Corte in causa Nasi basava sopra un equi-

voco: nel ritenere l'Alta Corte una « giurisdizione *speciale* » ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3° della surricordata legge del 1877. Il che non è.

Dottrina e giurisprudenza concordemente hanno da tempo fatta manifesta la portata vera della legge del 1877 sui conflitti di attribuzione; e da tempo si conosce che cosa debba intendersi per « giurisdizione speciale », dal cui concetto esula assolutamente l'Alta Corte, come vedremo or ora riportando, in succinto, i motivi della sentenza che respinge il ricorso Nasi.

Qui ci sia lecito soltanto dire che quando nel 1893, si discusse se la IV Sezione del Consiglio di Stato fosse da considerarsi una « giurisdizione speciale » ai sensi e per gli effetti dell'articolo in esame, e la Corte Suprema di Roma, a Sezioni riunite, ebbe, con sentenza 21 marzo 1893, a pronunciarsi in modo affermativo, ebbe anche occasione dichiaramente porre ivi e svolgere il concetto di « giurisdizione speciale », concetto che mai sconfinò dai limiti già pacificamente accolti di « giurisdizione speciale *amministrativa* ».

E ricorderemo anzi che qualche autorevolissimo scrittore [1], criticando in parte la surriferita sentenza perchè troppo allargava il concetto di « giurisdizione speciale », argomentava, *per absurdum* ed ironicamente, che a poco a poco chissà che non si fosse giunti a ritenere come « giurisdizioni speciali » passibili di ricorsi alla Cassazione, anche i pronunziati giurisdizionali delle Camere del Parlamento, come, ad esempio, la negata convalidazione di un'elezione politica, o *una sentenza dell'Alta Corte di Giustizia*. E l'avvenire convertiva il sarcasmo in profezia.

[1] CODACCI-PISANELLI, *Le decisioni del Consiglio di Stato e il loro preteso annullamento amministrativo*. Negli « Scritti di diritto pubblico » Città di Castello, Lapi, 1900, e già pubblicato nella « Giurisprudenza italiana » vol. XLV, 1892, p. IV.

E chi voglia approfondire questo argomento su cui noi non possiamo che brevemente fermarci dato il carattere sintetico di quest' opera, veda ancora le magistrali monografie del ROMANO: *Le giurisdizioni speciali amministrative — I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative.* Nel volume III del « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano » diretto dall'Orlando.

Ma la Corte Suprema (Sezioni unite) con sentenza in data 31 marzo 1908 [1] respingeva il ricorso Nasi, affermando non essere ammesso il ricorso per eccesso di potere alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, nei sensi della legge 31 marzo 1907, contro una sentenza del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

E per quanto i motivi portati dal Nasi e da' suoi difensori contro la sentenza dell'Alta Corte fossero, come dicemmo, poco serî (anche perchè il Nasi aveva per ben quattro anni sostenuta la incompetenza dell'Autorità giudiziaria a giudicarlo, e la stessa Suprema Corte aveva — con sentenza 14 febbraio 1907, in causa Nasi — negata la possibilità di un controllo e la potestà di decidere da parte della Corte Suprema in rapporto all'Alta Corte di Giustizia — V. ancora commento all'articolo 47), tuttavia vale la pena — data la eccezionalità del caso — di riassumere brevemente le motivazioni della sentenza della Corte Suprema contro il ricorso in parola.

In sostanza, la sentenza afferma che la legge del 1877 e la magistratura dei conflitti non hanno alcuna relazione con la materia penale e le giurisdizioni relative, qualunque il grado e il valore di esse, essendo obbietto di detta legge il regolare le competenze tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa; e che l'Alta Corte di Giustizia, per la sua fonte e finalità di ordine statutario, non va annoverata tra quelle giurisdizioni speciali, alle quali la legge del 1877 si riferisce, ed in confronto delle quali la parola decisiva del Supremo Collegio ha un potere assoluto per costituire un giudicato irretrattabile. La competenza dallo Statuto attribuita alla Camera per accusare gli ex-Ministri ed al Senato per giudicare in Alta Corte di Giustizia non può patire controllo.

La giurisdizione dell'Alta Corte è una giurisdizione autonoma *sui generis*, di carattere politico e giuridico ad un tempo, ben diverso, ripetesi, dalle giurisdizioni speciali di

[1] Pubblicata nella *Giurisprudenza italiana*, anno 1908, vol. LX, parte I, Sez. I, 353. Ivi, in nota, sono pure riportate le dotte ed elevate conclusioni del Proc. Generale *Quarta* avverse all'accoglimento del ricorso.

cui si fa parola nella succitata legge del 1877 e le quali per la genesi, per la finalità, per la lettera, per il pensiero chiarissimo della legge hanno carattere e figura e materia al tutto distinta e diversa dalla natura e dagli scopi della singolare giurisdizione senatoria in materia penale. La quale è perciò estranea al comune organismo giudiziario, nè può soggiacere, quindi, all' altrui sindacato, sia pure del massimo organo, quale è quello chiamato a dirimere i conflitti.

Nè si obbietti che la Cassazione abbia spesso affermata la propria competenza in confronto dei Tribunali militari e dei tribunali eccezionalmente bene o male creati in certe contingenze della vita pubblica; giacchè, in questo caso, essa non doveva tacere perchè si trovava realmente di fronte a giurisdizioni speciali penali (articolo 743 Codice proc. pen.), le quali potevano ledere i diritti dei non militari garentiti dalla legge comune.

Nè si obbietti ancora — ripeteremo col Procuratore Generale, le cui acutissime argomentazioni persuadono ancor più della sentenza stessa — che ogni carattere di ordine politico e sovrano sia tolto alla giurisdizione dell'Alta Corte dall'articolo 36 dello Statuto. Se in questa disposizione si è dichiarato che il Senato cessi di essere corpo politico quando è costituito in Alta Corte di Giustizia, e non possa *sotto pena di nullità* occuparsi se non degli affari giudiziari per cui fu convocato, ciò si è solamente dichiarato nel senso e per l'effetto di impedire che si confondano in una la funzione legislativa e la funzione giudiziaria, e che nell'esplicar questa vengano ad insinuarsi ed a prevalere ragioni o passioni di partito; non certo e non mai nell' intendimento di cancellare nel Senato, durante il tempo che è costituito in Alta Corte di Giustizia, quella che è la sua vera e propria natura di corpo politico, per farne una magistratura speciale soggetta al controllo della Cassazione.

Nè — aggiungiamo ancora — può e deve trarre in inganno l' inciso « sotto pena di nullità » scritto sempre nel succitato articolo 36, nel senso di trarre da esso inciso una presunzione a favore dell'esistenza di un magistrato più alto, capace di riconoscere e fulminare le nullità in cui

l'Alta Corte sarebbe incorsa. Se l'obbiezione avesse valore, bisognerebbe concludere che anche sopra la Corte Suprema vi debba essere un altro magistrato capace di dichiarare la nullità de' suoi atti; perchè anche ai giudici supremi di Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, ecc., i varî codici e le varie leggi assegnano norme da seguire *sotto pena di nullità.*

La verità, invece, è che quando il legislatore prescrive anche a supremi giudici certe forme e certi atti sotto pena di nullità, s'affida sì alla loro coscienza, ed alla religione del loro dovere, ma vuole anche ammonire che i pronunciati emessi in offesa della disposizione legislativa, non sarebbero poi mai eseguiti dalle competenti autorità, nè troverebbero appoggio presso il Governo, presso il Capo dello Stato, e presso la pubblica opinione.

Ed a vieppiù dimostrare l'audacia — per non dire altro — della tesi che stiamo combattendo, osserveremo, infine, che mai in Italia e fuori alcun pubblicista autorevole ha pensato di farla propria [1]; chè anzi in qualche Costituzione venne

(1) Se — a dimostrare l'erroneità della nostra asserzione — si volesse ricordare, in Francia, Berriat Saint-Prix, osserviamo che questo scrittore rivolgeva le sue considerazioni alla Costituzione del 1848, secondo la quale l'Alta Corte era composta di 5 giudici nominati dalla Cassazione fra i suoi componenti, e di 36 giurati scelti fra i membri dei Consigli generali dei dipartimenti.

Si comprende, quindi, che, come argomento fondamentale a sostegno della sua tesi, quello scrittore osservasse che l'Alta Corte non partecipava più, come l'antica Camera dei Pari, al potere legislativo.

Il che fa logicamente supporre che anche lo scrittore in parola sarebbe giunto — col nostro Statuto — a negare l'ammissibilità di ricorsi contro le sentenze dell'Alta Corte.

Questa osservazione intorno all'isolata voce del Berriat Saint-Prix togliamo dalla bella relazione (Riccio) della Giunta delle elezioni proponente alla Camera la decadenza di Nunzio Nasi dalla carica di deputato in seguito alla sentenza dell'Alta Corte, e col proposito di tenere per definitiva la medesima nonostante il ricorso alla Cassazione.

Le quali conclusioni furono accolte dalla Camera.

(V. Documenti — N. IV *quinquies* A — Tornata del 19 marzo 1908).

Di altri minuscoli scritti favorevoli all'ammissibilità di ricorsi contro l'Alta Corte comparsi in questi ultimi tempi e per ragioni puramente personali o di malaugurato regionalismo, non vale la pena di tenere parola.

(Cfr. *Rivista penale*, fasc. maggio 1908, p. 562).

espressamente dichiarato che contro le sentenze dell'Alta Corte nessun ricorso sia possibile, e che, in ogni modo, non si ha esempio in tutti gli altri Stati d'Europa e d'America di rimedî esperiti od esperibili, contro quella qualunque giurisdizione spiegata dal Parlamento in ordine al giudizio dei reati ministeriali.

Del resto — concludiamo — un argomento semplice e decisivo ad un tempo contro il qualificato « eccesso di potere » che, in tesi generale o nel caso speciale esaminato, si possa avanzare contro le sentenze dell'Alta Corte, è sempre per noi quello accennato da principio in queste osservazioni: vale a dire, la disposizione dell'articolo ultimo del regolamento giudiziario, in forza della quale l'Alta Corte è, in sostanza, arbitra della scelta delle forme del procedimento. Ciò non sarà da approvarsi; anzi, secondo noi, da biasimarsi e da correggersi, come avremo occasione di meglio spiegare trattando — all'articolo 61 — della natura dei regolamenti interni delle Camere; ma oggi il regolamento è così fatto ed accettato.

Tanto che si giunse perfino — date simili norme — da qualche scrittore pure autorevole, italiano e straniero (e si ritenne talora nella pratica, come in Francia nella memorabile sentenza del 21 dicembre 1830 contro i ministri di Carlo X) a sostenere che il Senato costituito in Alta Corte, non solo è libero nella scelta del procedimento, ma eziandio di qualificare reati quei fatti che come tali non siano stati per anco contemplati e definiti da alcuna legge, e possa conseguentemente infliggere nuove pene sconosciute dal Codice penale o da altre leggi speciali [1].

La quale ultima tesi però è troppo ripugnante ad ogni senso di giustizia, d'equità e di morale perchè noi ci fermiamo più oltre in questo argomento e per dimostrarne la assurdità.

* § **375.** — Ma se, per le suesposte ragioni, non è ammissibile alcun gravame o ricorso contro le sentenze del-

[1] Cfr. QUARTA, op. c., l. c.

l'Alta Corte, non vi è motivo, tuttavia, dall'escludere parimenti la purgazione della contumacia e la revisione.

Il regolamento giudiziario del Senato, pur non ammettendole con disposizioni esplicite, le ammette implicitamente con la disposizione generica dell'articolo 56 (§ 362).

a) È norma di diritto comune che un processo svoltosi in contumacia dell'imputato e chiusosi con sentenza di condanna, dev'essere poi rinnovato integralmente non appena il condannato si presenti spontaneo ovvero cada in potere della giustizia, non potendosi ritenere per definitiva ed esecutoria una sentenza che venne pronunziata senza essersi udite le discolpe e le difese del reo. Questa norma non può non aver valore anche per l'Alta Corte di Giustizia. Ma per la questione a cui dà luogo, poichè le nostre disposizioni tacciono e la nostra giurisprudenza non ebbe mai campo finora d'occuparsene, uopo è ricorrere agli esempi della Francia, donde venne a noi l'Alta Corte di Giustizia.

In Francia, sotto la Restaurazione, la Corte dei Pari ebbe occasione di ammettere varie volte la purgazione della contumacia. E quanto al modo di riconvocazione dell'Alta Corte nei casi di reati di Stato, sentenziò non occorrere mai un nuovo decreto reale, chè, per rendere sicuro al contumace il benefizio del nuovo processo, venne a considerare quest'ultimo come la necessaria continuazione dell'antecedente da rinnovarsi, ed essendo già stata una volta investita regolamente della causa, si ritenne in diritto di riconvocarsi per semplice ordinanza propria. Cotal giusto concetto sembra applicabile per analogia anche al caso di rinnovazione d'un processo contro Ministri ed ex Ministri: tuttavia l'accorgimento non basterebbe: potendo accadere che la Camera elettiva, incitata dall'Alta Corte a designare i nuovi commissari dell'accusa, vi si ricusasse, dandosi luogo ad uno stato di fatto in contrasto con le esigenze della giustizia e non superabile per via di rimedi giuridici.

Nei giudizî per purgazione di contumacia potrebbe sorgere anche un altro quesito: se cioè l'Alta Corte debbasi comporre dei soli Senatori che già avevano partecipato al-

l'emanazione della sentenza contumaciale, e ne possano sedervi come giudici anche i senatori proclamati nell'intervallo. Ma poichè l'articolo 543 del Codice di procedura penale dichiara che in seguito alla presentazione o costituzione del condannato la sentenza contumaciale « sarà considerate come *non avvenuta* e si procederà contro di esso *nella forma ordinaria*, devesi concludere che l'Alta Corte si costituisce *ex novo*, e quindi hanno qualità di sedersi tutti i membri in ufficio al momento della rinnovazione dei dibattiti.

b) Dopo ciò passando ai giudizî di revisione, occorre osservare che secondo gli articoli 688-690 del vigente Codice di procedura penale quei giudizi sono oggi ammessi in soli tre casi: quando due persone sieno state condannate per lo stesso delitto con due sentenze tra loro inconciliabili — quando, posteriormente a una condanna per omicidio, sia constatato che la persona supposta uccisa è ancora in vita — e quando, posteriormente a una condanna qualsiasi, uno o più testimoni a carico siano stati convinti di falsa o reticente testimonianza. Anche per l'Alta Corte, adunque, sarebbero questi i casi in cui dovrebbesi addivenire a revisione del processo: e la revisione, sempre in applicazione della norma di diritto comune, sarebbe promossa dal Ministro di Grazia e Giustizia: o d'ufficio, o su domanda del Pubblico Ministero o del condannato. Però, a differenza del procedimento di diritto comune, e per evidente impossibilità di attenervisi, il nuovo giudizio non potrebbe che seguire davanti la stessa Alta Corte di giustizia, composta, come si è detto or ora, per le purgazioni di contumacia.

* § **376.** — Circa i rapporti tra la regia prerogativa di perdono, ed i processi e le condanne dell'Alta Corte, ci basteranno brevi cenni. Noi vedemmo già al commento dell'articolo 8 come il diritto di grazia si esplica; e vedemmo più precisamente al § 176-*bis* se e come il Re possa amnistiare e far grazia ai Ministri accusati dalla Camera dei Deputati o condannati dall'Alta Corte. Qui per ciò non

ci ripeteremo. Ora, il dubbio che può sorgere in ordine alla regia prerogativa di perdono ed in relazione alle sentenze dell'Alta Corte, non può riflettere che i Ministri o gli ex-Ministri accusati dalla Camera dei Deputati: poichè per quanto può riflettere gli altri eventuali condannati o semplicemente accusati (Senatori, ovvero non Senatori rei o presunti rei dei crimini d'alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato); non vi può essere dubbio di sorta. Vale a dire che quest'ultime categorie di condannati od accusati sono da considerarsi in tutto e per tutto come gli altri cittadini condannati o processati davanti ai Tribunali ordinarii. Di fatti non avvi ragione alcuna — come vi può essere pei Ministri od ex-Ministri — di privarli dell'eventuale beneficio della regia prerogativa in parola.

Carattere del Senato in Alta Corte di Giustizia.

* § **377.** — È ancora il processo Nasi, che tante questioni sollevò, che ci costringe a fermarci alquanto diffusamente sul carattere del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, onde dare esatta interpretazione all'articolo 36 dello Statuto, e più precisamente alla seconda parte del medesimo.

E non varrebbe la pena di rilevare quanto a proposito od a sproposito dissero in merito al capoverso dell'articolo in esame periodici politici d'ogni risma e colore, se, iniziatosi il pubblico dibattimento contro l'ex-Ministro il 5 novembre 1907, il Presidente del Senato (on. Canonico) non avesse poi sentito il bisogno, — ad un mese circa di distanza — di convocare, con apposita circolare, il Senato in Comitato segreto, per discutere intorno alla sua funzionalità come corpo politico, essendosi, in quei giorni, convocata la Camera dei Deputati. In altri termini, si trattava di decidere intorno all'applicazione del capoverso dell'articolo 35 dello Statuto: « Il Senato (quando è costituito in Alta Corte di Giustizia) non è corpo politico. Esso non

può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato, sotto pena di nullità ».

Secondo taluni (nè mancarono giornali di carattere ufficioso che sostennero questa tesi) [1] questo capoverso si dovrebbe interpretare nel senso che — finchè non è finito un processo davanti all'Alta Corte — il Senato non può più unirsi come corpo legislativo. Tesi assurda e da cui deriverebbero i più gravi inconvenienti per la vita stessa dello Stato, e che il Senato — riunito, come si disse, a questo scopo, in Comitato segreto addì 5 dicembre 1907 — scartò a *priori* senza l'onore neppure di una breve discussione.

Noi crediamo, però, sia il caso di fermarci su questo argomento, e discutere, sia pure brevemente, il significato e la portata vera del capoverso in esame.

Ed anzi tutto ne ricorderemo l'origine storica.

La Carta francese del 1814 dichiarava nell'articolo 26:

> Ogni adunanza della Camera dei Pari, che fosse tenuta fuori il tempo della sessione della Camera dei Deputati (o che non fosse ordinata dal Re), è illecita e nulla di pieno dritto.

La Costituzione del 1830 ripetendo quest'articolo sotto il n. 22, nell'atto che sopprimeva la frase da noi posta in parentesi, vi aggiungeva poi le seguenti parole:

> ..... salvo il solo caso in cui è riunita come Corte di Giustizia, ed allora essa non può esercitare che funzioni giudiziarie.

Il nostro Statuto imitò l'articolo 22, ma ne scisse le due parti: e mentre inscrisse la prima, opportunamente generalizzandola, nell'articolo 48, che esamineremo a suo tempo, fece della seconda un capoverso dell'articolo 36 di cui ora noi ci occupiamo. Nessun motto si rinviene per altro nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6).

A questo capoverso vengono attribuiti due sensi, di cui l'uno è fallace e l'altro affatto incompleto.

[1] Cfr. Giornale *La Tribuna*, organo del Ministero Giolitti. Numeri del 21 agosto e 5 dicembre 1907.

a) Secondo alcuni, qui si stabilisce che il semplice fatto della costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia, importa *de jure* la proroga del Senato qual ramo del Legislativo: e conseguentemente anche la proroga dell'Alta Assemblea, dappoichè per l'articolo 48 « ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli ». Due sarebbero i motivi di siffatta interpretazione. In primo luogo, è guarentigia di retta e imparziale giustizia il principio della continuità dei dibattimenti: un processo non può essere intralciato alternandosi con altri processi, e molto meno con discussioni politiche: perciocchè alla pubblica discussione delle prove deve tener dietro immediatamente la sentenza dei giudici, ond'essi non smarriscano la vivida impressione ricevuta durante i dibattiti. In secondo luogo, quando il Senato, che è già di per sè stesso un corpo politico, viene chiamato alla severa e serena funzione di giudice in processi che già di per sè stessi appassionano il pubblico, è opera saggia l'isolarlo da ogni eventuale influsso politico da cui potrebbe risultare turbata la sua imparzialità; e la parallela azione sua come corpo politico, e la simultanea presenza della Camera elettiva in sessione, darebbero luogo, anche involontariamente, a influenze deleterie.

Vengono però numerose e spontanee le obiezioni a questo modo di credere. Un processo può durare più giorni ed anche più mesi, come avvenne appunto del dibattimento contro l'ex ministro Nasi, che iniziatosi il 5 novembre 1907, si chiuse il 24 febbraio 1908. Adunque per tutto questo periodo la funzione parlamentare dovrà essere soppressa, e leggi e bilanci e sindacato politico sul Gabinetto dovranno prorogarsi anche quando potrebbero essere improrogabili? E basterà la querela d'un qualunque individuo contro un Senatore o l'atto interessato del Governo che convochi la Alta Corte, col pretesto d'un delitto di Stato, per sospendere il Parlamento? E la Camera sarà virtualmente impedita di mettere in accusa un Ministro colpevole per la certezza che ciò facendo sospenderebbe sè stessa per un tempo indeterminato? E come potrebbe poi essa curare lo svolgi-

mento dell'accusa promossa contro un Ministro, se fosse obbligata a disperdersi subito dopo? Certo si può citare una Costituzione la quale abbraccia francamente siffatto partito: ed è quella del *Tennessee* negli Stati Uniti d'America. Ma come si può paragonare un paese a governo semplicemente rappresentativo, dove le sessioni sono brevi e biennali, con un paese a regime di Gabinetto, ove le sessioni sono annue e con tendenza a durar lungamente? Del resto, se nel Tennessee è così, egli è perchè la Costituzione lo dichiara in modo non equivoco; mentre è solo una interpretazione, che vorrebbe così leggere nel nostro Statuto. Questa non dice che il Senato *cessa di essere* un corpo politico, ma dice che « in questo caso », cioè in quanto Alta Corte, *non è* corpo politico. E poscia aggiunge che il Senato non può occuparsi se non degli affari giudiziari *per cui fu convocato;* il che senza dubbio si riferisce al Senato in quanto Alta Corte e non al Senato in quanto ramo del Parlamento. Esso certamente vuol dire che l'Alta Corte deve limitarsi alla pura cognizione del processo in quel momento affidatole; ma non vuol dire, altresì, che il Senato debba cessare dai suoi ufficî ordinari.

Nè i precedenti confermavano in alcun modo cotesta interpretazione inaccettabile; tanto in Francia nel periodo 1814-1848, come in Italia, la convocazione dell'Alta Corte non importò mai proroga della sessione. Il processo Persano si svolse nell'ottobre 1866 mentre la sessione era stata già prorogata fin dal 7 luglio, indipendentemente dalla riunione dell'Alta Corte; il processo Pissavini si svolse del 18 al 21 aprile 1888, mentre il Senato era aggiornato dal 24 marzo al 22 aprile, e la Camera continuava ininterrotte le sue adunanze; il processo D'Antona si svolse nei primi di febbraio 1904, mentre contemporaneamente sedeva la Camera. Perchè si sarebbe dovuto fare diversamente pel Nasi?

b) Secondo altri il capoverso intende solo prescrivere che in omaggio al già richiamato giudizio della continuità dei dibattiti giudiziarî, il Senato non può trattare promiscuamente, *in una stessa seduta,* affari politici ed affari giudiziarî. Nulla però vieta di alternare anche nel mede-

simo giorno sedute politiche e udienze giudiziarie, purchè si tengano separate e distinte fra loro.

Cotesta affermazione è pienamente esatta; e invero così venne proceduto nei varî casi in cui ha finora funzionato la nostra Alta Corte, non escluso, come si disse, l'ultimo e recentissimo processo. Ma questa affermazione è ben lungi dal costituire tutto ciò che lo Statuto intese prescrivere col capoverso dell'articolo 36. Noi potremmo chiedere se valeva la pena di aggiungere più righe in uno Statuto sobrio come il nostro, per dire una così semplice cosa: mentre il costituente avrebbe potuto essere certo che la naturale sollecitudine dell'ordine sarebbe bastata a consigliare di tener distinte le due qualità di adunanze, anche senza la solenne sanzione della nullità ch'esso volle prescrivere.

* § **378.** — Ben altro è il significato vero di questo capoverso. E innanzi tutto non bisogna credere ch'esso contiene un unico concetto, quasi la seconda sua parte sia una semplice spiegazione a chiarimento della prima. Se nel testo italiano troviamo un punto fermo tra i due periodi che lo compongono, in guisa da far credere che la parola « esso » tenga in certo modo il luogo di « cioè » — nel testo francese dello Statuto nostro (§ 10) vediamo invece una virgola con la disgiuntiva « e », laonde meglio chiariscesi che sono quivi due concetti diversi e distinti.

a) Il primo concetto sta in queste parole « in questi casi il Senato non è corpo politico », e pone la regola, stabilisce le norme generali.

Il Senato, in quanto corpo politico, in quanto ramo del Parlamento, è soggetto alle disposizioni degli articoli 9, 33, 35, 48, 53, 59 e 66 dello Statuto. Orbene, quando lo Statuto dichiara che il Senato mentre funziona da Alta Corte « non è corpo politico », intende precisamente dichiarare che in quanto Alta Corte non è soggetto alle disposizioni degli articoli testè ricordati.

Conseguentemente, il Senato come corpo politico non può convocarsi che in seguito a decreto del Re, ma come corpo giudiziario può convocarsi anche per propria deter-

minazione, e nel § 379 vedemmo quando è che ciò accade. Come corpo politico le sue sessioni possono essere prorogate dal Re, ma questi non può parimenti sospendere le udienze dell'Alta Corte, come non può sospendere quelle dei Tribunali comuni, e gli stessi aggiornamenti che il Senato delibera come corpo politico non concernono in alcun modo le sue adunanze giudiziarie, alla guisa medesima che i rinvii d'udienza deliberati dall'Alta Corte non implicano rinvii e ritardi del Senato come corpo politico. Le sessioni del Senato possono anche essere chiuse dal Re, ora ciò non influisce punto sopra il corso dei suoi còmpiti giudiziarî; e la stessa regola parlamentare, per cui al chiudersi delle sessioni tutto il lavoro non ancora condotto a termine precipita nel nulla, non riflette in nessuna guisa le operazioni dell'Alta Corte di Giustizia, le quali continuano ininterrottamente fino alla sentenza. Come corpo politico il suo ufficio di presidenza non ha ragione di continuare in carica nell'intervallo delle sessioni, mentre deve continuare e continua in quanto esso è corpo giudiziario. Come corpo politico i suoi Vicepresidenti sostituiscono il Presidente nell'ordine di loro nomina, ma come corpo giudiziario è il Presidente che si designa con piena libertà i suoi sostituti. Come corpo politico le sue Commissioni cessano d'esistere al termine d'ogni sessione, come corpo giudiziario continuano anche negli intervalli delle sessioni e delle legislature. Come corpo politico i suoi segretari sono Senatori da esso eletti nel proprio seno, come corpo giudiziario ha un cancelliere che non è suo membro ed è designato per ragion dell'ufficio. Come corpo politico il numero dei suoi membri può essere aumentato in ogni tempo dal Re, ma i membri nominati dal Re nel corso d'un processo non possono entrare a giudicare di quest'ultimo. Come corpo politico non puo radunarsi nè continuare le radunanze, mentre l'altra Camera e prorogata, chiusa e disciolta; ma lo può invece come corpo giudiziario, perchè non vi sarebbe motivo di arrestare il corso della giustizia mentre è legalmente sospesa l'azione del Parlamento, allo stesso modo che non si potrebbe arrestare la vita del Parlamento sol perchè il Se-

nato si trova a discutere un processo. Cosicchè affatto costituzionalmente l'articolo 51 del regolamento giudiziario ha potuto dichiarare:

> La chiusura delle legislature e delle sessioni non sospende il corso dei giudizi dinanzi all'Alta Corte di Giustizia.

Come corpo politico il Senato non può discutere e deliberare se non coll'intervento della metà più uno, mentre invece l'Alta Corte può sentenziare legalmente con un numero ben minore di giudici. Come corpo politico non può sentire estranei, mentre come corpo giudiziario deve sentire il Ministero Pubblico, i testimoni, i periti e gl'imputati. Infine come corpo politico deve sentire i Ministri e Commissari del Re, sempre che lo richiedano; ma come corpo giudiziario non conosce Commissari del Re nè Ministri, e se questi ultimi sono Senatori e credono d'intervenire, il loro seggio nell'aula e le loro attribuzioni e potestà sono quelle soltanto che appartengono a qualsiasi altro membro dell'Alta Corte di Giustizia.

Ecco il pieno valore della prima parte del capoverso. In sostanza, esso applica ed estende alla giustizia senatoria la garanzia fondamentale d'ogni specie di giustizia, ossia l'indipendenza dal Governo.

E si potrebbe forse trarne ancora una illazione in ordine alla *sede* dell'Alta Corte. Si sa che per l'articolo 866 e seguenti del Codice di procedura penale, allorquando siavi legittima suspicione che l'animo dei giudici subisca l'influenza del luogo in cui un processo dovrebbe svolgersi, può questo processo rimettersi ad altri giudici, sedenti in ambiente più calmo. Ora in forza dell'ultimo articolo del regolamento senatorio (§ 362) cotesta disposizione sarebbe applicabile anche all'Alta Corte, allorchè le circostanze così richiedessero: e appunto, se il Senato come corpo politico ha la sua sede fissa nella capitale del Regno, come corpo giudiziario ben potrebbe con propria ordinanza fissarsela altrove. In questo modo si appagherebbero anche coloro che pretendono necessaria la forzata proroga delle assemblee politiche per non turbare la serenità della giustizia senatoria.

La precauzione qui additata come possibile, in Francia fu presa varie volte. L'Alta Corte Nazionale del primo periodo rivoluzionario fu convocata nel 1791 ad Orléans: per la Costituzione dell'anno III l'Alta Corte di Giustizia doveva riunirsi a una distanza non minore di 12 miriametri dal luogo di residenza dal Corpo Legislativo, e infatti nel 1795 fu adunata a Vendôme: posteriormente all'epoca della promulgazione del nostro Statuto, l'Alta Corte di Giustizia della seconda repubblica si riunì a Bourges nel 1849, e quella del secondo impero si riunì a Tours e poi anche a Blois nel 1870.

b) La seconda parte del capoverso sta a disciplinare una eventualità speciale. Supponiamo che in applicazione della prima parte di esso, l'Alta Corte si sia costituita nel tempo in cui la sessione delle due Camere era prorogata e chiusa, o la Camera elettiva si trovava disciolta; ovvero che l'Alta Corte, costituitasi mentre il Parlamento era in sessione aperta, continui a sedere per l'espletamento del processo dopochè sia intervenuta proroga o chiusura della sessione parlamentare o dissoluzione della Camera. In queste due ipotesi, noi avremmo la Camera silente, ma i Senatori radunati: potrebbero però questi esercitare allora funzioni politiche? no certamente, perciocchè l'articolo 48 dello Statuto inibisce e colpisce di nullità qualunque atto che sia compiuto da una sola Camera nell'assenza dell'altra. Quindi la seconda parte del capoverso che ora esaminiamo, ribadisce e riafferma tale nullità in confronto dell'Alta Corte di Giustizia.

Abbiamo creduto opportuno soffermarci sul significato e la portata del capoverso dell'articolo, perchè è interpretazione troppo semplice e troppo superficiale — sebbene esattissima — quella che si limita a vedere, in esso capoverso, soltanto la proibizione di confondere, *in una stessa seduta*, la funzione politica-legislativa e quella giudiziaria. Esso ha, come vedemmo, conseguenze ben maggiori; e se l'ultimo e memorabile processo Nasi — che pur tante questioni ha fatto sorgere — non ha avuto campo di mettere in rilievo tutte le conseguenze in parola, non è detto che l'avvenire non possa costringerne ad esaminarle in pratica.

Art. 37.

Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

SOMMARIO:

Arresto e giudizio dei Senatori.

§ 379. Scopo. — § 380. Origine storica. — § 381. Prerogativa del Foro speciale: non comprende la materia civile nè quella disciplinare. — § 382. Comprende anche le contravvenzioni. — § 383. E i reati militari. § 384. Caso di Senatori che siano Ministri, o Prefetti o Sindaci (*n*). — § 385. Opportunità del privilegio di Foro. — § 386. Prerogativa in materia d'arresto (*n*). — § 387. Perquisizioni nel domicilio dei Senatori. — *§ 388. Quando incominciano le prerogative senatorie. — *389. Quando cessano.

Arresto e giudizio dei Senatori.

§ **379.** — La guarentigia di cui è dotata ogni assemblea politica per difendere la propria integrità (§ 367), si specializza da un lato nel diritto a conoscere dei titoli d'ammissione e dall'altro in quello a conoscere dei motivi di allontanamento di ciascuno dei proprî membri. Questi motivi di allontanamento possono essere varii, e di varia importanza e portata: morte, dimissione, decadenza, richiesta di congedo, arresto, traduzione in giudizio penale. Conseguentemente nessuno di tali motivi può sortire i suoi effetti di fronte all'una o all'altra assemblea, se non dopo che questa ne abbia riconosciuta la regolarità: e in particolare, per avvicinarci al tema proprio del presente articolo, nessun Senatore o Deputato può essere arrestato o sottoposto a penale giudizio, senza che la rispettiva Camera intervenga nei modi all'uopo stabiliti dal diritto positivo

nazionale, allo scopo di tutelare, nella persona dei suoi membri, la sua stessa indipendenza.

Di qui le « prerogative personali » od anche « immunità personali » dei Senatori e dei Deputati: così dette per comodità di linguaggio e per consuetudine ormai antica, ma non senza errore od equivoco nella determinazione del loro vero carattere giuridico. Perciocchè, sebbene esse profittino incidentalmente e indirettamente al singolo Senatore o Deputato che ne risulti coperto, non sono in realtà prerogative conferite a lui, non costituiscono diritti subiettivi suoi, non possono dirsi suoi privilegi; ma sono regole di dritto obiettivo istituite a guarentigia della rispettiva assemblea, la quale, esercitandole, non tende a negare o impedire le esigenze e il libero corso della giustizia, bensì a neutralizzare ogni attentato che dall'Esecutivo o dal Giudiziario o dal privato individuo si minacci indebitamente alla sua integrità od al suo autonomo funzionamento.

L'articolo 37 dello Statuto ci richiama ad esaminare queste due prerogative limitatamente al Senato del Regno. Esso, ad imitazione della Costituzione francese del 1830, determina che i *reati* dei Senatori sono giudicabili dal Senato, e che gli *arresti* dei Senatori se non vi è flagranza non possono aver luogo se non per ordine del Senato medesimo. Incominciamo dal primo di cotesti due punti — quello che stabilisce un Foro speciale pei membri della Prima Camera.

§ **380.** — Il principio che ciascuno debba essere giudidato dai proprî pari, di origine immemorabile fra le genti di stirpe germanica, domina e ispira tutto quanto il sistema giuridico del periodo feudale. In quel tipico ordinamento dello Stato sulla base degli ordini, dei ceti, delle differenti condizioni sociali, anche l'ordinamento della giustizia si adatta e specializza a seconda delle persone: il giudice deve occupare un grado sociale non inferiore a quello dei litiganti — il più elevato in grado sociale non può venir mai giudicato dal proprio subalterno: ed è da siffatto ordinamento che, per ininterrotta successione storica, deriva

dal Medio Evo insino a noi il privilegio del Foro pei membri della Camera Senatoria.

In Inghilterra fin dal 1215 la *Magna Charta* già enunciava quale antico retaggio del libero cittadino inglese il diritto di non essere arrestato nè giudicato *nisi per legale judicium parium suorum vel per legem terrae* (§ 280): donde la natural conseguenza che i baroni, i quali formavano il Gran Consiglio del Re, non potessero subire giudizio se non davanti al Gran Consiglio medesimo. E poichè questo si trasformò lentamente ma senza mai mutar carattere nella presente Camera dei Lordi, alla stessa rimase per tutto il corso dei secoli una special competenza a conoscere dei reati apposti ai « Pari del Regno ». Restringevasi tuttavia in più recente epoca la portata della prerogativa di cui trattasi, nel senso che tal Foro speciale permane ancora pei « crimini » mentre la competenza pei « delitti » passò alle Corti d'Assise ordinarie.

Anche in Francia dal XIII secolo in poi la regola fu identica, e in forza di essa i baroni non erano giudicabili se non dalla Corte presieduta dal Re e composta dei « Pari » del Regno: al punto che allorquando più tardi il Re cessò di sedere a capo della sua Corte e questa venne a comporsi esclusivamente di giurisperiti, fu necessario togliere ad essa l'antica competenza sui baroni ed istituire per questi una apposita « Corte dei Pari » competente così per le cause penali come per le civili controversie.

La rivoluzione del 1789 spazzò via questo privilegio della nobiltà, come ogni altro. Ma nel 1814, con la Restaurazione istituendosi in Francia la Parìa Ereditaria a sembianza della Camera Alta d'Inghilterra, era ovvio che per soddisfare il bisogno di una costituzionale guarentigia a quel ramo del Parlamento, dal concorde esempio antico dei due popoli risorgesse l'antica giurisdizione dei Pari. Onde l'articolo 34 di quella Carta costituzionale dichiarava:

Aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé par elle en matière criminelle.

La Costituzione del 1830 conservò ancora la Parìa ereditaria, e quindi mantenne intatto col n. 29 quell'articolo:

il quale continuò in pieno vigore anche dopo che la legge 29 dicembre 1831 ebbe trasformato la Parìa ereditaria in Senato vitalizio. A sua volta il costituente piemontese riproduceva il suddetto articolo 34-29 nell'articolo 37 che ora commentiamo: parendogli la cosa tanto piana e spontanea, da non dedicarvi una sola parola in tutti i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6).

E quantunque l'articolo 37 nol dica — alla stessa guisa che nol dicevano i modelli di oltre Alpi — il Senato esplica questa sua competenza giudiziaria sui proprî membri non altrimenti che le altre due competenze giudiziarie di cui è parola nell'articolo 36, ossia col nome, il carattere ed il procedimento d'Alta Corte di Giustizia. Ciò è richiesto fuor di ogni dubbio dalla ragione stessa delle cose, nè fu diverso l'uso costante della Francia sotto l'imperio delle due Costituzioni da cui la nostra è imitata: ad ogni modo, oggi per noi risulta dal tenore esplicito dell'articolo 4 del regolamento giudiziario del Senato (§ 367). S'intende perciò richiamato al presente obietto tutto quel che in ordine alla costituzione e al funzionamento dell'Alta Corte noi esponemmo sotto il precedente articolo 36.

§ **381.** — Per l'articolo 37 il Senato è solo competente a giudicare dei reati imputati ai suoi membri. L'espressione « solo » sta ad indicare che questa giurisdizione è normale ed ordinaria, assoluta ed esclusiva, e quindi anche indeclinabile: il Senato è il « giudice naturale » dei Senatori. L'espressione « reati » sta ad indicare che si estende a tutti i fatti dichiarati punibili dalle leggi; dunque, non ai giudizii civili, nè a quelli semplicemente disciplinari.

a) Una controversia civile, qualunque ne sia l'obietto e il valore, non **turba** l'animo di chi vi è impegnato come fa un'imputazione penale, che richiede la presenza dell'imputato, lo preoccupa con la necessità di una personale difesa, ne mette in forse la stessa libertà; e ne minaccia la rispettabilità di fronte all' opinione pubblica. Mancherebbe quindi un sufficiente motivo per circondarla di speciale guarentigia nei riflessi della funzione parlamen-

tare: il difenderla costituirebbe assai più un privilegio al membro della Camera, che una prerogativa della Camera medesima: onde l'antica giurisdizione civile delle Camere dei Pari non si trova conservata nè riprodotta negli Statuti moderni. Una questione però si potrebbe fare in ordine ai Senatori chiamati in giudizio come civilmente responsabili: dappoichè allora, nel caso di condanna a pagamento, ove questo non si effettui se ne converte l'obbligo in una pena restrittiva della libertà personale. Ma nel commento all'articolo 45 vedremo che a proposito dai Deputati si è ritenuto non estendere nemmeno a questo caso l'applicazione della guarentigia: e l'identità del caso ci guida a concludere identicamente anche pei membri della Camera vitalizia.

b) Un Senatore può essere militare, consigliere di Stato, magistrato, prefetto, professore e membro del Consiglio Superiore d'Istruzione pubblica, procuratore o avvocato: e in queste sue qualità può incorrere in una infrazione di doveri professionali o d'ufficio, e conseguentemente essere passibile di censura, sospensione, collocamento in disponibilità, dispensa dal servizio, ed anche d'arresti, a seconda delle carriere diverse e delle mancanze varie. In tali casi però non si tratta di « reati » nè vi è minaccia o irrogazione di « pena »: non ricorre l'applicazione delle leggi penali, ma semplicemente quella delle sanzioni disciplinari interne di ogni carriera, che non arrecano nè il turbamento d'animo nè le conseguenze di un vero e proprio processo (§ 291). Nemmeno qui, pertanto, si appaleserebbe un sufficiente motivo per estendere tanto oltre la guarentigia. Se l'Alta Corte dovesse intervenire anche per le questioni disciplinari, che son rapporti interni da superiore ad inferiore gerarchico, la difesa e tutela dei doveri professionali o d'ufficio sarebbe spostata da coloro che meglio sanno corrispondervi e che soli debbono corrispondervi per la responsabilità che ne portano, a giudici non adatti alla tutela del servizio pubblico: la stessa natura del rapporto disciplinare ne risulterebbe trasformata, senza alcun vantaggio per l'indipendenza dell'assemblea politica.

§ **382.** — D'altra parte, poichè i « reati » si distinguevano un tempo in minimi delitti e contravvenzioni, ed ora per l'articolo 1 del vigente Codice penale si distinguono in delitti e contravvenzioni soltanto, è forza concludere che i Senatori sono soggetti alla giurisdizione dell'Alta Corte anche se imputati di semplici contravvenzioni. Chiara e indubitata è questa deduzione dalla parola che lo Statuto adopera: tanto più se si pensi che anche un giudizio per semplice contravvenzione può talvolta porre in pericolo la libertà individuale; perciocchè non sempre le contravvenzioni sono punite con mere pene pecuniarie, e d'altra parte ogni pena pecuniaria si converte in pena restrittiva della libertà nel caso d'inadempienza. Anche in Francia fu così ritenuto prevalentemente dalla dottrina in tutto il periodo 1814-48, sotto l'imperio del riferito articolo 34-29 che non usava come il nostro la parola « reati » di significato tecnico ben preciso e non equivoco, ma parlava di *matière criminelle* e per l'antica distinzione dei reati in *crimini*, delitti e contravvenzioni avrebbe potuto dar luogo a meno infondato dubbio. Ma è doveroso avvertire che mentre la Camera dei Pari non ebbe mai occasione di decidere questo punto, la Cassazione nel 1833 lo decideva nel senso da noi combattuto, per l'erroneo preconcetto di reputare privilegiata, e quindi da interpretarsi restrittivamente la giurisdizione senatoria.

Tuttavia molti si ribellano a questa logica deduzione, lasciandosi influenzare da considerazioni d'opportunità o di convenienza. La guarentigia, essi dicono, si comprende finchè trattasi d'imputazioni di una certa gravità, le quali, se anche infondate, ed architettate per spirito di parte, mettono la persona che ne è vittima nelle condizioni dolorose di dover difendere la propria onorabilità e nell'imminente pericolo di perdere la libertà personale. Mentre nei giudizii per semplici contravvenzioni la piccolezza del fatto imputato e la conseguente esiguità della pena passibile nè lasciano arguire un intento di partigiana persecuzione e nè pongono l'imputato in quello stato d'animo che impedisce d'attendere con calma alle occupazioni ordinarie. Inoltre

una siffatta estensione della guarentigia riesce di fastidio a coloro stessi che ne sono coperti. Dappoichè un procedimento per contravvenzione davanti all'ordinario giudice può passare inosservato o quasi ai più, fuori del luogo e della cerchia di persone in cui si svolge: ma quando invece è richiamato alla solennità dell'Alta Corte di Giustizia non può non attrarre gli sguardi di tutto il paese e riempire le colonne di tutti i giornali, esponendo l'imputato alla malsana curiosità pubblica e pungendolo quindi nella riputazione con una specie di pena alla quale gli altri cittadini non soggiacciono. Si moltiplicano poi con le radunanze dell'Alta Corte le occasioni che tornano a disdoro anzichè a guarentigia della dignità del corpo senatorio: potendosi attingere nella brutalità delle cifre statistiche la spiacevole dimostrazione che i processi contro Senatori sono proporzionalmente più numerosi che quelli della popolazione in genere.

Ed in forza di queste rinnovate preoccupazioni (emesse innanzi, come vedremo, anche in ordine ai deputati), si è fatta strada nel pubblico l'idea che bisognerebbe temperare, se non del tutto sopprimere, una cosiffatta estensione della competenza dell'Alta Corte di Giustizia. Di qui l'innovazione sanzionata a tal proposito dal nuovo regolamento giudiziario del Senato nostro: che per diminuire almeno la eccessiva solennità ai processi di semplici contravvenzioni, ha tolta all'Alta Corte plenaria la competenza a conoscerne e l'ha data invece alla Commissione d'accusa (§ 372), riserbando tuttavia per le più gravi sentenze di questa il rimedio dell'appello all'Alta Corte medesima:

Art. 49. — È attribuita alla Commissione permanente d'accusa la competenza a giudicare le contravvenzioni verbalizzate contro i Senatori.

Essa, comunicato il verbale al Pubblico Ministero, procederà per *citazione diretta, a porte aperte,* e colle *forme* del dibattimento.

Nel solo caso che la sentenza sia di condanna alla pena dell'arresto, il condannato, fra tre giorni dal giorno dell'intimazione, potrà impugnarla con le forme stabilite dall'articolo 19 (§ 371) innanzi all'Alta Corte di Giustizia.

Questa, *convocata dal Presidente del Senato,* procederà per *citazione diretta* all'esame dell'appello.

§ **383.** — Ancora, e per lo stesso motivo: poichè lo Statuto parla di reati in genere e senza distinguere, bisogna riconoscere che la giurisdizione del Senato sui proprî membri comprende ogni fatto che sia dichiarato punibile da qualsiasi legge penale. Si estende per conseguenza anche ai reati « militari », cioè contemplati nel Codice penale per l'Esercito e in quello per la R. Marina, non ostante che gli stessi due Codici istituiscano speciali giurisdizioni per conoscerne. Inutile sollevar dubbî sulla capacità dell'Alta Corte a pronunziare di siffatti reati, assumendo che vi si contiene un elemento non valutabile di giudici che non sieno tecnici; perciocchè in molti altri delitti si contiene pure un elemento simile, e non per questo i giudici ordinari sono specializzati secondo le materie, mentre con l'aiuto delle testimonianze e delle perizie sanno riescire parimenti al loro còmpito. Pericoloso aggiungere che nell'interesse della compagine dell'esercito è necessario deferirli a giudici militari: perciocchè questo voler trasferire nel campo penale una valutazione ammissibile solo in quello disciplinare, costituisce la condanna non già dell'Alta Corte, ma dei Tribunali militari medesimi. Erroneo finalmente il sostenere che l'articolo 37 instaura un privilegio e però deve essere interpretato restrittivamente; dappoichè (fatte salve le considerazioni di cui al § 385), le guarentigie parlamentari non sono privilegi, ma istituti di diritto pubblico, da interpretarsi con tutta l'ampiezza ch'è necessaria a far loro raggiungere appieno lo scopo. Qui trattasi d'un conflitto fra due giurisdizioni speciali — non diremo d'inegual fondamento giuridico, perchè se l'una si basa sullo Statuto e l'altra semplicemente sui Codici, nel nostro paese è identica la forza formale per l'uno come per gli altri — ma di diverso carattere e preordinate a scopi diversi. Quella senatoria, è istituita esclusivamente *ratione personae,* e per la guarentigia d'un corpo costituzionale e politico; quella militare, è istituita almeno in parte *ratione materiae,* e non ha scopo di guarentigia, ma di presunto ordinamento migliore per un certo ramo della giustizia. Niun dubbio, pertanto, che la persona del Senatore vuol essere coperta

sempre, a prescindere dalla materia della imputazione attribuitale: senza nemmeno aggiungere che forse la guarentigia parlamentare si chiarisce più necessaria precisamente in quei casi, ove a pene più gravi corrispondono minori tutele di procedura nell'istruzione e nel giudizio.

Senonchè gli scrittori accennano a distinguere; affermando che la giurisdizione speciale militare deve certamente cedere il passo a quella senatoria solo allorquando trattisi di reato verificatosi nel tempo di pace, ossia quando trattasi di scegliere fra l'Alta Corte di Giustizia e i Tribunali militari territoriali. Che se invece il reato ha luogo in tempo di guerra, di fronte al nemico, sotto l'imperio della legge marziale — quando la suprema ragione delle armi non può indugiarsi nella lentezza delle forme solenni, e la rapidità della repressione è obiettivo il quale preme ogni altro, fino al punto che tacciono persino gli stessi Tribunali militari territoriali e subentrano i Tribunali di guerra e i terribili giudizi sul tamburo — la giurisdizione senatoria allora è costretta, dalla forza stessa delle cose, a coordinarsi con le impellenti necessità della disciplina degli eserciti. In questi casi, ove il Tribunale di guerra od anche il Consiglio di guerra si riunisca immediatamente, e giudichi il militare che sia anche Senatore, esso giudica bene: salvo sempre la responsabilità politica del Ministro di fronte al Senato, non potendosi ammettere in questi tempi d'istantanee comunicazioni e di telegrafi senza fili, che il Governo rimanga estraneo al fatto d'avere autorizzato o consentito il giudizio statario contro un membro del Parlamento. Ma d'altra parte ove il giudizio immediato non abbia avuto luogo per qualsiasi circostanza, scorso allora l'istante della repressione fulminea, la prerogativa senatoria riprenderebbe appieno il suo imperio. È ben vero che lo Statuto non distingue nè tempi nè reati: ma poichè ha fatto eleggibili i militari al Senato, deve pure ammettere che si conciliino per quanto più è possibile i dritti e doveri varii che incombono sopra uno stesso individuo.

Tale in sostanza fu il partito che si seguì in Italia per il Senatore e ammiraglio Persano. Dopo l'infausta giornata

di Lissa (20 luglio 1866), doveva egli rispondere di reati contemplati agli articoli 240 e 241 del R. Editto Penale Militare Marittimo allora vigente, cioè di negligenza, disobbedienza e imperizia. Nessun Consiglio di guerra fu convocato per lui, ma lo giudicò l'Alta Corte di Giustizia.

§ **384.** — Questa competenza del Senato abbraccia tutti senza eccezione i processi che si abbiano a condurre contro Senatori, e perciò si estende così ai reati commessi da persona già rivestita della dignità senatoria, come ai reati commessi da persona non appartenente al Senato ma perseguiti dopochè quella fu assunta a far parte dell'alta assemblea. Invero, il fòro speciale qui esiste non già per corrispondere all'esigenza dell'ordinamento giudiziario che richiede particolari giurisdizioni a seconda delle diverse categoria di fatti punibili, ma per difendere l'integrità dal Senato in quella dei suoi componenti; non già in contemplazione della qualità dei reati, ma in considerazione degli imputati che trattasi di sottoporre a giudizio; non già *ratione materiae*, ma *ratione personae:* e quindi è naturale che la prerogativa spieghi efficacia verso la persona dei Senatori, qualunque sia il tempo in cui avvennero i fatti dei quali essi abbiano a rispondere. In conseguenza, se il reato, commesso anteriormente all'assunzione della qualità senatoria viene scoperto e perseguito dopochè l'autore assunse l'alto ufficio, la competenza ad istruire e procedere appartiene all'Alta Corte, come quando il reato è commesso da persona già appartenente al Senato. E se, commesso e perseguito anteriormente, non ha ancora dato luogo a sentenza definitiva prima del giorno in cui l'imputato è assunto alla dignità senatoria, cessa in quel giorno la competenza ordinaria e subentra quella dell'Alta Corte, che secondo i casi rifarà o ricomincierà o proseguirà l'istruttoria, o ricomincierà il dibattito. Laonde è facoltà necessaria e indubitabile della stessa Alta Corte di avocare a sè i processi contro Senatori, allorquando le giurisdizioni ordinarie ritardino a spossessarsene.

Sorge intanto una difficoltà da chiarire a proposito di

quei Senatori che, al momento del commesso reato, o rivestivano la carica di Ministro, o quella di Prefetto o di Sindaco. Per l'articolo 47 dello Statuto i Ministri non possono essere processati a causa delle loro funzioni, se non dietro accusa della Camera dei Deputati; per gli articoli 8 e 157 della vigente legge comunale e provinciale i Prefetti e i Sindaci non possono essere processati a causa delle funzioni rispettive, senza la previa autorizzazione del Re. Fino a qual punto queste due disposizioni intralciano o restringono l'esercizio della competenza affidata al Senato dall'articolo 37?

In forza di questa competenza esclusiva e necessaria, egli è certo che al ricevere d'una querela o denunzia a carico d'un suo membro come autore o complice d'un reato, il Senato deve costituirsi in Alta Corte di Giustizia ed iniziare senz'altro l'istruzione, continuandola fino e inclusivamente alla eventuale dichiarazione di non luogo a procedere. Non appena però, dovendosi *procedere*, nel corso della istruzione si eccepisce dall'imputato o si riconosce d'ufficio che il reato si connette rispettivamente alle funzioni ministeriali o a quelle di Prefetto o Sindaco, l'Alta Corte è obbligata ad arrestarsi. Essa s'incontra allora nelle riferite disposizioni, le quali, mirando a proteggere l'indipendente esercizio delle funzioni suddette con piena astrazione dalle qualità della persona che le esercita, spiegano il loro valore giuridico di fronte ad ogni giurisdizione, ordinaria o speciale. Pertanto l'Alta Corte, arrestando l'iniziata istruzione, deve rispettivamente attendere le decisioni della Camera o quelle del Re.

Nel caso d'un Senatore Ministro, la Camera può determinarsi liberamente ad una di queste due soluzioni: o riconoscere che trattasi infatti di reato ministeriale, e in tal caso formulerà la sua accusa a termini dell'articolo 47 dello Statuto — ovvero riconoscere che non trattasi di fatto connesso con le funzioni di Ministro, e in tal caso dichiarerà di non avere provvedimenti da prendere. Analogamente allora l'Alta Corte, o riprenderà l'interrotta processura con l'intervento degli accusatori nominati dalla

Camera, ovvero continuerà il procedimento quale giurisdizione ordinaria pei reati dei Senatori. Che se la Camera, punto riconoscendo trattarsi di reato ministeriale e paralizzando perciò l'ulteriore azione dell'Alta Corte, soprassedesse poi dal formulare l'accusa e dal nominare gli accusatori impedendo così che il processo continui, il reato rimarrebbe impunito — per una ragione politica di cui è giudice la Camera, ma di cui sarà giudice più alto la coscienza pubblica [1].

Nel caso invece d'un Senatore Prefetto o Sindaco non altro occorrerebbe che seguire le disposizioni dell'articolo 805 del Codice di procedura penale, pienamente applicabili innanzi all'Alta Corte per effetto dell'articolo 56 del regolamento giudiziario del Senato (§ 362):

Allorchè per la natura del reato e per la qualità della persona imputata è vietato di procedere senza l'autorizzazione del Re, si osserveranno le norme seguenti.

Il giudice incaricato dell'istruzione dovrà anzitutto *assumere le prime informazioni* e *procedere ai primi atti*, per accertare se sia il caso di rilasciare mandato di comparizione, di cattura.

Se questi indizi non si raccolgono, si potrà senz'altro dal Procuratore del Re richiedere, e dal giudice istruttore *dichiarare, non farsi luogo a procedimento.*

Se invece si verifichi il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura, si premetterà dal Pubblico Ministero *la richiesta dell'autorizzazione sovrana* di procedere contro l'imputato.

Due casi finora si ebbero di procedimenti in alta Corte di Giustizia contro Senatori Ministri: Angioletti, nel 1873, e Bonelli nel 1884, entrambi ministri della guerra. Tre finora se ne ebbero contro Senatori Prefetti: Gualterio nel 1868, Medici nel 1872, e Gadda nel 1881. In tutti fu sempre dichiarato non luogo a procedere, per ragioni varie: arrestandosi per conseguenza l'azione giudiziaria prima del momento in cui sarebbe sorta la necessità di chiedere l'autorizzazione regia o di informare la Camera.

* [1] Rimandiamo, per lumeggiare queste varie alternative, al commento dell'articolo 47.

§ **385.** — Giunti al termine della disamina, ci rivolgiamo una domanda spontanea: corrisponde il fòro speciale senatorio interamente alle necessità del nostro tempo, o non oltrepassa invece lo scopo a cui debbono intendere le guarentigia delle Camere?

Due sono i motivi che si adducono per difenderlo. In primo luogo, l'origine storica e l'antichità della sua esistenza in Inghilterra, qual tutela adeguata all'indipendenza e al prestigio della più alta assemblea politica. In secondo luogo, la considerazione che i Senatori sono costituiti a giudici eventuali dei Ministri accusati dalla Camera elettiva, oltrechè degli individui imputati d'alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato: cioè la condizione loro di magistrati, per la quale è conveniente sottrarli all'azione delle magistrature ordinarie.

Ma l'una e l'altra considerazione sono ben lungi dall'essere convincenti. Il *judicium parium suorum* s'intendeva allorchè i membri dell'alta assemblea erano baroni privilegiati, e si chiamavano « Pari » appunto perchè formanti una classe a parte, ben distinta dalle leggi che loro erano sottoposte per una condizione d'effettiva disparità giuridica: oggi invece lo Stato s'ispira al principio dell'uguaglianza, per cui tutti quanti i cittadini sono « pari » fra loro. Aggiungasi che i Senatori nostri non sono ereditarii come i Pari d'Inghilterra e quelli di Francia dal 1814 al 1831, onde a noi manca pure un essenziale punto di raffronto con quelle assemblee delle quali fu imitato il privilegio del fòro speciale. Poi, la qualità che i Senatori hanno di giudici dei Ministri non basta a rendere indispensabile per essi un fòro apposito; perciocchè gli stessi membri del Giudiziario ordinario, i quali giudicano e Deputati e Ministri non accusati dalla Camera, sono a loro volta giudicabili dalle stesse Corti di diritto comune all'infuori di qualsiasi concetto di giurisdizione privilegiata o speciale (articolo 37 del Codice di procedura penale). Nè può bastare la considerazione della dignità più elevata; non trattandosi di prerogativa riconosciuta agli individui e in questo caso non si saprebbe perchè non estenderla a tutti i « grandi dignitarii

dello Stato » — bensì al Senato in quanto ramo del Parlamento — e in questa condizione mal può giustificarsi una profonda disparità di guarentigia con l'altra Camera, che per giunta nel moderno ordinamento politico ha rivendicato a sè quel posto preminente di cui prima solea decorarsi il Senato. Nè infine il prestigio dell'autorità è da confondersi in tutto col prestigio di colui che dell'autorità è rivestito: quando un pubblico personaggio incomincia egli stesso ad abdicare al proprio prestigio discendendo alla condizione di reo, la dignità del corpo a cui egli appartiene non consiglia già di tutelarlo ad ogni costo, ma di sciogliere prontamente la propria causa da quella di lui. Ed è poi nella realtà una difesa del prestigio senatorio? spesse volte anzi riesce di peso a coloro stessi che lo portano, come provano le varie dimissioni di Senatori allo scopo di sottrarvisi. Perciocchè nelle piccole processure il fòro privilegiato mette il Senatore ad una specie di berlina che gli sarebbe risparmiata se fosse lasciato a seguire la sorte ordinaria: pei fatti gravi lo priva del beneficio del giurì: in ogni caso lo abbandona al giudizio severo e rigido dei colleghi offesi nel loro spirito di corpo, e solleciti d'evitare perfino il sospetto d'indulgente amicizia.

Indi la proposta fatta dal senatore Gadda nel 1881 perchè le querele e denunzie contro un senatore dovessero essere presentate all'autorità giudiziaria ordinaria, la quale deliberando nel segreto della Camera di Consiglio avrebbe potuto pronunziare se del caso il non luogo a procedere: onde la costituzione dell'Alta Corte sarebbe rimasta limitata alle sole evenienze di riconosciuta necessità d'un pubblico giudizio. Indi l'altra proposta del senatore Corte nel 1888 per abolire del tutto l'articolo 37 dello Statuto, attribuendo al Senato sui proprî membri quelle sole guarentigie che lo Statuto stesso concede sui Deputati alla Camera elettiva, e che per fermo basterebbero anche alla difesa dell'indipendenza e dignità senatoria.

Ad ogni modo, l'articolo 37 permane ancora integrale nel nostro diritto pubblico: e numerose furono le querele o denunzie contro senatori dal 1848 ai dì nostri, sebbene

non se ne possa addurre alcuna ufficiale statistica. Nella massima parte dei casi le processure ebbero termine nel periodo istruttorio, che per essere segreto sfugge alla cognizione precisa del pubblico. Il più delle volte si finì con dichiarazione di non luogo a procedere: altre volte i Senatori imputati troncarono il procedimento dimettendosi e affidandosi al magistrato ordinario: due sole volte il processo ebbe pieno svolgimento fino alla sentenza di condanna, cioè per il Persano nel 1866 e per il Pissavini nel 1888.

§ **386.** — Esaminiamo ora l'altra proposizione dell'articolo 37, quella che concerne l'arresto dei Senatori. E distinguiamo i casi dell'arresto preventivo in flagranza, in quasi flagranza, e fuori flagranza; dell'arresto esecutivo; dello arresto personale per debiti.

Nel caso di reato flagrante, cioè di fatto delittuoso che attualmente si commetta, è tolto il pericolo d'abuso o di violenza per ragione della qualità che l'autore di esso riveste: il fatto ivi accusa l'autore, nè per solito di lui si conosce altro in quel momento, se non ch'egli commette un reato. E però, allo stesso modo che la legge comune ammette in tal caso l'arresto di qualsiasi individuo senza speciali guarentigie così pure l'articolo 37 rinunzia a circondare di speciali guarentigie l'arresto del Senatore.

Senonchè, pure avvenuto legalmente l'arresto d'un Senatore in flagranza di reato, l'interrogatorio a cui l'arrestato è immediatamente sottoposto, non tarda a far conoscere (se già prima non era nota) la qualità sua di membro del Senato; e siccome l'arresto medesimo non ha nè può avere altro scopo che quello di rendere possibile il procedimento penale pel reato commesso, ed ogni procedimento penale a carico d'un Senatore è di esclusiva competenza del Senato stesso in Alta Corte di Giustizia, segue, che non appena verificatosi l'arresto del Senatore in flagranza, egli dev'essere posto immediatamente a disposizione del Senato. Spetterà allora a quest'ultimo, o legittimare l'arresto, o concedere la libertà provvisoria, o ridare definitivamente la li-

bertà prosciogliendo il Senatore dall'ulteriore procedimento: le quali attribuzioni dall'articolo 8 del regolamento giudiziario (§ 382) sono delegate specificamente alla Commissione d'istruzione. E tutto ciò vale anche pel caso del Senatore, che chiamato come testimonio in un processo, attiri su di sè le sanzioni di cui all'articolo 312 del Codice di procedura penale.

Non così nel caso della quasi flagranza. Lo Statuto in quest'articolo esclude dalla prerogativa senatoria solo il « flagrante delitto » — e per l'interpetrazione restrittiva che devesi in genere alle leggi penali, non è lecito estendere la parola dello Statuto fino a comprendervi ciò ch'essa ha lasciato in disparte, mentre poi non è lecito interpetrare restrittivamente la guarentigia che lo Statuto concede al Senato, non trattandosi in essa di privilegio ma di prerogativa d'ordine pubblico. Quindi il caso della quasi flagranza pei Senatori non si distingue dal caso dell'arresto preventivo fuori flagranza.

E quest'ultimo, come già fu detto al § 386, richiede sempre la guarentigia formale d'un apposito ordine o mandato, il quale determina l'istante della traduzione in giudizio. Ma poichè l'istruzione e il giudizio, quando trattasi d'un Senatore, sono sempre di competenza esclusiva del Senato in Alta Corte di Giustizia qualunque sia il tempo del commesso reato, segue, come conseguenza della prerogativa del fòro speciale, che l'arresto del Senatore fuori flagranza non può essere da altri ordinato se non dal Senato medesimo. Pei particolari vedasi l'articolo 8 del regolamento senatorio [1].

Nel caso poi di arresto da eseguirsi in esecuzione di condanna penale, dal momento che il Senatore non può essere giudicato se non dall'Alta Corte di Giustizia, è chiarissimo che anche qui l'arresto non avverrebbe se non

* (1) E in ordine al punto, se in tempo di stato d'assedio si possa intendere sospesa questa guarentigia senatoria, rimandiamo al § 477. Così ci richiamiamo anche agli art. 45, 47, 68 per le eventuali connessità d'argomento, e specialmente all'art. 67 § 653-655 per l'interpretazione delle guarentigie parlamentari.

per ordine del Senato stesso, cioè in forza di sentenza di quest'ultimo.

Che se poi vogliamo configurare il caso d'un privato, che subito dopo una condanna (poniamo per contravvenzione) ma prima dell'arresto in esecuzione della pena, venga assunto a membro dell'alto consesso, spetterebbe allora ugualmente a questo di dar l'ordine dell'arresto, con un intervento molto simile a quello della Camera in sede di *autorizzazione* per l'arresto d'un deputato, e (crediamo) con le forme dichiarate nella deliberazione 10 febbraio 1873 di cui or ora daremo il testo. Ed ecco come la generica disposizione dell'art. 37, parlando di « arresto fuori flagranza » opportunamente non distingue nè potrebbe distinguere tra l'arresto preventivo e quello in esecuzione di pena.

A proposito dei varii casi finora configurati, il vigente regolamento giudiziario contiene i due seguenti articoli 9 e 11 corrispondenti agli articoli 8 e 9 del regolamento anteriore:

Art. 9. — Quando un Senatore arrestato come colto in flagrante delitto non venga prontamente posto a disposizione dell'Alta Corte, il Presidente deve chiederne conto al Ministro della Giustizia.

Nel quale articolo si contiene la sanzione della prerogativa senatoria: sanzione che vien messa in moto dal Presidente, il quale sta sempre in carica, e non dal Senato, il quale tace negli intervalli delle sessioni. E vien messa in moto da lui contro il Ministro della Giustizia; il quale, se si rifiutasse di costringere all'obbedienza i proprî dipendenti, sarebbe senza dubbio chiamato a risponderne dall'Assemblea senatoria nell'esercizio del suo sindacato politico.

Art. 11. — La Commissione (*d'istruzione*) nel caso d'arresto da essa ordinato, od il Presidente nel caso che sia rimesso all'Alta Corte un Senatore in istato d'arresto, determina il *luogo* dove l'arrestato deve essere custodito.

Non più tardi di 24 ore dal momento in cui il Senatore sarà condotto nel luogo designato, il Presidente della Commissione istruttoria (o chi sarà da lui designato) deve interrogarlo: e quindi promuovere il più presto possibile le deliberazioni della Commissione sul richiamo dell'arrestato contro la regolarità del suo arresto. La Commissione statuisce nella forma stabilita nel secondo capoverso dell'articolo 8 (§ 382).

Nel quale altro articolo si osservano due distinte proposizioni. La prima è, che il luogo della detenzione può venir determinato, per un Senatore, altrove che per gli imputati ordinarii: ma qui non trattasi di una ulteriore prerogativa, che sarebbe realmente un favore conceduto allo individuo più che al corpo, sibbene d'una facilitazione accordata alla Commissione d'istruzione, perchè possa procedere all'interrogatorio dell'imputato senza soverchio suo incomodo e senza perdita di tempo, come avverrebbe se il Senatore arrestato lungi dalla capitale non potesse essere detenuto che nelle locali carceri. L'altra proposizione concerne la procedura per la legittimazione dell'avvenuto arresto, che si appartiene alla stessa Commissione istruttoria.

Rimane l'arresto personale per debiti. Noi vedremo all'articolo 46 che lo Statuto se ne occupa espressamente in relazione ai Deputati, e mostreremo fino a qual punto quell'istituto continua ancora ad esistere nella legislazione patria. Qui invece vediamo che lo Statuto non se ne è ugualmente occupato in relazione ai Senatori, null'altro prescrivendo se non che fuori flagranza l'arresto di un membro del Senato, in genere, non può aver luogo se non dietro *ordine* di quest'ultimo. Rimaneva pertanto al Senato il còmpito di coordinare il diritto dei terzi con la propria indipendenza, provvedendo all'esecuzione di quelle sentenze le quali, mentre portano condanna e privazione della libertà personale, non emanano però dall'Alta Corte di giugtizia. Il Senato infatti provvide all'uopo con la seguente « deliberazione » adottata nell'adunanza 10 febbraio 1873:

Art. 1. — Chiunque abbia ottenuto contro un Senatore una condanna all'arresto personale in materia civile, e voglia chiedere al Senato la necessaria autorizzazione per farla eseguire, ne farà, con apposito memoriale, la domanda al Presidente del Senato, rimettendola alla Segreteria del Senato, che ne farà annotazione in apposito registro.

Art. 2. — Il memoriale conterrà l'esposizione del fatto, le cause della condanna, le generalità e il domicilio dell'istante e del Senatore condannato, e la domanda del suo arresto.

Art. 3. — Al memoriale dovranno unirsi copia autentica della sentenza, della intimazione sua e dell'atto di precetto o pagare.

Art. 4. — Il Presidente comunicherà il memoriale e i documenti pre-

sentati, all'Ufficio di Presidenza, il quale, previo esame, nominerà nel suo seno un relatore acciò ne riferisca al Senato riunito in Comitato segreto.

Art. 5. — Sulla relazione della Commissione, il Senato accorda, se nulla osti, la chiesta autorizzazione.

Art. 6. — Se la domanda sia presentata nell'intervallo delle sessioni, la relazione prescritta dall'articolo quarto è fatta allo stesso Ufficio di Presidenza, il quale provvede, per delegazione del Senato, a senso dell'articolo quinto.

A tale effetto i Senatori componenti l'Ufficio di Presidenza durano in carica anche nell'intervallo tra l'una e l'altra sessione e tra l'una e l'altra legislatura.

Art. 7. — L'Ufficio di Presidenza delibera in tutti i casi col numero non minore di sette membri.

Art. 8. — Prima di qualsivoglia deliberazione dell'Ufficio di Presidenza e del Senato, il Senatore, contro il quale è fatta la domanda dell'arresto personale, può presentare a voce o per scritto le proprie osservazioni tanto all'Ufficio di Presidenza quanto al Senato; ed a questo effetto gli sarà comunicata copia della domanda stessa con apposito ordine del Presidente, nel quale sarà diffidato a dichiarare, entro il termine che verrà nell'ordine stesso prefisso, se intenda di valersi del suespresso diritto.

Dal confronto di queste disposizioni con quelle dell'articolo 46, risulta che l'arresto personale in materia civile contro un Deputato non si può eseguire in alcun modo nel corso della sessione e nelle tre settimane che precedono e si susseguono, quando pure la Camera volesse darvi il proprio consenso: mentre invece nel caso di un Senatore l'arresto può eseguirsi in ogni tempo, sol che il Senato vi annuisca. E notisi che qui il Senato interviene come corpo politico (al pari delle funzioni analogamente esercitate dalla Camera per gli articoli 45 e 46), non già in veste d'Alta Corte di Giustizia: onde la riferita « deliberazione » non reputò di parlare di *ordine del Senato* come dice lo Statuto, ma preferì parlare d'autorizzazione semplicemente. Oggi queste norme potrebbero trovare applicazione nel solo caso in cui, condannato un Senatore dall'Alta Corte di Giustizia al risarcimento dei danni come autore o complice d'un reato, e per l'articolo 46 del regolamento giudiziario (§ 374) rimessane la liquidazione agli ordinarii Tribunali, questi, determinando il quantitativo del danno ne assicurino il pagamento col prescrivere l'arresto personale — od anche nel caso in cui espletatasi analoga processura dalle ordinarie Corti di Giustizia a carico d'un cittadino, questi

entri a far parte del Senato pria che l'arresto personale abbia avuto effetto, o, mentre si compie.

§ **387.** — Lo Statuto in quest'articolo non concede altra prerogativa al Senato, se non quella d'intervenire nell'arresto dei suoi membri fuori flagranza e quella di giudicarli per qualsiasi imputazione penale. Ma il giudicare d'un reato implica necessariamente l'istruire il relativo processo: e tra gli atti dell'istruzione si trovano anche le perquisizioni domiciliari, intese allo scopo di assicurare alla giustizia carte, oggetti, documenti e prove che attengono al reato. Ora, essendosi evenienze nelle quali alcuni atti di preliminare istruzione sono fatti dal giudice ordinario anche nel caso di reati di Senatori, sorge il quesito se e fino a qual punto il detto giudice può per determinazione propria addivenire a perquisizioni nel domicilio d'un membro dell'Alta Camera.

Il quesito fu discusso nel Senato nostro il 17 aprile 1863 in seguito ad una perquisizione ordinata di nottetempo per mandato del giudice ordinario nella casa del Senatore Sant'Elia. Fu allora osservato, che sebbene la perquisizione non importi sempre, nella mente di chi la ordina, un atto di imputazione contro il padrone della casa perquisita, pure è inseparabile da una certa restrizione alla libertà personale di lui, tanto più che nessuno dei presenti, sotto pena d'arresto, può uscire od allontanarsi finchè dura la visita. E si volle in conseguenza sostenere che non il giudice ordinario, ma unicamente l'Alta Corte, debba aver balìa di ordinare perquisizioni nelle abitazioni dei Senatori.

Prevalse tuttavia il concetto di distinguere secondo lo scopo. Se la perquisizione è diretta contro il Senatore come imputato, essa non può mai ordinarsi dall'autorità giudiziaria ordinaria: e ciò non perchè trattisi del domicilio di un Senatore, ma per il motivo che l'istruzione del processo a carico di un Senatore, dall'istante in cui questi è imputato, spetta esclusivamente all'Alta Corte di Giustizia. Se invece ha lo scopo d'accertare l'*in genere* di un reato il cui autore è ancora ignoto — ovvero se trattasi di reato il

cui autore è già noto non essere il Senatore — in maniera che questi non entra in calcolo se non come proprietario del luogo in cui si possono trovar traccie del reato stesso o del suo autore — e così pure nel caso di reato senatorio flagrante — la perquisizione può essere legalmente ordinata dall'autorità giudiziaria di diritto comune. Invero, l'arresto del Senatore colto in flagranza è sottratto esplicitamente dalla guarentigia statutaria: e la raccolta delle prove che potrebbero sparire, è consentita al giudice di dritto comune dello stesso regolamento del Senato (§ 382).

Inoltre, nè lo Statuto o altre leggi dichiarano l'immunità delle abitazioni dei membri delle Camere, nè la logica del regime rappresentativo ha ragione di dedurla dal principio generale delle guarentigie indispensabili alle assemblee politiche. Se anche l'eventualità di molestia indiretta ad un Senatore o ad un Deputato dovesse essere di ostacolo al corso della giustizia, dovrebbero allora coprirsi della guarentigia parlamentare persino le citazioni in qualità di testimoni, perciocchè son questi obbligati a comparire sotto minaccia d'essere tradotti all'udienza dalla forza pubblica od anche d'essere puniti col carcere, e quando si presentano debbano rimanere a disposizione del magistrato, anche per più ore, in una camera d'onde non possono nè sentire nè vedere ciò che si fa nella sala d'udienza (articoli 176, 178, 301 del Codice di procedura penale).

Nel 1863 la Commissione Senatoria aveva indarno proposto un ordine del giorno, richiedente che le autorità giudiziarie fossero avvertite « che in qualunque caso loro occorra di procedere ad atti d'istruzione penale pei *reati ascritti ad un Senatore,* ne debbano dare pronto avviso al Presidente del Senato ed attenderne gli ordini, prima di procedere ad *atti che eccedano l'accertamento del reato in genere e non sieno di natura urgente* ».

Per rimuovere ogni dubbio in proposito, il nuovo regolamento giudiziario del Senato nel 1900 ha stimato di introdurre il seguente articolo:

Art. 10. — L'autorità giudiziaria cui pervenga notizia di reato imputato ad un Senatore, dovrà darne *immediato avviso* al Presidente del Senato

— salvo sempre la facoltà di raccogliere i fatti e *le prove che potrebbero sparire.*

Non potrà procedere a *perquisizioni* nel domicilio del Senatore, fuori del caso di flagrante reato, se non a richiesta della Commissione istruttoria.

Dove dicendosi che solo la Commissione istruttoria può chiedere fuori il caso di flagranza una perquisizione domiciliare, viene a restringersi tal facoltà al solo evento delle perquisizioni a carico del Senatore, e fuori flagranza; lasciando libere tutte quelle che sebbene eseguite nel domicilio d'un Senatore non concernono la persona di lui, imperocchè solo in seguito a querela o denunzia contro un Senatore, la Commissione istruttoria è convocata ed esercita il suo ufficio.

* § **388.** — Compiuto così esattamente dal nostro A. l'esame obiettivo delle due guarentigie concesse dall'articolo 37, resta secondo noi a considerare quali persone agli effetti del detto articolo sono « membri del Senato ». In proposito il nuovo regolamento giudiziario ha dichiarato:

Art. 50. — Il Senato giudica dei reati imputati ai suoi membri, quando — o ne facciano parte di dritto — o sieno stati già immessi nell'esercizio delle loro funzioni.

a) Come sappiamo, i membri di dritto sono i Principi maschi della famiglia Reale, dal giorno in cui compiono il loro ventunesimo anno d'età (§ 352). Essi pertanto da quel giorno preciso, e prima ancora che prestino il giuramento senatorio, rientrano sotto la duplice guarentigia dello articolo 37. L'opinione che vorrebbe farveli rientrare anche pel periodo anteriore al raggiungimento della maggiore età, non è seguìta se non da coloro che li ritengono Senatori fin dalla nascita, il che noi dimostrammo erroneo ed insostenibile. E sarebbe del pari erroneo ed insostenibile il voler farneli rientrare soltanto al compiersi del venicinquesimo anno d'età; perciocchè, se dagli anni 21 ai 25 essi non godono del diritto di voto in Senato, godono però di tutte le altre attribuzioni senatorie; e la limitazione temporanea in quell'unico punto non può bastare a sot-

trarli dall'applicazione piena di tutte quelle guarentigie, le quali esistono a tutela delle funzioni parlamentari considerate nel loro complesso.

b) D'altra parte i membri di nomina regia non rientrano sotto le disposizioni dell'articolo 37, se non quando « sieno stati già immessi nell'esercizio delle loro funzioni ». Con la quale dichiarazione il regolamento giudiziario del Senato ha voluto mettersi in chiara ed esplicita corrispondenza con le disposizioni dell'articolo 104 del regolamento interno del Senato medesimo, che avremo agio d'esaminare nel commento all'articolo 60. Ed ha perciò riconfermato che la persona scelta e componente della nostra Prima Camera in base all'articolo 33 dello Statuto, non diviene effettivamente Senatore con la semplice nomina regia, bensì con la prestazione del giuramento prescritto all'articolo 49 dello Statuto stesso, prestazione che non può avvenire se non dopo intervenuta la convalidazione della nomina per parte del Senato. Adunque l'individuo nominato Senatore dal Re, continua ad essere soggetto al diritto comune sia in quanto agli arresti che al fòro penale, fino all'istante in cui, dopo avere ottenuto la convalidazione della propria nomina, la rende perfetta recandosi nell'aula a giurare. Noi vedremo ai §§ 472, 473 che pei Deputati la norma è diversa, cadendo essi sotto l'applicazione degli articoli 45 e 46 per effetto della semplice elezione, prima ancora della convalidazione e del giuramento.

Dal momento in cui il Senatore di dritto compie il suo ventunesimo anno — dal momento in cui il Senatore di nomina regia ha prestato dopo la convalidazione il giuramento prescritto — egli continua a rimanere sempre sotto la guarentigia dell'articolo 37: nè vi è sospensione alcuna per scioglimento della Camera elettiva e conseguente chiusura della sessione del Senato, o per semplice chiusura della sessione d'entrambe le Camere: il che differisce, come vedremo agli articoli 45 e 46, delle analoghe guarentigie di cui godono i Deputati. La divergenza ha base sulla tradizione, non sulla natura intrinseca della guarentigia parlamentare. Ma è ad osservarsi — riserbata ogni valutazione

sulla sostanza — che la continuità delle prerogative senatorie si può ottenere senz'alcun danno della giustizia (a differenza di quanto accadrebbe pei deputati), per il motivo che il Presidente del Senato rimane in ufficio anche negli intervalli delle sessioni e delle legislature (§ 358), e l'Alta Corte di Giustizia può in ogni tempo radunarsi pei giudizi sui membri del Senato (§ 378).

* § **389.** — La duplice prerogativa non cessa che col cessare della qualità di membri del Senato; e questa può venir meno o per morte, o per decadenza, o per dimissione volontaria.

Nulla è a dire del primo caso, che è anche il più ordinario. *Mors ommia solvit* e basta ricordare l'articolo 85 del Codice penale, ove dichiarasi che « la morte dell'imputato estingue l'azione penale ».

Quanto alla decadenza, essa può avvenire o in seguito a perdita della cittadinanza, o in seguito a perdita dei diritti civili e politici. La perdita della cittadinanza sarebbe sempre constatata dal Senato stesso, che dovrebbe prenderne atto qual corpo politico. La perdita dei diritti non potrebbe aver luogo che per effetto di sentenza penale: e questa, nel caso di un Senatore, sarebbe pronunziata dall'Alta Corte di Giustizia.

Il processo del Senatore Pissavini nel 1888 si chiuse appunto con la condanna dell'imputato ad una pena afflittiva e alla decadenza dall'ufficio senatorio: e la condanna ebbe il suo effetto in entrambe le parti senza che fosse stata mai comunicata al Senato come corpo politico in seduta pubblica. Fuori del caso di condanna penale, la decadenza potrebbe derivare da interdizione o inabilitazione a termini del Codice civile (articoli 324 e 339); di tal conseguenza occupandosi naturalmente il Senato e non l'Alta Corte di Giustizia.

Resta la volontaria dimissione; ed essa può venire offerta in ogni tempo — non però mai dai Senatori di diritto, pei quali l'ufficio parlamentare costituisce un accessorio, così connesso alle qualità di Principe Reale, che non potrebbe cessare indipendentemente da quest'ultima. Sorge

però il quesito se un Senatore possa dimettersi al solo ed unico scopo di sfuggire ad un giudizio davanti l'Alta Corte di Giustizia. Alcuni ne dubitano osservando che la competenza dell'Alta Corte è di ordine pubblico, istituita nell'interesse del Senato e non del Senatore, ed è perciò indeclinabile. Altri più correttamente ribattono, che queste considerazioni guidano a concludere che non può il Senatore continuare a rimaner Senatore pur rinunziando alla prerogativa dell'articolo 37; mentre non valgono ad impedire ch'egli rinunzi alla carica, cessando con ciò naturalmente d'essere soggetto alle guarentigie che accompagnano quest'ultima. In questo secondo caso il Senatore non declina veramente il fòro, ma si spoglia della qualità alla quale il privilegio di fòro è concessa: anzi non se ne spoglia per atto proprio, mentre è il Senato qual corpo politico, che gli consente di svestirsene accettando le offerte dimissioni. Oltre di che può essere nello stesso interesse della dignità della Camera il lasciar libero corso alle legali evenienze che restringono il numero dei clamorosi processi in Alta Corte di Giustizia. Le dimissioni pertanto funzionano come opportunissimo mezzo di epurazione spontanea dell'Alta assemblea. Devesi per altro distinguere. Se la dimissione è offerta mentre dura ancora l'istruzione segreta, nulla vieta d'accettarla: e gli atti del processo in tal caso vengono dall'Alta Corte rimessi alla competente giurisdizione comune per l'ulteriore giudizio. Così difatti è avvenuto nei casi dei Senatori Satriano, Genualdi, Del Giudice e Diana, rispettivamente nel 1875, 1876, 1888 e 1890. Se invece è offerta dopo la pronunzia dell'ordinanza d'accusa, non potrebbe avere alcun seguito: perciocchè quell'ordinanza attribuisce giurisdizione all'Alta Corte, e non può più l'imputato sottrarvisi. Difatti, nel 1888, non si diede seguito alla dimissione presentata dal Senatore Pissavini dopochè il Procuratore Generale aveva già emesse le sue conclusioni nella causa. Del resto, non mai l'Alta Corte che « non è corpo politico », ma il Senato solo è competente a decidere sulle dimissioni dei proprî membri qualunque ne sia il tempo o il motivo.

Art. 38.

Gli atti coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della Famiglia Reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi.

SOMMARIO:

Atti di stato civile della Real Famiglia.

§ 390. — Scopo e origine di questo articolo.

Atti di stato civile della Real Famiglia.

§ **390.** — « L'importanza degli atti di stato civile della Famiglia Reale (scrive il Morelli) diè origine a strani costumi. Talora si presero persino delle precauzioni per garentire da inganni le nascite dei Principi. Enrico VI imperatore, facea partorire la moglie Costanza sulla piazza pubblica: e Filippo V di Spagna, ammetteva alla camera della Regina per la nascita del Principe delle Asturie tutti i ministri stranieri. Era costume, del resto, di parecchie Corti, di far assistere al parto della Regina i Principi del sangue e i grandi ufficiali della Corona. Consimili precauzioni si presero talora anche alla morte dei Principi ».

Ai dì nostri la civiltà si ribella contro siffatti grossolani costumi, e rifugge dal subordinare brutalmente il pudore d'una donna o le lacrime d'una famiglia alla malsana curiosità della folla. Ma d'altra parte gli Statuti non tralasciano di circondare di speciali garanzie, con deroga al diritto comune, gli atti di stato civile che riguardano i membri della Real Famiglia. Sono morti, nascite, matrimoni che interessano tutto il paese non pure per l'altezza

sociale delle persone di cui trattasi, ma pei rapporti di diritto pubblico in ordine alle vacanze del trono, alla legittimità dei natali, alla capacità ed all'ordine di parentela di chi è chiamato a succedervi; alle maggiore età del Re, del Reggente, dei Principi ammessi in Senato per ragione della loro nascita; alle condizioni che dànno origine a dati appannaggi e dovarii.

Così la prima Costituzione francese nel 1791 prescriveva all'articolo 7 del titolo III, capo II, sezione III:

> Gli atti coi quali si constateranno legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei Principi francesi, verranno presentati al Corpo Legislativo (*composto d'una sola Camera*), che ne ordinerà il deposito nei suoi archivii.

Con la proclamazione del Primo Impero il Senatusconsulto organico del 18 maggio 1804 ripeteva sostanzialmente la stessa disposizione all'articolo 13, ordinando però che la trasmissione di quegli atti dovesse essere fatta al Senato. Venne poi la Restaurazione, e l'ordinanza 23 marzo 1815 costituiva ad uffiziale dello stato civile pei membri della Real Famiglia il Cancelliere di Francia, che — si noti — per l'articolo 29 della Carta del 1814 era già presidente di dritto della Camera dei Pari. La Costituzione di luglio nel 1830 non innovò nè sull'uno nè sull'altro punto. La Costituzione belga, organizzando un Senato elettivo, tacque affatto su cotesto proposito.

Tali erano i precedenti storici dell'epoca della formazione del nostro Statuto: e nel verbale del Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848 noi leggiamo le seguenti notizie:

> Il Ministro dell'Interno (Borelli) fa notare l'inconveniente dell'attuale mancanza di una forma speciale per constatare la nascita dei Principi del Sangue in una maniera più solenne che quella di tutti i sudditi del Re: e rappresenta la necessità di regolare con una disposizione apposita la tenuta dello Stato civile della Real Famiglia.

E ispirandosi certamente all'esempio francese, mentre ancora il Consiglio di conferenza non aveva abbandonata per la nostra Camera Alta la denominazione « Camera dei

Pari » (§ 337), proponeva il seguente articolo da iscriversi nello Statuto:

La Camera dei Pari riceve gli atti di Stato civile della Famiglia Reale.

Come poi questa formula fosse tramutata nell'altra che costituisce l'articolo 38, dai verbali non apparisce: ma nel testo definitivo scorgesi evidente l'influenza del riferito articolo della Costituzione francese del 1791. Che poi, essendo il nostro Legislativo distinto in due Camere, si preferì per quest'ufficio il Senato, spiegasi per essere il medesimo un corpo vitalizio e di nomina regia e composto in parte dagli stessi Principi Reali, con un Presidente anche esso di nomina regia ed erede diretto di quel Cancelliere che sotto la Restaurazione aveva cumulato la qualità di Presidente dei Pari con quella di ufficiale dello stato civile Reale Famiglia. Così nel vecchio Piemonte quando gli atti dello stato civile dei privati erano ancora abbandonati alla autorità ecclesiastica, una disposizione di diritto pubblico impresse tutta la necessaria autenticità e solennità a quelli che concernono le persone più prossime al trono.

A complemento della disposizione statutaria, il Codice civile contiene gli articoli 99 e 369 che già riferimmo nel § 92 e dispone inoltre con l'articolo 370:

Gli atti (*di nascita, di matrimonio e di morte del Re e della Famiglia Reale*) saranno iscritti sopra un doppio registro originale, l'uno dei quali sarà custodito negli archivi generali del Regno, e l'altro negli archivi del Senato a norma dell'articolo 38 dello Statuto.

Questa funzione attribuita al Presidente del Senato, coopera con le altre devolutegli in conseguenza dell'articolo 36 dello Statuto, a rendere necessario che l'ufficio del Presidente medesimo permanga anche nell'intervallo delle sessioni e delle legislature: ed a ciò infatti si provvide con la legge 6 giugno 1889, n. 6106, da noi riferita al § 370.

Non pare che il deposito di questi atti nell'archivio senatorio abbia obbedito sempre a disposizioni precise e costanti: per esempio, l'atto di matrimonio della Principessa Clotilde (avvenuto nel 1859), non vi fu depositato che nel

1862. Ma oggi la regolarità è perfetta. Il Presidente del Senato del Regno redige in doppio originale ciascun atto; il notaio della Corona rimette l'uno dei due originali con messaggio al Senato del Regno: del messaggio e dell'atto acclusovi si dà lettura in seduta pubblica del Senato medesimo; indi se ne fa il deposito in archivio dentro un forziere a tre chiavi, di cui l'una è tenuta dal Presidente del Senato, l'altra da uno dei Questori, e la terza dal Bibliotecario archivista che per l'articolo 115 del vigente regolamento senatorio ha la custodia di questo archivio: e dell'eseguito deposito si redige apposito verbale che vien poscia letto in altra seduta pubblica.

Art. 39.

La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai Collegi elettorali conformemente alla legge.

SOMMARIO [1]:

***Cenni sulla Camera dei deputati e sul corpo elettorale in generale.**

*§ 391. Duplice funzione cui è chiamata ad esercitare la Camera dei deputati; suo carattere preponderante di fronte al Senato ed alla Corona. — *§ 392. Come essa debba essere eletta dal popolo, e criterî generali riguardanti l'elettorato. — *§ 393. Numero dei membri della Camera elettiva. Elezione diretta ed indiretta. Necessità di ripetere periodicamente l'elezione. — *§ 394. Il costituente piemontese e l'elettorato. — *§ 395. La legislazione in materia elettorale anteriore alle riforma del 1882.

***La vigente legge elettorale italiana.**

*§ 396. La grande riforma del 1882. — *§ 397. Condizioni generali di capacità elettorale. Esclusione delle donne dal diritto di voto. — *398. Condizioni specifiche riflettenti: *a*) la capacità intellettuale; *b*) il censo. — *399. Disposizioni transitorie concernenti le surriferite condizioni. — *§ 400. Casi di esclusione e di sospensione dal diritto elettorale. — *§ 401. Numero degli elettori dopo la riforma del 1882.

***I Collegi elettorali.**

*§ 402. Rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei deputati. — *§ 403. Collegio uninominale e plurinominale o scrutinio di lista. — *§ 404. Costituzione dei Collegi elettorali. — *§ 405. Il Collegio in rapporto all'elettore: *a*) il domicilio politico; *b*) le sezioni.

[1] Di quest'articolo e del successivo — come già annunziammo nell'avvertenza — il compianto RACIOPPI lasciava solo alcuni appunti e quasi sempre illeggibili e disordinati o comprensibili solo per chi li stese: appunti che richiesero, perciò, un completo rifacimento dell'intero articolo.

Cfr. BRUNIALTI, *La legge elettorale politica commentata*. Torino, Unione, 1883. — ORLANDO, *La riforma elettorale*. Milano, 1882. — ROSSI, *I principî fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I. Bologna, 1894. — MONTALCINI, *La legge elettorale politica*. Milano, Hoepli, 1904, specialmente i capitoli I a X, notevole per la dettagliata giurisprudenza parlamentare. — GASCA, *Manuale per l'elettore politico*. Roma, Tip. Laziale, 1907.

***Procedimento elettorale.**

*§ 406. La formazione delle liste: *a*) Commissione elettorale comunale; *b*) Commissione elettorale provinciale; *c*) intervento dell'autorità giudiziaria. — *§ 407. Altre disposizioni atte a favorire od a guarentire la esatta formazione delle liste. — *§ 408. Convocazione dei Collegi. — *§ 409. Convocazione degli elettori per parte dell'autorità comunale. — *§ 410. Riunione dei medesimi nelle sale delle votazioni. Uffici o seggi elettorali. Loro còmpiti. — *§ 411. Sistema di votazione. — *§ 412. Lo scrutinio. — *§ 413. Proclamazione dell'eletto e ballottaggio.

***Sanzioni.**

*§ 414. Disposizioni penali atte a garantire il procedimento elettorale in genere, e più precisamente: *a*) la formazione delle liste; *b*) la sincerità della votazione e la libertà di voto.

* Cenni sulla Camera dei deputati e sul corpo elettorale in generale.

* § **391.** — Nel modermo sistema politico, la Camera corrisponde a due distinti uffici: essa è, ad un tempo, organo legislativo e rappresentanza del corpo sovrano.

In quanto è organo legislativo, intende alla funzione di esprimere i comandi giuridici in certe forme solenni le quali impongono a tutti obbedienza. In quanto è rappresentanza del corpo sovrano, risponde alla funzione di riprodurre organicamente la volontà di quest'ultimo affinchè ne sia assicurato il certo e continuo rispetto in tutto l'andamento della vita statuale.

Nella prima di queste due funzioni la Camera può trovarsi costituita o sola, o in cooperazione con un'altra assemblea, o col capo dello Stato, ovvero — come più spesso accade ai dì nostri, e come è appunto presso di noi — in cooperazione con entrambi. E quando il potere legislativo è esercitato collettivamente da più organi, l'efficacia dell'azione di ciascuno di essi non è punto superiore, come del resto non è inferiore a quella degli altri: la legislazione essendo un atto *complesso*, che risulta, cioè, dal libero incontro di più volontà parallele, le quali giuridicamente si equivalgono.

Nel nostro sistema di Governo, Camera, Senato e Re sono tre organi legislativi eguali, in guisa che ciascuno di essi costituisce giuridicamente la *terza parte* dell'intero organismo.

Infatti, nessuna dichiarazione di volontà statuale divien legge se non ha riportato entro prefisso termine la concorde approvazione di tutti e tre i membri cooperanti; e l'omissione od il rifiuto di approvazione di uno solo, ha virtù d'arrestarla, ad onta del volere che un altro qualunque di essi, o due di essi insieme, possono avere già espresso in appoggio.

Nella seconda delle sue funzioni, invece, la Camera è organo sempre *unico*; non ha eguali, non cooperatori, non divide con alcun altro il suo imperio. Perciocchè in ogni Stato, uno essendo l'organo sovrano, ed una quindi la sua volontà, non può questa affermarsi genuina e certa che o direttamente come nel mondo antico, ovvero per mezzo di un unico organo.

Se gli organi rappresentanti fossero più, nei frequenti casi di lor disaccordo non si saprebbe a quale concedere la preponderanza, e la vita dell' intero organismo soffrirebbe arresti e crisi non lievi. Laonde, anche quando la Costituzione faccia elettivi, non soltanto la Camera, ma altresì il Senato e il Capo dello Stato, questi tre membri possono essere giuridicamente eguali finchè trattasi della funzione legislativa, ma per quanto riflette la funzione rappresentativa, non può che corrispondervi uno solo di essi.

E i modi diversi di elezione, e le varietà di durata in ufficio, e le differenti condizioni di eleggibilità, e il vario numero di componenti, sono appunto istituiti per mettere l'un d'essi — che è poi la Camera — in condizione più adatta del Senato e del Capo dello Stato elettivi, a corrispondervi.

In virtù di questa seconda funzione, la Camera è depositaria della volontà definitiva e suprema a cui tutte le altre nello Stato debbono cedere. Essa, esprimendo il volere suo proprio, in realtà parla — come suol dirsi — in nome del paese, esprime il valore stesso dell'organo sovrano da

cui deriva immediatamente, ed a cui fa ritorno periodico. Per la qual cosa riesce a far tacere ogni altra volontà che si reputi, senza esserlo, corrispondente a quella del corpo medesimo. E così adempie l'ufficio di regolatore politico dell' intera vita statuale, onde ogni vibrazione di quest'ultima risulta armonizzata, coordinata, unificata con le altre, come è necessario per la conservazione e lo sviluppo di ogni organismo.

È questa seconda funzione, e non l'altra che dà alla Camera la sua posizione preponderante, e conferisce al regime rappresentativo il nome e il carattere. Funzione tutta politica, come si disse, rispondente alla necessità e al gioco delle vive forze statuali e non ad espressa attribuzione dello Statuto o delle leggi: ma tuttavia non fortuita e accidentale od estranea al diritto: bensì voluta e ricercata e assicurata con mezzi giuridici, dal momento che Statuto e leggi danno opera a costituire la Camera appunto in quei modi che più riescono a farle adempiere quel còmpito. Chi non concede a questa funzione la dovuta importanza, è tratto a tacciare di deviazione dai retti principî o di deformazione o decadenza del sistema politico, quel predominio dell'assemblea elettiva ch'è natural conseguenza dell'essere essa — e non altri — l'espressione immanente e diretta del corpo sovrano.

E chi d'altra pare esalta questa funzione senza rendersi giusto conto della sua natura e del suo fondameuto giuridico, è tratto viceversa a vedere nella Camera l'organo stesso della sovranità, mentre non è che il più diretto rappresentante di quell'organo. Anche le diverse denominazioni che ha ricevute nelle varie Costituzioni, richiamano talvolta l'una talvolta l'altra delle due funzioni: qui essendosi designata come « corpo legislativo » od « assemblea legislativa », altrove come « Camera dei rappresentanti o dei deputati o dei delegati ». Giova invece riconoscere ad entrambe le funzioni il dovuto rilievo, per aver spiegati dall' intreccio di esse parecchi fenomeni, dei quali non si avrebbe in altra guisa chiara e giusta notizia. Così la Camera quale organo legislativo non ha azione diversa dal

Senato e dal Re, tutti e tre attendendo collettivamente a determinare il contenuto della legge e a rivestirla della forza che le è propria.

Ma nello Stato libero moderno non si vuole che la legge sia soltanto l'opera dei reggitori, ma che anche i governati le imprimano il suggello della loro coscienza, l'impronta del loro sentire. Ed è a questa esigenza che fa appunto riscontro la Camera dei deputati, la quale, essendo oltre che organo legislativo, anche organo rappresentativo del corpo sovrano, ha virtù ed ufficio di infondere nel contenuto della legge stessa il volere del corpo sovrano, assicurando per proprio istinto la costante corrispondenza di quella ai bisogni, alle esigenze, alle necessità varie del popolo. Nè basta: chè se per le leggi in genere la indispensabile cooperazione della Camera ci affida che l'alito popolare vi sarà sufficientemente trasfuso, per alcuni progetti di leggi di contenuto più geloso, le Costituzioni ne rimettono l'iniziativa e lo studio alla Camera stessa, reputando, e non a torto, che, meglio del Senato, essa può elaborarle in corrispondenza ai voleri del popolo. E la consuetudine fa sì che, in relazione a questi criterî siano portati prima alla Camera che al Senato molti altri progetti di leggi che pure non essendo giuridicamente riserbate all'iniziativa di quella, politicamente son tali, per gravità o contenuto specifico, da richiedere che la rappresentanza del corpo sovrano le conforti fin dal principio del suo appoggio.

Ancora: la Camera quale organo legislativo non è che la terza parte del sistema, e, ripetesi, giuridicamente senza poteri maggiori di quelli del Senato e del Re: onde disegni di legge da quella votati, possono poi essere respinti o rimanere dimenticati per la libera esplicazione dell'egual potere degli altri due organi cooperanti. Ma quale rappresentanza del corpo sovrano essa è in grado di esplicare ben altra preponderanza; e se un progetto sorge che per ragioni intrinseche od estrinseche appassioni particolarmente l'opinione pubblica, la Camera allora non si acqueta al contrario giudizio degli altri due organi legiferanti: chè in sostegno della sua funzione giuridica fa appello alla sua funzione

politica, tramutandosi da eguale in superiore, qualora specialmente essa insista nel suo voto, ed il Senato senta di dover cedere od è costretto a cedere dall' « infornata » di nuovi membri (§ 340) ed i Ministri consiglino la Corona a non opporre ostacoli.

Finalmente la funzione di controllo è attribuzione propria della Camera più che del Senato, non solo per essere quella e non questo il rappresentante, come già si disse, del corpo sovrano, ma perchè la funzione di controllo finanziario esercitandosi nelle forme legislative coi bilanci, i conti e i provvedimenti di finanza in genere, e questa disamina essendo, con criterî ed intenti di preponderanza assegnata alla Camera, Senato e Corona vi intervengono più che altro per non essersi fatta strada nel corso dei tempi una vera differenziazione tra la forma di preparazione delle leggi d'indole finanziaria e le altre; o, se vuolsi, vi intervengono per costituire quasi una remora alle eventuali intemperanze dell'assemblea elettiva, che, in sede finanziaria, è facilmente portata a sconvolgere e a disconoscere le leggi organiche e l'ordine ed il sistema giuridico.

La funzione di sindacato politico sui Ministri e per mezzo di questi su tutta l'organizzazione statuale, è attributo quasi esclusivo — almeno in fatto — della Camera dei deputati, in quanto che essa sola — può dirsi — trovasi in grado, per l'origine e la composizione sua, di raffrontare via via la condotta politica dei Ministri alla convenienza, alle ragioni di opportunità, alle esigenze dello spirito nazionale.

* § **392.** — Ma appunto per potersi dire la legittima interprete di questo spirito nazionale, la Camera deve anzi tutto derivare dal popolo, ossia essere da quest'ultimo eletta; senza di che il sistema rappresentativo non esisterebbe. Esso, infatti, come già dicemmo, consiste in ciò, che l'organo sovrano esplica il suo potere sovrano di direzione e di controllo per mezzo di un corpo apposito che esso medesimo costituisce a propria immagine e somiglianza.

Può l'organo sovrano senza perdere la sovranità rimettersi allo statutale ordine di successione per avere un capo

dello Stato depositario del potere esecutivo, ed a questi affidare la nomina di tutti i pubblici funzionari ed anche dei giudici, e persino la composizione del Senato, e chiamare Senato e Re alla formazione delle leggi; ma non potrebbe, senza cessare di essere sovrano, disinteressarsi affatto della formazione delle leggi, le quali appunto organizzano in ogni campo della pubblica amministrazione il Governo, e segnano altresì i limiti delle competenze ed attività dei varî organi di quest'ultimo, in sè considerato e rispetto ai singoli individui; nè potrebbe disinteressarsi del controllo che in tutto l'andamento del Governo è necessario esercitare continuamente per mantenerlo in costante accordo coi voleri del Sovrano medesimo.

Di qui l'indispensabile istituzione della Camera dei deputati che sorgendo dal corpo sovrano, in nome di esso partecipa alla formazione delle leggi ed esercita quel controllo generale e continuo.

Indagare pertanto quali persone possano aver titoli per concorrere alla elezione della Camera è lo stesso che ricercare quali elementi, nello Stato, concorrano a costituire il corpo sovrano.

L'importanza straordinaria di questa elezione, il desiderio di fissare obbiettivi criterî per guidarsi ad organizzarla nei modi più convenienti al bene pubblico, e sopra tutto la necessità in cui si trovano partiti e fazioni di giustificare con formule incisive la persecuzione ed il raggiungimento dei proprî interessi, hanno dato origine a differenti teoriche sulla formazione del corpo destinato ad eleggere la Camera.

In un tempo in cui la proprietà terriera costituiva la unica fonte del valore sociale, e per ciò anche del valore politico, nulla di più naturale che le prime assemblee rappresentative chiamate com'erano unicamente a votare le imposte, fossero elette unicamente dai censiti. Di qui una teoria o scuola o tendenza la quale anche oggi vorrebbe condizionare al censo la capacità elettorale, quasi che lo Stato moderno fosse un semplice patrimonio da amministrare, e l'ufficio delle moderne Camere fosse quello di limi-

tarsi alla sola votazione delle imposte ordinarie è dirette, sopportate esclusivamente dai ricchi. Quindi un corpo elettorale eccessivamente ristretto, proprio in un tempo in cui la civiltà ed il progresso aprono ogni campo della umana attività al popolo tutto senza distinzione di caste e di classi.

Più tardi uno spirito naturale di reazione a quel ristretto principio fe' sorgere un'altra scuola o dottrina o teorica la quale mirando ad ampliare la cerchia dei partecipanti alla vita pubblica, trovò d'insistere sul concetto che ad ogni funzione devono corrispondere capacità non estrinseche — come il possesso dei beni — ma personali ed intrinseche ad ogni individuo, quali l'intelligenza e la cultura.

Tra le due teorie — rigidamente conservativa ed aristocratica l'una e democratica l'altra — si venne poi, dopo lotte nel campo scientifico e nella legislazione, ad una mutua transazione, per cui i limiti del censo da una parte, e quelli della cultura dall'altra, furono così bassi da non dare certo un indice sicuro di quella capacità patrimoniale od intellettuale che si sarebbe voluto pretendere, e che avrebbe dovuto costituire il carattere differenziale delle due tendenze.

Facilmente allora con criterio più consono alle aspirazioni democratiche moderne, venne una terza scuola o dottrina o teorica a sostenere che per avere il diritto a concorrere alla elezione dell'organo sovrano basta essere — in tesi generale — un uomo, o, con più esatta espressione, un « cittadino ».

Ma non sono, come si vede, che formole di combattimento atte a spiegare il fatto compiuto, ma non già a crearlo.

La verità non ci sembra — come parve ai più — che l'attribuire il diritto elettorale politico sia un còmpito affidato esclusivamente al prudente arbitrio del legislatore. La verità ci sembra piuttosto che se v'ha un caso nel quale il legislatore davvero scriva, come suol dirsi, sotto la dettatura delle condizioni particolari del tempo e del luogo, egli è questo.

L'ammettere gli uni piuttosto che gli altri a far parte del corpo elettorale, non è per ciò tanto una discrezionale potestà del legislatore, quanto l'effetto necessario delle condizioni del tempo e del luogo: quelli che in un dato tempo e in un dato luogo posseggono la forza sociale, posseggono per ciò stesso la forza politica, e il legislatore non può dimenticarli senza costruire un edificio di strette e instabili basi. Tutto ciò che al suo criterio rimane (e non è del resto un piccolo còmpito), consiste nel sapere interpretare con esattezza sino a qual punto è diffuso nel popolo il valore sociale, e quali sono i mezzi più adatti a riconoscerlo in tutte le sue varie forme. Così il viaggiatore mentre è trasportato velocemente dalla vaporiera, può credere che la campagna corra e ch'egli stia immobile.

* **393.** — Inoltre, sempre per poter corrispondere a quella funzione rappresentativa che le dà l'essere e il carattere precipuo, la Camera deve ancora essere sufficientemente numerosa.

Già per le esigenze proprie della funzione legislativa è agevole intendere che nelle lotte moderne una collettività è più adatta che non sia un singolo individuo. Perciocchè dovendosi nella preparazione di ogni legge tener calcolo di svariati e molteplici rapporti d'indole giuridica, tecnica, politica, ed essendo indefinita la quantità e qualità delle leggi a cui debbasi ogni anno provvedere per i bisogni pubblici, è facile comprendere che un solo individuo non potrebbe possedere mai la prodigiosa somma di attitudini che sarebbero indispensabili per corrispondervi. Gli stessi Ministri che pur sono — o dovrebbero essere — specializzati nei varî rami della pubblica amministrazione cui sono chiamati a presiedere, sogliono opportunamente affidare la prima preparazione dei loro atti a Commissioni speciali o permanenti Consigli che raccolgono il fiore delle persone più adatte per determinate materie. A maggior ragione adunque gli organi legislativi statuali vogliono essere abbastanza numerosi da poter dare affidamento che non difettino delle differenti attitudini per la preparazione di ogni singola legge.

Ma è richiesto che la Camera conti un certo numero di membri anche più dal carattere di rappresentante del corpo sovrano: in quanto che dovendo essa imprimere nelle leggi e spiegare nel sindacato politico i sentimenti vivi della coscienza pubblica, dovendo essa dar opera a che governo e leggi si svolgano in costante armonia coi bisogni e sentimenti agitantisi nel popolo, deve pure comprendere nel suo seno un tal numero di persone da dare affidamento che tutti i bisogni e tutti i sentimenti del paese posseggono quivi la loro diretta e genuina espressione. Quanti però debbono essere in concreto i membri della Camera, non può certo dire la scienza con formole assolute e generiche dipendendo la determinazione da convenienze ed opportunità politiche, mutevoli a seconda dei tempi e del luogo.

Questo solo può dirsi che i deputati non debbono essere *troppi*, acciocchè la Camera non riesca una folla; e come « folla » avrebbe di questa tutti i difetti, vale a dire facile alle passioni tumultuarie, strumento passivo nelle mani di pochi, irriflessiva, indisciplinata, inetta ad opera seria e proficua, difficile a guidarsi, al pari del carro soverchiamente carico che a stento si può trascinare su per le salite, mentre precipita nelle discese.

D'altra parte non debbono essere così *pochi* da riescire una riproduzione annebbiata e generica degli svariati interessi sociali, delle varie opinioni, e dei diversi sentimenti che si agitano nel popolo, come avviene delle carte topografiche a scala troppo ampia, dove importanti particolari del suolo si disperdono nella massa. Entro questi due limiti pur così generici ogni paese determina nel modo che stima più conveniente il numero dei suoi deputati: potendo attenersi a minore ampiezza quelli che fanno elettiva anche l'altra Camera e quindi hanno campo di distribuire in due rami la rappresentanza diretta del popolo, o quelli che pel loro ordinamento federale possono raggiungere una compiuta rappresentanza nel complesso di numerose assemblee politiche; dovendo invece largheggiare nel numero quegli altri paesi che si reggono a tipo unitario, o con unica assemblea, o con una sola assemblea elettiva.

E la determinazione può assumere a base varî elementi. Nel 1791, in Francia, si volle che il numero dei deputati fosse in triplice rapporto con la popolazione, il territorio e le imposte.

In Inghilterra ha una base storica nella famosa distinzione fra contee e borghi che può essere — sotto un certo aspetto — ivi ancora facile e naturale, ma che è altrettanto inimitabile dagli altri paesi. Nella maggior parte degli Stati moderni, il rapporto è soltanto colla popolazione.

Talune Costituzioni rendevano fisso il numero dei deputati ; altre fissavano un massimo ed un minimo lasciando alle leggi ordinarie di scegliere fra quei due limiti ; altre prefiggevano il numero degli abitanti o degli elettori a cui deve corrispondere un deputato ; altre infine tacciono, lasciando ogni determinazione alle leggi speciali. Donde la necessità di periodiche revisioni per correggere le sproporzioni sopravvenienti. Ed anche qui talune Costituzioni o leggi stabiliscono i periodi che sono generalmente quelli dei censimenti ; altre tacciono, e vuol dire che le revisioni si fanno ogni volta che dei nuovi rapporti le renda necessarie o le consigli.

Dopo l'origine della Camera dei deputati ed il numero dei suoi membri, problema non meno grave è quello che riflette il sistema di elezione, la qualità delle persone eleggibili, e la necessità di rinnovarle periodicamente. E si comprende come, data la decisiva preponderanza della Camera dei deputati in tutta la vita politica, sieno state sempre vitali e profonde le preoccupazioni anche su codesti punti, specialmente allorquando era ancora fresca la memoria degli eccessi rivoluzionari in Francia e il regime costituzionale stabilivasi non per aperta conquista di popolo sulle rovine di un trono abbattuto, ma per precedente concessione di Principe, sollecito della propria corona e del regolato progresso democratico. Prescindendo ora dal dare cenni anche generali sulla qualità delle persone eleggibili — che è argomento dell'articolo immediatamente successivo

— osserveremo qui come, in merito al procedimento elettorale, sia sopratutto stato oggetto di discussione nella dottrina, e di varietà nella pratica, l'elezione diretta od indiretta dei membri della Camera elettiva.

La prima — come è facile avvertire — si ha quando gli elettori sono chiamati ad eleggere senz'altro i membri della Camera; la seconda quando sono chiamati a designare altre persone che a loro volta eleggono i detti membri.

Il quale ultimo sistema se ha avuto numerosi ed autorevoli sostenitori, si è dimostrato poi, nella pratica, assolutamente condannabile. Già — prescindendo da altre ragioni — esso richiederebbe — per essere utile — che gli elettori principali offrissero realmente garanzia di indipendenza e di intelligenza; il che non è il più delle volte, ed anzi quasi mai quando si tratti di una forte massa. Poi, passata la lotta elettorale, e succeduta la più completa indifferenza, il popolo non riguarderà più come rappresentante suo il deputato, il quale perde, così, di fronte al suo primo mandante, ogni autorità ed ogni prestigio. Non solo: ma si rallenteranno vie più quei rapporti che devono sempre esistere tra elettore ed eletto perchè la « rappresentanza nazionale » non diventi una semplice formula che non trova riscontro nella realtà.

Per queste ed altre considerazioni il sistema indiretto oggi ha perduto terreno, sia nel campo scientifico che in quello pratico, almeno per quanto concerne l'elezione della Camera che si desidera più popolare; ond'è che vige quasi incontestato da per tutto il sistema della elezione diretta.

Notiamo poi — appunto perchè la « rappresentanza nazionale », come or ora dicemmo, non sia una vuota formula — essere necessario ed indispensabile che l'elezione della Camera si ripeta a convenienti periodi.

Vedremo (art. 42) come la durata della rappresentanza sia in Italia di cinque anni; qui osserviamo che la necessità di rinnovare l'elezione, deriva dal giusto concetto che

essa non è soltanto designazione in generale di capacità. Per essa non trattasi di scegliere veri e proprii funzionari di Stato, o di instituire pubblici ufficiali che solo nel sentimento dell'inamovibilità possono attingere la forza di adempiere ai proprî doveri, con piena indipendenza da coloro che conferirono l'ufficio. Ma trattasi di compiere una designazione altresì fiduciaria, di scegliere le persone più adatte a compiere una funzione in relazione ai sentimenti della coscienza pubblica ; d'instituire un organo statuale che in tanto ha la sua ragione di essere in quanto è chiamato ad appagare le aspirazioni di coloro che lo istituiscono. Quindi si comprende come la nomina vitalizia non si potrebbe ammettere senza offendere la stessa ragione d'essere del sistema rappresentativo.

* § **394.** — Al momento della formazione del nostro Statuto, l'Inghilterra viveva, per così dire, della sua prima grande riforma elettorale del 1832. Benchè questa, raddoppiando quasi il numero degli elettori della Camera, avesse avuto l'importanza di una vera rivoluzione pacifica importando il passaggio dallo Stato aristocratico allo Stato democratico, tuttavia non si dipartiva dalla base antichissima del censo. Il diritto di voto era infatti riconosciuto a chiunque occupasse da un anno un immobile del reddito annuo di 250 delle nostre lire, e pagasse le imposte corrispondenti, ed a chiunque possedesse terre per un valore identico od analogo.

In Francia, sotto la Restaurazione, il diritto elettorale era condizionato al pagamento dell'enorme cifra di 300 franchi annui d'imposte dirette (art. 40 della Carta del 1814), donde la immensa e starei per dire pericolosa sproporzione fra il numero degli abitanti e quello degli elettori.

Sotto la Monarchia di luglio, per la legge 19 aprile 1831, il diritto elettorale fu condizionato al pagamento di 200 franchi di imposte dirette, con riduzione a sole lire 100 per i membri dell'Istituto e per gli ufficiali a riposo dell'esercito e dell'armata ; onde se il numero degli elettori

crebbe, rimase tuttavia in proporzione assai scarsa colla popolazione del Regno.

Nel Belgio finalmente la Costituzione nel 1831 con l'articolo 47 aveva condizionato il diritto elettorale al pagamento di un censo, il quale in ogni caso non avrebbe potuto essere determinato in cifra superiore ai 100 fiorini, nè inferiore ai 20 d'imposte dirette.

Fu sotto questi auspicii, che il costituente piemontese affrontò la questione del diritto elettorale politico. Nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, dopo varii accenni alla convenienza di « distinguere i proprietarii da quelli che nulla posseggono » e di attenersi alla provata esperienza della Francia, il Ministro dell'Interno (Borelli) presentò lo schema del Proclama costituzionale che fu poi pubblicato il giorno seguente (§ 9). In esso l'articolo 7 portava che la seconda Camera sarebbe stata « elettiva sulla base del censo da determinarsi ». E il verbale di quell'adunanza soggiunge:

Sur cet article c'est élevée une discussion accidentelle, dans laquelle le comte Gallina fit aperçevoir les inconvénients qu'il y aurait d'annoncer dès à présent une base d'élection qui s'appuyant uniquement sur la propriété foncière ouvrît la voie à l'opposition et aux débats, par le danger de réveiller un incendie en surexcitant les intérêts et les passions avant l'émanation de la loi complémentaire. Et en développant amplement la matière il explique les motifs pour les quels il pense qu'il est impossible non seulement de ne pas admettre l'industrie et le commerce dans les élections, mai qu'il faut aussi y adjoindre les capacités; il reconnait toute la difficulté qu'il y a à établir les limites dans les quelles les capacités peuvent être admises, mais malgré cela il insiste vivement pour que des études soient faits et des discussions ayent lieu sur cet objet, dans la vue non de proposer un système quelconque, mais pour exprimer une simple idée qui pourrait aboutir à des résultats satisfaisants. Il pense qu'on pourrait se tirer d'embarras en adoptant une contribution proportionnée au revenu que donne l'exercice des professions libérales ; ce serait l'adoption de la taxe connue en Angleterre sous le nom d'*income tax*, qui dans la Grande-Bretagne constitue une vraie contribution imposée sur tous les revenus provenants des biens fonds du commerce, de l'industrie et de l'exercice des arts de toute nature, et qui, transportée dans notre pays, pourrait servir de base pour établir le cens sur le quel se mesurerait l'intervention de tous ces contribuables à l'élection des représentants des provinces. Par ce moyen il observe que les capacités y seraient comprises d'une manière rationnelle et équitable, puisque ce serait les seules capacités en certaine manière productives, qui auraient leur part à l'exercice du droit d'élection et d'éligibilité : tandis qu'il serait

toujours temps d'élargir cette sphère pour les capacités d'une distinction reconnue, sans être matériellement utiles à ceux qui les possèdent. Il dit d'ailleurs que ce n'est qu'une simple idée qu'il énonce, qui a besoin d'être mûrie avant d'être adoptée.

Indépendemment de la question, trouvant l'article conçu en des termes propres à éliminer les craintes qu'il vient d'énoncer, il déclare n'avoir rien à y opposer.

A tali osservazioni nessuno risponde: però verso il termine dell'adunanza la questione risorge improvvisa, quasi i presenti non avessero cessato di meditarne l'alto valore mentre sfilavano i rimanenti articoli del Proclama:

Le comte De La Tour a parlé du système d'introduire dans les Chambres des personnes qui représentent des intérêts spéciaux et des corporations, telles que l'Université, le commerce, le clergé, etc. et cite l'exemple de l'Angleterre, où les différentes corporations envoyent des délegués pour se faire représenter au Parlement.

Le compte Sclopis observe que les corporations n'existant pas chez nous, il ne serait pas dans notre intérêt d'introduire ce système.

Le comte Borelli ajoute que s'agissant d'une Chambre élective, il fallait être conséquent au principe. Qu'il ne fallait donc pas introduire des éléments spéciaux, car ce serait introduire un privilège.

Così l'articolo 7 passò nei termini originarii, e nel dì seguente il Proclama costituzionale annunziò che il censo sarebbe stato base del diritto elettorale per disposizione statutaria. Ma i tempi non erano più quelli del 1831, quando la forza stessa della rivoluzione aveva potuto attenuare ma non sopprimere la base del censo nè in Francia, nè in Belgio. Pochi giorni dopo la pubblicazione del Proclama costituzionale scoppiava a Parigi un'altra rivoluzione, e sorgeva sull'orizzonte il suffragio universale. Il contraccolpo dovè certo sentirsene nei Consigli di Conferenza che in quei dì si adunavano per redigere il testo dello Statuto, ma i verbali pubblicati non ne dànno che indiretta notizia, notando essersi iniziata varie volte la discussione della legge elettorale nei suoi particolari varii, senza però nulla dirci in ordine al censo.

Certo è che il 4 marzo 1848 lo Statuto veniva promulgato con una notevole mutazione sul Proclama delli 8 febbraio: quest'articolo 39 non parlava più del «censo» come

base del suffragio politico. Esso determinò soltanto, che la Camera dovesse essere *elettiva*, e i suoi membri dovessero essere scelti da *collegi elettorali*. Elettiva da chi, non dice, nè in questo, nè in altro articolo, tanto pareva, ed era naturale che fosse elettiva dal popolo : ma il determinare se l'elezione dovesse essere diretta o indiretta, che i collegi dovessero essere costituiti in un modo o in un altro, che le condizioni pel diritto di voto dovessero essere queste o quelle, tutto ciò fu rinviato alla « legge ».

V'ha scrittori nostri — e sono i più — i quali lodano incondizionatamente il silenzio dello Statuto circa le condizioni per essere elettore politico, rilevando con molta ingenuità o con un certo spirito che quanto meno si scrive nelle Costituzioni, tanto più esse durano intatte. Il concetto che abbiamo noi di ciò che è una Costituzione, ci vieta di aderire a questo curioso modo di apprezzarne i meriti. Non è il testo materiale dello Statuto ciò che dobbiamo desiderare di non veder soggetto a mutazioni frequenti, bensì le istituzioni fondamentali dello Stato. Se queste subiscono variazioni gravi, nulla ci libera dagli eventuali pericoli, dalle eventuali trasformazioni di sostanza anche quando avvengano per legge e non per cambiamento di un testo statutario. E, ragionando a quel modo, la migliore Costituzione sarebbe quella che non contiene nulla, sarebbe il non avere alcuna legge che ponga le norme fondamentali del regime politico. Invece la Costituzione in tanto ha valore, in quanto regola con precisione i punti massimi dell'ordinamento statuale : ora nessun punto è in realtà più grave di quello che determina come componesi il corpo sovrano.

* § **395.** — La legge sulle elezioni fu emanata in Piemonte con regio decreto 17 marzo 1848.

Vedemmo (§ 9) che nel proclama dell' 8 febbraio Re Carlo Alberto, enunciando le basi dell'imminente Statuto, aveva promesso una Camera elettiva « sulla base del censo, da determinarsi ». Ma il 21 febbraio era scoppiata a Parigi la rivoluzione che introdusse per la prima volta il suffragio

universale, e sotto quell'influsso nacque l'articolo 39 del nosto Statuto, che, secondo vedemmo, tacque affatto delle condizioni del diritto elettorale; e così il sistema del censo, quale base caratteristica per l'ordinamento della rappresentanza politica, si trovava bandito dalla legislazione prima ancora che accolto.

La legge lettorale stabilì l'età di anni 25, il godimento dei diritti civili e politici, saper leggere e scrivere. A queste generali condizioni si diede il diritto elettorale a chiunque pagasse quaranta lire d'imposta annue (come nel Belgio); ma per i laureati e per gl'impiegati inferiori bastava la metà di questo censo, e per i membri delle accademie, i professori, i magistrati, gl'impiegati superiori non occorreva censo veruno. Le elezioni avvenivano a scrutinio segreto; i collegi erano uninominali, ed in numero di 204. Per l'elezione occorreva riportare più della metà dei voti emessi, e più dell'ottavo degli inscritti, in difetto di che, procedevasi al ballottaggio.

Questa legge fu testimonio della lealtà e dell'avvedutezza con cui i Ministri di Carlo Alberto si erano posti sulla via degli ordini liberi. Infatti il Parlamento subalpino non trovò da mutarvi una sola linea. Toccava ad un nuovo decreto legislativo (20 novembre 1859) emesso in virtù dei poteri straordinari conferiti al Governo del Re dalla legge 25 aprile 1859, di emendare la legge albertina. Stante le annessioni che iniziavano l'unità nazionale, il numero dei deputati e dei collegi era elevato a 260, e la capacità intellettuale dava diritto al voto senza l'obbligo del pagamento del censo, oltre ad altre modificazioni di cui non importa qui tener calcolo.

In seguito la legge elettorale fu bensì modificata ancora dal Parlamento in ciò che riguarda il numero dei deputati e dei collegi, e per effetto delle successive annessioni. Così col decreto legislativo del 17 dicembre 1860 il numero dei deputati aumentò a 443 per l'annessione delle provincie dell'Emilia, della Toscana, di Napoli e della Sicilia; l'altro decreto legislativo del 13 ottobre 1866 lo aumentò ancora a 493 per l'aggiunta delle provincie Venete e di quella di

Mantova; i decreti legislativi 15 ottobre e 6 novembre 1870 ve ne aggiunsero altri 15 per la provincia Romana, onde il numero dei deputati e conseguentemente quello dei collegi ascese a 508, quanti sono ancora al presente.

La vigente legge elettorale italiana.

* § **396.** — Nel 1882 i varî tentativi rivolti ad allargare il campo elettorale, raggiunsero finalmente il loro effetto; e si ebbe la grande riforma apportata dalla legge 22 gennaio 1882, n. 599, in ordine al diritto di voto e quella del 7 maggio detto in ordine alle circoscrizioni elettorali, che poi, coordinate con altre sulle incompatibilità parlamentari, costituirono il testo unico approvato col regio decreto 24 settembre 1882, n. 999.

Non mancarono successivamente altre parziali modificazioni a codesto testo unico, eccetto che nella parte che concerne le condizioni per essere elettore; onde si venne in prosieguo di tempo all'emanazione dell'altro testo unico 28 marzo 1895, n. 83. E sebbene anche a quest'ultimo sieno state apportate già due modificazioni, tuttavia è desso che regola ancora l'intiera materia. Noi dunque ne riprodurremo il testo, ordinandolo secondo l'ordine logico e corredandolo di succinte illustrazioni.

* § **397.** — Per essere elettore politico, cioè per possedere il *diritto subiettivo* di partecipare alla *funzione* elettorale politica, è richiesto innanzi tutto il concorso di alcune condizioni generali; è richiesto, inoltre, il possesso o di un certo censo, o di una certa capacità. Pertanto la nostra legge conserva entrambe le basi già accettate fin dal 1848: censo e capacità.

Se non che, avendo ridotto l'uno e l'altra a limiti bassissimi, sfugge affatto alla critica di foggiare un corpo elettorale aristocratico.

La legge incomincia col seguente

Art. 1. — Per essere elettore è richiesto il concorso delle seguenti condizioni:

1. Di godere per nascita o per origine, dei diritti civili e politici del Regno. Quelli che nè per l'uno nè per l'altro degli accennati titoli, appartengono al Regno, se tuttavia italiani, partecipano anch'essi alla qualità di elettori, ove abbiano ottenuta la naturalità per decreto reale, e prestato giuramento di fedeltà al Re. I non italiani possono entrare nel novero degli elettori, solo ottenendo la naturalità per legge;
2. Di aver compiuto il ventunesimo anno d'età;
3. Di saper leggere e scrivere;
4. Di avere uno degli altri requisiti determinati negli articoli seguenti.

Le condizioni *generali* sono adunque tre, oltre quella non espressa dalla legge, ma insita all'intiero nostro diritto pubblico, di appartenere al sesso maschile.

Il dubbio che alle donne non dovesse spettare il diritto di voto *politico* (la legge comunale e provinciale — all'articolo 304 — le esclude esplicitamente dall'elettorato *amministrativo*), non pareva sollevabile, e non fu di fatti mai seriamente sollevato, sino a che una sentenza della Corte d'Appello di Ancona non mise sul tappeto la questione nei giorni nostri, e non diede quell'autorità, di cui certo mancavano, ai pareri delle poche Commissioni elettorali che — sopra tutto inspirate da criterî di parte — credettero d'inscrivere alcune donne nelle liste politiche. Il che diede poi luogo ai ricorsi del Pubblico Ministero e quindi alle sentenze di cui faremo cenno.

Non intendiamo di esaminare la questione del diritto di voto alle donne sotto l'aspetto astratto o razionale, sebbene il primo e recentissimo Congresso delle donne tenuto in Roma [1], proclamando la giustizia e la necessità sociale di esso diritto abbia reso più che mai ardente e d'attualità il problema.

Soltanto vogliamo dichiarare senza ambagi che nè questa giustizia, nè questa necessità sentiamo, sia nell'interesse generale della società, sia proprio nell'interesse stesso delle donne, la cui grandissima maggioranza e quasi totalità non pensa affatto a ciò.

Quanto la donna ha ottenuto in proprio favore e quanto

[1] Fine aprile 1908.

gli uomini saranno ancora disposti ad accordarle, l'otterrà indipendentemente ed osiamo dire più presto e più seriamente di quello che sarebbe a sperarsi dal diritto di suffragio: suffragio che in molto potrebbe nuocere a tutti ed a nessuno giovare.

Ma, ripetiamo, non è sul diritto astratto di voto e che costituisce uno dei lati del poliedro femminista che intendiamo soffermarci; noi limiteremo la nostra breve disamina ad un punto di carattere puramente critico-esegetico; vedere, cioè, se pel nostro diritto positivo possa affermarsi che la donna ha diritto al voto politico.

Questo diritto fu riconosciuto per la prima volta da una sentenza della Corte d'Appello di Ancona tanto più degna di menzione in quanto che di essa era estensore uno dei più forti giuristi che vanti l'Italia [1]; ma questo riconoscimento fu poco prima e poco dopo negato da altre magistrature d'Appello, e dalla Corte Suprema di Roma [2]; come disconosciuto da altri giuspublicisti di grandissima autorità [3]. La questione, quindi, sebbene risolta definitivamente dalla giurisprudenza in senso negativo, la si può dire discutibile; come rispettabile sempre è l'opinione di coloro che accettano nell'uno o nell'altro senso la tesi proposta. Per conto nostro ci dichiariamo favorevoli all'opinione seguìta da quasi tutte le Corti del Regno, e ne vogliamo dire succintamente, ma il più chiaramente possibile, le ragioni,

[1] 25 luglio 1906. — MORTARA. Presidente ed estensore, pubblicata nella « Giurisprudenza Italiana » a. 1906, vol. LVIII, P. III, c. 389.

[2] Appello Venezia, 14 luglio 1906; Appello Firenze, 1 maggio 1906; Appello Cagliari, 19 luglio 1906; tutte pubblicate in « Giurisprudenza Italiana » a. 1906, P. III, col. 378 e ss.; Appello Brescia, 10 ottobre 1906; Appello Napoli, 5 novembre 1906; pubblicate ib. ib., col. 404; Appello Palermo, 9 luglio 1906, pubblicata nella sopracitata Rivista, a. 1907, P. III, col. 58; Cassazione di Roma, 12 e 15 dicembre 1906, pubblicata ib. ib., col. 1.

[3] ORLANDO, *La donna e la vigente legislazione italiana*, in « Foro italiano » a. 1906, col. 1069; *Id.* in un articolo pubblicato nella « Tribuna » di Roma nell'agosto dello stesso anno, e di cui di sfugge il titolo e la data precisa. — Cfr. anche lo scritto del SIOTTO-PINTOR, pubblicato prima nel « Foro italiano » e poi riprodotto nella « Giurisprudenza Italiana » a. 1907, P. III, col. 58 in nota, dove si confutano argutamente le considerazioni delle sentenze neganti alla donna il diritto di voto.

più per la necessità impostaci da questo commento, che per la pretesa di dir cose nuove.

Chi sostiene che secondo la vigente legge elettorale politica italiana le donne hanno diritto al voto politico, basa il suo convincimento sui seguenti principî fondamentali.

Partendo dalla prima e più diretta fonte legislativa (testo unico della legge elettorale 28 marzo 1895) si trova, come già vedemmo, che la prima condizione per potere esercitare il diritto di voto è di godere i diritti civili e politici. Del sesso non si fa parola, e molto meno se ne esclude la donna. Allora viene naturale una seconda domanda: la donna gode i diritti civili e politici? A questa domanda risponderebbe lo stesso Statuto fondamentale del Regno coll'articolo 24: « *Tutti i regnicoli,* qualunque sia il loro titolo e grado sono eguali dinanzi alla legge.

« *Tutti godono egualmente i diritti civili e politici,* e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalle leggi ».

Anche qui nessuna esclusione di sesso.

E se dovesse nascere il dubbio sul significato della parola « regnicoli » e vedere se, con essa, lo Statuto intenda di designare anche le donne, si aggiunge che sarebbe sempre lo stesso Statuto che risolverebbe il dubbio. Difatti all'articolo 25, esso continua: « *Essi* (cioè i « regnicoli ») contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato ». Con che si designano certamente anche le donne.

Così che il sillogismo sarebbe, secondo il nostro diritto positivo, così posto: Tutti i regnicoli godono egualmente dei diritti civili e politici. Le donne sono regnicoli. Dunque le donne godono dei diritti civili e politici.

Il ragionamento che noi abbiamo riferito nella sua maggiore semplicità e chiarezza è senza dubbio forte; ed agli oppositori lascerebbe il carico di provare che per disposizioni speciali alla donna non è riconosciuto il diritto al voto politico, come il legislatore ha fatto per quanto riflette il voto amministrativo.

Ma queste disposizioni mancano. Dal che si conclude — come ha fatto la surricordata Corte di Appello di Ancona — che, nel diritto positivo italiano, le donne hanno diritto al voto politico.

Se non che il ragionamento offre il suo tallone vulnerabile: e per quanto si sia detto da qualche scrittore che, in questo modo si sposterebbe la questione, pare invece a noi più che giusto chiedere: Ma tra quei diritti guarantiti, come si è visto, dall'articolo 24 dello Statuto, va poi incluso anche l'elettorato politico?

Ecco il nodo vero della questione. Perchè, fino a un certo punto, tanto la Corte Suprema, come eminenti critici della surriferita sentenza d'Ancona, sarebbero disposti a seguire il ragionamento del Magistrato d'Appello; ma è qui che si manifesta il primo e più profondo e decisivo dissidio, e che fa poi risolvere in senso contrario la questione. V. E. Orlando — l'eminente maestro di diritto pubblico, che ora dirige il Ministero di Grazia e Giustizia — obbiettò ed approfondì negli scritti succitati, la distinzione tecnica, oggi incontestata (e non isfuggita del resto al Mortara nella sua sentenza), tra diritti politici, in senso stretto, e i così detti diritti di libertà individuale. Così la Corte Suprema rilevava, a questo proposito e sempre nelle sopracitate sentenze, che se spettano anche alle donne quei diritti politici che sono determinati dal solo fatto della cittadinanza e debbono considerarsi quali attributi della stessa personalità (come la libertà individuale, la inviolabilità del domicilio, il diritto di manifestare la propria opinione, il diritto di riunione, ecc.), altrettanto non si può dire che sieno ad esse attribuibili (quando manchi un'espressa disposizione di legge che ne conceda anche a loro l'esercizio) quell'altra categoria di diritti politici, più propriamente rispondenti a tale qualificazione, i quali concernono la rappresentanza e la vita dello Stato come organo imperante e sovrano, e fra i quali va appunto annoverato il diritto di voto. Ora questo diritto è riconosciuto agli uomini, non già per l'articolo 24 dello Statuto come vorrebbe la Corte d'Ancona (nel qual caso

sarebbe giusto riconoscerlo anche pel sesso femminile), bensì per altre leggi apposite venute posteriormente e che non fanno menzione delle donne.

Se dovessimo dire che questa argomentazione della Corte suprema ci persuade totalmente, non diremmo cosa rispondente al vero. Se non altro essa ha, per noi, il difetto di negare, in via così assoluta, che tra i « diritti politici » sia da annoverarsi « l'elettorato », come invece è specificatamente ammesso dalla moderna dottrina, e come è forza ammettere.

Piuttosto è tutto un complesso di argomentazioni che a noi dimostrano come l'intenzione vera del costituente piemontese prima, e del legislatore poi sia stata quella di escludere le donne dal voto politico, come già le ha escluse esplicitamente dall'elettorato amministrativo; e tutto lo sforzo del giudice deve appunto mirare a ricercare in tutti i modi questa intenzione onde farsene l'esatto interprete.

Dato questo criterio, ci sembra che se anche fosse da augurarsi maggiore chiarezza nel costituente (e si sa quanto egli fu infelice nella dizione di molti articoli), e che se pure fosse desiderabile che il legislatore posteriore fosse stato più esplicito in merito all'attribuzione di certi diritti concernenti o meno l'uno o l'altro sesso, tuttavia ci pare fuor di dubbio l'ammettere che intenzione del costituente piemontese e del legislatore italiano fu quello di non concedere l'esercizio del voto politico alle donne. Tutto lo spirito che a questo proposito — a torto od a ragione non diremo — informa il nostro diritto pubblico e parte anche del diritto privato, ci convince dell'intenzione in parola.

Dato anche che fosse esatta l'interpretazione estensiva a favore delle donne che degli articoli 24 e 25 dello Statuto fa la sentenza della Corte d'Appello di Ancona, avrebbe poco valore, per noi, l'aggiungere (sempre a conforto della tesi favorevole al riconoscimento del diritto al voto per le donne) che sta poi a chi questo diritto nega l'onere di provare le disposizioni sancenti la eccezione contro la donna stessa. A noi non pare difficile rispondere che detta ecce-

zione la si riscontra — implicitamente sia pure — in tutto lo spirito surricordato.

E valga a dimostrare ciò la disposizione dell'articolo 304 già citato della legge comunale e provinciale, che nega alla donna il suffragio amministrativo. E per quanto si possa osservare — a questo proposito — che questo argomento torna a favore dei sostenitori del voto politico femminile perchè dimostra che *lex ubi voluit dixit*, noi controreplichiamo che sarebbe strano negare il meno e concedere il più; a meno che, per amore della tesi, non si sostenga che è più importante cosa partecipare alla vita dei corpi locali che alla vita dello Stato, coi suoi più vasti e poderosi problemi. E tanto maggiore valore acquista questa considerazione quando si osservi che il legislatore italiano ha tolto un diritto che la donna godeva sotto le precedenti legislazioni del Lombardo-Veneto e della Toscana.

Il nostro legislatore volle essere, in sostanza, meno cavaliere, e negò fiducia al così detto sesso debole.

Si noti ancora che la stessa legge elettorale politica (articoli 8 e 12) dice che al marito, pel conferimento del diritto elettorale, si tien conto delle imposte pagate dalla moglie, e che la vedova e la moglie separata dal marito possono delegare il loro censo al figlio ed al genero. Cosichè il legislatore dimostra, secondo noi, sia pure indirettamente, di volere precluso il suffragio politico alle donne, piuttostochè, come dicono altri, di volerlo semplicemente facilitare per gli uomini.

E non sarebbe inconcepibile che il costituente piemontese avesse voluto ammettere la donna al godimento di un diritto che era disconosciuto allora da tutta la legislazione europea? E chi pensò mai di far partecipare le donne ai plebisciti? E quel legislatore che dettava gli articoli 351, 788 (per tacere d'altri) del Codice civile, poteva logicamente sanzionare tanta sfiducia ingiustificata per la donna in materia privata, e lasciarle poi nelle mani l'arma potente della scheda?

Ma quando il legislatore ha voluto realmente innalzare la donna, non ha sentito la necessità di dichiararlo esplici-

tamente, come ha fatto nella legge 17 luglio 1890 sulle Pie istituzioni di beneficenza, nella legge 15 giugno 1893 relativa ai Collegi dei probiviri, nella legge 25 giugno e 4 luglio 1886 sui Consigli di bonifica, nella legge 22 maggio 1873 per gli uffici telegrafici, ecc. ? E se ha sentito il bisogno di parlare in leggi così secondarie e relativamente poco importanti, come mai avrebbe taciuto quando ebbe a compilare la legge elettorale ?

Ma v'ha anzi di più. La parola dell'on. Zanardelli — relatore [1] — come tutti i lavori preparatorî riguardanti la succitata legge dimostrano esplicitamente la contrarietà dei cooperatori della medesima al suffragio femminile. È comodo rispondere — come fa la Corte d'Appello d'Ancona — che i lavori preparatorî possono essere — a questo proposito — un sussidio ma non una fonte diretta, e che l'opinione dei cooperatori o del relatore di una legge è sempre un indizio incerto della vera intenzione dell'organo legislativo. L'obbiezione potrebbe anche avere valore qualora gli altri « indizi », diremo così, fossero favorevoli alla tesi sostenuta dall'insigne presidente della surricordata Corte; ma ne ha ben poco, secondo noi, quando le molte considerazioni e disposizioni legislative surricordate concorrono a dimostrare, che per il nostro diritto positivo alla donna è riserbata una posizione modesta. Anzi diremo che non ne ha affatto quando si tratta d'una relazione del genere di quella accennata, e che costituisce il più importante dei documenti parlamentari relativi a questa materia, vera glossa dall'attuale diritto elettorale. Si sa come questa relazione, procedendo per via di esclusione neghi esplicitamente il voto politico alle donne perchè — pure riconoscendone cavallerescamente la parità dell'intelligenza — dichiara che sarebbe recare loro un cattivo servizio trascinandole in un'arena ove perderebbero la loro vera dignità, grazia e forza; e si sa come la Commissione, il Governo, il Parlamento, accetta-

[1] Disegno di legge 31 maggio 1880. La Commissione era composta di Mancini, presidente, Maffi, segretario, Nicotera, Lacava, Crispi, Sella, Correnti, Minghetti, Coppino, Chimirri, Di Rudinì, Berti Domenico, e Zanardelli, relatore.

rono integralmente e senza discussione questa parte della relazione.

Bisogna quindi amare troppo una tesi per non riconoscere, in questa relazione, un gravissimo e decisivo argomento contro di essa. Per cui concludiamo che secondo il diritto positivo nostro alla donna non spetta il voto politico, come già le è espressamente disconosciuto il suffragio amministrativo.

Ritornando ora alle condizioni generali per essere elettore, vedemmo, dunque, come la prima condizione è il godimento dei diritti civili e politici. Il che importa l'esclusione degli stranieri non naturalizzati per legge. In merito a quest'argomento non sentiamo la necessità di prolungarci oltre, rimettendoci a quanto ebbimo ad esporre ai §§ 266, 271, 272, 273, ove abbiamo riportata per intero la recente legge 17 maggio 1896, n. 217, portante modificazioni alla concessione della cittadinanza italiana.

Solo aggiungeremo che la legge elettorale piemontese del 17 marzo 1848 movendo dall'alto pensiero di conservare al piccolo Piemonte la rappresentanza morale dell'intiera nazione italiana, non volle accomunare agli « stranieri » gli italiani nati in altri Stati della penisola e pure anelanti a congiungersi tutti in unico Stato nazionale. Quindi introdusse la distinzione fra italiani non regnicoli, e stranieri: e mentre per questi ultimi ritenne che il diritto d'elettorato ed eleggibilità al Parlamento non si potessero conseguire se non con la grande naturalizzazione, per gl'italiani d'oltre confine — i lombardi, i veneti, gli emiliani, i toscani, i romani, i napolitani e siciliani — dichiarò sufficiente la naturalizzazione, su semplice decreto reale. Le leggi elettorali del 1859 e del 1860 serbarono intatto quest' ordinamento di favore, tuttavia perdurando l'alto motivo che l'aveva ispirato. Ed anche la vigente legge elettorale del 1882 lo conservò a sua volta, quantunque non senza contrasti per esserne oramai divenuta molto disputabile la convenienza: cosicchè la giurisprudenza giudiziaria, obbligata ad intervenire per determinare il giusto senso che oggi può ricono-

scersi all'antica disposizione, inclina a ritenerla applicabile ai soli italiani dell'Impero d'Austria, non anche ai ticinesi, ai maltesi, ai sammarinesi, ai côrsi, ai savojardi e ai nizzardi, che rinunziarono con espliciti plebisciti alla patria italiana o da lunghissimo tempo ne furono staccati, e più non conservano aspirazione alcuna a riunirsi al Regno d'Italia.

La seconda condizione è l'età di 21 anno, cioè lo stesso limite che pone il Codice civile per la maggiore età. E per l'articolo 17 della stessa legge elettorale non è necessario che tal limite sia raggiunto all'istante in cui l'indiviuo chiede il riconoscimento del proprio diritto, ma basta che sia per raggiungersi non più tardi del 15 maggio consecutivo.

La terza condizione finalmente è di sapere leggere e scrivere: il che non si richiede come indizio di capacità, ma semplicemente come mezzo indispensabile per poter dare il voto dati i sistemi di votazione in uso. Tanto che simile condizione è richiesta anche da quelle legislazioni che adottano il suffragio universale e ad essa condizione si potrebbe venir meno, solo quando fossero riconosciuti praticamente buoni e quindi adottabili sistemi meccanici di votazione che proprio in questi giorni hanno fatto le loro prime e discrete prove in altro campo [1].

A queste condizioni generali deve inoltre aggiungersi il concorso di altre condizioni *specifiche* che andremo or ora ad accennare.

* § **398.** — Esse sono enumerate con straordinaria esuberanza nell'articolo 2 della legge:

a)

Art. 2. — Sono elettori, quando abbiano le condizioni richieste ai numeri 1, 2 e 3 dell'articolo precedente, *coloro che provino d'aver sostenuto con*

[1] Alludiamo alla ingegnosa e ad un tempo semplice macchina per votare, denominata *psefografo* (*psefos* era quella pietruzza di cui gli Ateniesi usavano in alcuni loro suffragi), ideata dal dott. Boggiani e che ha funzionato per la prima volta al teatro Argentina di Roma la sera dell'11 aprile 1908 per dare mezzo agli spettatori di esprimere il loro giudizio in merito ad un lavoro dell'Antona-Traversi.

buon esito l'esperimento prescritto dalla legge e dal regolamento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio.

Sono elettori indipendentemente dalla indicata prova:

1° I membri effettivi delle Accademie di scienze, di lettere e d'arti costituite da oltre dieci anni; i membri delle Camere di commercio ed arti; i presidenti, direttori e membri dei Consigli direttivi delle Associazioni agrarie e dei Comizi agrari;

2° I delegati e sopraintendenti scolastici; i professori e maestri di qualunque grado, patentati o semplicemente abilitati all'insegnamento in scuole o Istituti pubblici o privati; i presidenti, direttori o rettori di detti Istituti e scuole; i ministri dei culti;

3° Coloro che conseguirono un grado accademico od altro equivalente in alcuna delle Università o degli Istituti superiori del Regno; i procuratori presso i Tribunali e le Corti d'appello; i notai; i ragionieri; geometri; farmacisti; veterinari; i graduati della marina mercantile; gli agenti di cambio e sensali legalmente esercenti; coloro che ottennero la patente di segretario comunale;

4° Coloro che conseguirono la licenza liceale, ginnasiale, tecnica, professionale o magistrale; e coloro che superarono l'esame del primo corso di un Istituto o scuola pubblica di grado secondario, classica o tecnica, normale, magistrale, militare, nautica, agricola, industriale, commerciale, d'arti o mestieri, di belle arti, di musica, e in genere di qualunque Istituto o scuola pubblica di grado superiore all'elementare, governativa ovvero pareggiata, riconosciuta od approvata dallo Stato;

5° Coloro che servirono effettivamente sotto le armi per non meno di due anni e che, per il grado della loro istruzione, vennero esonerati dalla frequentazione della scuola reggimentale, o la frequentarono con profitto;

6° I membri degli ordini equestri del Regno;

7° Coloro che per un anno almeno tennero l'ufficio di consiglieri provinciali o comunali, o di giudici conciliatori o vice-conciliatori in conformità delle leggi vigenti; di vice-pretori comunali, di uscieri addetti all'autorità giudiziaria; e coloro i quali per non meno di un anno furono presidenti o direttori di banche, casse di risparmio, Società anonime od in accomandita, Cooperative, di mutuo soccorso o di mutuo credito legalmente costituite, od amministratori di Opere pie;

8° Gli impiegati in attività di servizio, o collocati a riposo con pensione o senza, dello Stato, della Casa Reale, degli uffici del Parlamento, dei regi Ordini equestri, delle Provincie, dei Comuni, delle Opere pie, delle Accademie e corpi indicati nel n. 1 del presente articolo, dei pubblici Istituti di credito, di commercio, d'industria, delle Casse di risparmio, delle Società ferroviarie, d'assicurazione, di navigazione e i capi o direttori di opifici o stabilimenti industriali che abbiano al loro costante giornaliero servizio almeno dieci operai.

Sono considerati impiegati coloro i quali occupano, almeno da un anno, innanzi alla loro iscrizione nelle liste elettorali, un ufficio segnato nel bilancio della relativa amministrazione e ricevono il corrispondente stipendio. Non sono compresi sotto il nome d'impiegati gli uscieri degli uffici, gl'inservienti e tutti coloro che prestano opera manuale.

9° Gli ufficiali e sott'ufficiali in servizio e quelli che uscirono con tal

grado dall'esercizio o dall'armata nazionale, colla limitazione di cui all'articolo 11:

10° I decorati della medaglia d'oro o d'argento al valore civile, militare e di marina, o come benemeriti della salute pubblica;

11. I decorati della medaglia dei Mille, e coloro ai quali fu riconosciuto, con brevetto speciale, il diritto di fregiarsi della medaglia commemorativa delle guerre per l'indipendenza e l'unità d'Italia.

Adunque la capacità *minima*, richiesta per essere elettore politico, è quella risultante dall'aver compiuto il corso elementare obbligatorio. In forza dell'articolo 2 della legge 15 luglio 1877, n. 3961, l'obbligo della istruzione elementare si estendeva dai 6 ai 9 anni d'età: ed il corso elementare obbligatorio è costituito dalle tre prime classi elementari.

Colla legge 8 luglio 1904, n. 407, articolo 1, concernente provvedimenti per la scuola e pei maestri elementari, l'obbligo di cui sopra è esteso fino al dodicesimo anno di età e rimane limitato al corso elementare inferiore in quei comuni ove manchi il corso superiore obbligatorio; è esteso agli altri comuni, salvo le disposizioni degli articoli 8 e 17 della legge stessa, a tutte le classi obbligatorie del corso superiore ivi esistente.

Indipendentemente da questa prova, sono elettori tutti coloro che per diplomi posseduti o uffici disimpegnati possono giustificare una istruzione uguale o superiore al minimo prescritto.

La stessa legge nell'articolo 19 soggiunge:

La prova voluta dal 1° paragrafo dell'articolo 2 deve risultare da *certificato scolastico* autenticato dall'ispettore scolastico del circondario.

Gli ispettori scolastici circondariali devono autenticare i certificati scolastici di proscioglimento dall'obbligo dell'istruzione primaria.

Analogo certificato, per gli effetti di questa legge, può essere domandato e ottenuto anche da chi, non avendo compiuto nelle scuole comunali il corso elementare obbligatorio, si assoggetta ad un *esperimento*, nelle forme prescritte dalle leggi e dai regolamenti scolastici, innanzi al pretore del mandamento assistito da un maestro elementare.

Le condizioni richieste dal numero 5 dell'articolo 2 della presente legge debbono essere comprovate da un'espressa *attestazione* firmata dal comandante del corpo e rilasciata insieme al foglio di congedo.

b) Le condizioni del *censo* sono determinate negli articoli 3, 12 della legge:

Art. 3. — Sono parimenti elettori, quando abbiano le condizioni indicate ai numeri 1, 2 e 3 dell'articolo 1:

1° *Coloro che pagano annualmente per imposte dirette una somma non minore di lire* 19. 80. Al regio tributo prediale si aggiunge il provinciale, non il comunale;

2° Gli affittuari dei fondi rustici, quando ne dirigano personalmente la coltivazione e paghino un annuo fitto non inferiore a lire 500;

3° I conduttori di un fondo con contratto di partecipazione nel prodotto, quando il fondo da essi personalmente condotto a colonia parziale sia colpito da una imposta diretta non minore di lire 80 compresa la sovrimposta provinciale;

4° Coloro che conducono personalmente un fondo con contratto di fitto a canone pagabile in generi, oppure con contratto misto di fitto e di partecipazione al prodotto, quando il fondo stesso sia colpito da una imposta diretta non minore di lire 80, compresa la sovrimposta sociale;

5° Coloro che pagano per la loro casa di abitazione e per gli opifici, magazzini o botteghe di commercio, arte o industria, od anche per la sola casa di abitazione ordinaria una pigione non minore;

Nei comuni che hanno	meno di		2,500	abitanti, di	L. 150
In quelli	da 2,500	a	10,000	id.	» 200
Id.	da 10,000	a	50,000	id.	» 260
Id.	da 50,000	a	150,000	id.	» 330
Id.	superiori	a	150,000	id.	» 400

Art. 4. — L'imposta pagata sopra titoli di rendita pubblica o pareggiati alla rendita pubblica dello Stato non viene computata nel censo se quegli che domanda l'iscrizione nelle liste non giustifica il possesso non interrotto di questi titoli nei cinque anni anteriori.

Per gli effetti di cui ai numeri 2, 3, 4 e 5 dell'articolo precedente, si richiede la *data certa*, che risulti da atti o contratti anteriori di *sei mesi almeno* al tempo stabilito alla Commissione comunale dall'articolo 27 per la revisione delle liste elettorali.

Art. 5. — Le imposte di cui nel numero 1 dell'articolo 3 si imputano a favore di chi abbia la piena proprietà dello stabile; se la nuda proprietà trovasi separata dall'usufrutto, l'imputazione si fa a profitto dell'*usufruttuario*.

Art. 6. — Per la computazione del censo elettorale, le imposte sui *beni enfiteutici* sono attribuite per quattro quinti all'enfiteuta, e per un quinto al padrone diretto; quelle sui *beni concessi in locazione per più di trent'anni* si dividono in parti uguali fra locatore e conduttore; e questa attribuzione ha luogo in entrambi i casi, sebbene tutta l'imposta sia per patto pagata dall'enfiteuta o dal conduttore, oppure dal padrone diretto o dal locatore.

Art. 7. — I proprietari di *stabili che la legge esonera temporaneamente dall'imposta fondiaria* possono fare istanza perchè venga a loro spese determinata l'imposta che pagherebbero ove non godessero l'esenzione; di tale imposta si tiene loro conto per farli godere immediatamente del diritto elettorale.

Art. 8. — Per costituire il censo elettorale stabilito al n. 1 dell'articolo 3 si computano *tutte* le imposte dirette pagate allo Stato *in qualsiasi parte del Regno*.

Al *padre* si tiene conto delle imposte che paga pei beni della sua prole, dei quali abbia il godimento; al *marito* di quelle che paga la moglie, eccettochè sieno personalmente separati per effetto di sentenza passata in giudicato, o pel consenso dei coniugi omologato dal Tribunale.

Art. 9. — Per gli effetti elettorali le imposte pagate dai *proprietari di beni indivisi* o da una *Società commerciale* sono calcolate per ugual parte a ciascun socio.

La stessa misura si applica nel determinare la compartecipazione dei soci nei diritti elettorali nascenti dalle disposizioni dell'articolo 2 ai numeri 2, 3, 4 e 5.

Dove l'uno dei compartecipi pretenda ad una quota superiore a quella degli altri deve giustificare il suo diritto presentando i titoli che lo provino.

L'esistenza della Società di commercio si ha per sufficientemente provata da un certificato del Tribunale civile indicante il nome degli associati.

Art. 10. — I fitti pagati per beni appartenenti a *Società in accomandita od anonima*, e le imposte sui beni aspettanti a tali Società, sono imputati nel censo dei gestori o direttori, fino alla concorrenza della loro partecipazione nell'asse sociale, della quale deve constare nel modo sovrindicato.

Art. 11. — Le imposte dirette non sono computate per l'esercizio del diritto elettorale, se lo stabile non siasi posseduto *anteriormente alle prime operazioni dell'annuale revisione delle liste elettorali.*

Questa disposizione non si applica al possessore a titolo di *successione*, o per anticipazione di eredità.

Art. 12. — Le imposte pagate da una *vedova*, o dalla *moglie separata legalmente dal proprio marito*, possono essere computate, pel censo elettorale a favore di uno dei suoi figli o generi di primo o secondo grado da lei designato.

Parimente *il padre* che abbia *il censo prescritto* per l'elettorato può delegare ad uno dei suoi figli o generi, di primo e secondo grado, l'esercizio del diritto elettorale nel proprio collegio, quando egli *non possa* o *non voglia* esercitarlo.

Le delegazioni possono farsi con semplice dichiarazione autenticata da notaio.

Le suddette delegazioni possono rivocarsi nello stesso modo, prima che si dia principio all'annua revisione delle liste elettorali.

Adunque per essere elettori in base al censo, è necessario pagare allo Stato e alla Provincia per le varie imposte dirette la somma minima complessiva di L. 19.80. Ed è noto che le imposte dirette sono quelle sui terreni, quelle sui fabbricati, e quelle sulla ricchezza mobile. Si stabilì la cifra di L. 19.80 e non quella di L. 20, per comprendere nel corpo elettorale tutti i contribuenti di ricchezza mobile per le categorie *B* e *C*, ossia tutti coloro che posseggono un reddito imponibile anche di sole L. 150. Le quali corrispondono a L. 640 di reddito effettivo proveniente dal

lavoro e a L. 533.33 di reddito derivante dall'impiego riunito del capitale e del lavoro.

La legge poi oltre alle disposizioni sopra riferite, configura le varie eventualità in cui si può presumere che il cittadino possiede il grado di ricchezza voluto, senza che appaia nella forma tipica della contribuzione di L. 19.80 per imposte dirette.

* § **399.** — Coteste condizioni, già di per sè stesse notevolmente ampie, furono poi rese anche più favorevoli dalle disposizioni transitorie, che importa esaminare.

Per l'articolo 115 del vigente testo unico:

Sono elettori coloro che innanzi all'attuazione della legge sull'obbligo dell'istruzione conseguirono il certificato d'aver superato con buon esito l'esame della *seconda* classe elementare nelle scuole pubbliche.

Per il seguente articolo 116 ed ultimo:

Coloro che al tempo della promulgazione della legge 22 gennaio 1882, n. 593, trovavansi inscritti sulle liste elettorali, in forza del disposto del n. 3° (capoverso) dell'articolo 1 della legge elettorale del 17 dicembre 1860, nonchè dell'articolo 18 della legge sulla ricchezza mobile del 23 giugno 1877, n. 3903, vi sono mantenuti finchè non perdano alcuno degli altri requisiti richiesti da questa legge per l'esercizio dell'elettorato.

L'articolo 1 (capoverso) della legge del 1860 esonerava dall'obbligo di saper leggere e scrivere, gli elettori che in quel momento si trovavano inscritti, in quelle provincie dove la detta condizione non era stata fino a quel momento prescritta. E l'articolo 18 della legge del 1877 conservava quali elettori i cittadini che già lo erano per tassa di ricchezza mobile, non ostante la diminuzione d'imposta che doveva essere conseguenza della legge medesima.

Infine il testo unico del 24 settembre 1882 conteneva il famoso articolo 100 e il seguente articolo 101, i quali avrebbero dovuto avere ed ebbero infatti vigore pei soli primi due anni dopo l'entrata in vigore della nuova legge:

Art. 100. — Nelle liste elettorali che verranno formate in esecuzione della presente legge, *durante due anni* dalla promulgazione della legge stessa, saranno inscritti anche coloro i quali non trovandosi nelle condizioni espresse nell'articolo precedente (*oggi articolo* 115 *sopra riferito*) ne presenteranno

domanda alla Giunta comunale nei termini indicati nel titolo II della presente legge.

La domanda, che deve contenere la indicazione della paternità ed età, del domicilio, della condizione e dello scopo, sarà scritta e firmata dal richiedente in presenza di un notaio e tre testimoni.

Il notaio nell'autenticazione dichiarerà di aver veduto scrivere e firmare la domanda in presenza sua e dei testimoni.

Tanto la domanda quanto l'autenticazione saranno stese in carta libera, e non daranno luogo ad altre spese che a quella di 50 centesimi di emolumento a favore del notaio.

Art. 101. — I reclami contro le iscrizioni fatte in conformità dell'articolo precedente dovranno essere presentati alla Giunta comunale, la quale potrà stabilire che il cittadino si rechi personalmente al suo cospetto per iscrivere e firmare una protesta contro le allegazioni del reclamo.

Ove l'elettore non si presenti, o rifiuti di scrivere, sarà cancellato dalla lista elettorale.

Così in forza di questi due ultimi articoli bastò all'acquisto del diritto di voto, pei primi due anni, la semplice capacità di scrivere e firmare una domanda ed eventualmente di scrivere e firmare anche una protesta.

* § **400.** — D'altra parte, la legge determina varî casi di *esclusione* perpetua o temporanea o di *sospensione* dal diritto elettorale, a cagione d'indegnità, d'incapacità, d'insufficiente indipendenza.

Ecco i relativi articoli:

Art. 96. — Oltre i casi nei quali la legge fa derivare da condanne penali la *sospensione* dell'esercizio del diritto elettorale pel tempo in essa indicato, incorrono nella *perdita* della qualita di elettore e di eleggibile e del diritto a chiederne il riconoscimento:

1° I condannati alle pene dell'ergastolo, dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e a quelle della reclusione e della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni.

2° I condannati a pene correzionali per reati di furto, ricettazione dolosa di oggetti furtivi, truffa, appropriazione indebita, abuso di fiducia, e frode di ogni altra specie e sotto qualunque titolo del Codice penale, qualunque specie di falso, falsa testimonianza e calunnia, non che per reati contro il buon costume, secondo la cessata legislazione penale.

3° I condannati per reati che secondo il vigente Codice penale, corrispondono a quelli contemplati nel numero precedente.

Sono eccettuati i condannati che hanno ottenuta la *riabilitazione*.

Art. 97. — Sono incapaci di esercitare il diritto di elettore e di eleggibile coloro i quali furono condannati per reato di oziosità, vagabondaggio e mendicità.

Tale incapacità cesserà un anno dopo espiata la pena.

Art. 98. — Sono pure incapaci di essere elettori o eleggibili:

I commercianti falliti, *finchè dura lo stato di fallimento*;

Coloro che sono in istato d'interdizione o inabilitazione *per infermità di mente*;

Coloro che sono *ricoverati* negli Ospizi di carità, e coloro che sono *abitualmente* a carico degli Istituti di pubblica beneficenza e delle Congregazione di carità.

Inoltre sono *sospesi* coloro che riportarono condanna d'interdizione temporanea ai pubblici uffici: e la stessa legge elettorale commina la sospensione agli articoli 100-104 e in genere determina col primo e secondo capoverso dell'articolo 113:

Le condanne per reati elettorali, ove per espressa disposizione della legge o per la gravità del caso venga dal giudice irrogata la pena della detenzione, producono sempre, oltre le pene stabilite nei precedenti articoli, la *sospensione del diritto elettorale* e di tutti i pubblici uffici per un tempo non minore di un anno nè maggiore di cinque.

Ove la detta pena colpisca il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eleggibilità sarà pronunziata per un tempo non minore di cinque nè maggiore di dieci anni.

Vi è infine un caso di *sospensione* non dal diritto, ma dall'*esercizio* del diritto elettorale, per il motivo di serbare anche nelle apparenze la più perfetta indipendenza delle elezioni dal potere esecutivo e in genere da coloro che si trovano al potere. Essa è determinata nel seguente articolo della legge:

Art. 14. — I sott'ufficiali e soldati dell'esercito e dell'armata nazionale non possono esercitare il diritto elettorale finchè si trovano sotto le armi.

Questa disposizione si applica pure agli individui appartenenti a corpi organizzati per servizio dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

E, secondo è prescritto nell'articolo 57, questa sospensione cessa, pei militari, col congedo illimitato o con la promozione ad ufficiale. Per gli individui appartenenti a corpi militarizzati, con l'atto di licenziamento.

* § **401.** — Tale è il sistema del diritto di voto nel nostro paese, dopo la grande riforma del 1882.

Per intenderne la portata, basta ricordare che mentre nel 1879 sotto la precedente legge il numero complessivo

degli elettori politici italiani era di 621,896 pari a 2.22 per ogni cento abitanti, nel 1882 esso ascese subito 2,017,829, pari a 7.06 per ogni cento abitanti, oltre i 94,734 elettori privati temporaneamente dell'esercizio del diritto di cui trattasi. Alle elezioni generali ultime (1904) gli inscritti erano 2,541,327, pari al 7.62 %, oltre circa 30,000 privati temporaneamente del diritto di voto. La proporzione di 7.62 % non vorrà tuttavia far giudicare come ristretta la nostra legislazione, quando si pensa che quella è la media generale del Regno; ma vi sono poi collegi con proporzione ben più alta (p. es. il collegio di Oviglio nel 1904 aveva la proporzione di 20.48 %. Il che prova come la nostra legislazione sia abbastanza ampia ed elastica, per ammettere al diritto di voto tutti i valori sociali se e dove essi esistono.

Gioverà pure aver notizia della proporzione tra gli iscritti per titoli di capacità e quelli per censo: sebbene non si possa in questa parte prestar facilmente fede alle cifre statistiche, moltissimi elettori avendo diritto per l'un titolo e per l'altro e facendosi iscrivere per quello dei due, la cui dimostrazione riesce a loro più semplice e comoda.

Sulla fine del 1895, sopra ogni 100 elettori, ve ne erano 77.13 della prima categoria e soli 22.87 dell'altra: e questa a un dipresso è la proporzione costante di ogni anno.

* I collegi elettorali.

* § **402.** — Il corpo elettorale così costituito, secondo il diritto pubblico del nostro paese non ha che un solo ufficio: quello di eleggere i membri della Camera. Ma per mezzo di questo suo unico ufficio, esso diventa in sostanza il primo e fondamentale potere nello Stato; perciocchè i membri della Camera sono anche i « deputati » del corpo elettorale, e portano perciò nelle funzioni legislative e in quella del sindacato politico sul Governo, le idee, le aspirazioni, i desiderii, la volontà, i pregi ed i difetti stessi del popolo.

Qui, circa al numero dei membri della Camera elettiva, s'affaccia in concreto, il problema accennato, in astratto, al § 392.

Ricorderemo solo come il nostro Statuto non ha seguìto alcuno dei metodi sopraccennati in merito al numero dei deputati eleggendi, ed ha lasciato libero campo alla legge. Di più la variazione del numero, da 204, come erano nella Camera subalpina a un numero maggiore in ragione delle varie annessioni, e fino al numero di 508 d'oggidì che dà sulla base dell'ultimo censimento ufficiale la media di un deputato per ogni 60,000 abitanti circa.

Ed abbiamo fissato questa media sembrandoci la più vicina al vero tra la media di un deputato per ogni 56,995 abitanti come vogliono alcuni, e quella di 65,000 abitanti come vogliono altri [1].

Il che dimostra che se l'Italia ha, formalmente, un deputato ogni 50,000 abitanti, in concreto questo rapporto non è tale. Notisi ancora che la proporzione varia anche da collegio a collegio; tanto che si pensò — non è molto — di presentare un progetto di legge onde procedere ad una più equa ripartizione del numero dei deputati tra le varie provincie, in base all'ultimo censimento, come vuole l'articolo 46 della legge elettorale. Ma la Commissione parlamentare incaricata di questo studio, propose di abolire, invece, quest'ultimo articolo e lasciando immutato il rapporto di cui sopra, ritenendo dannoso un rimaneggiamento dei collegi. E la cosa è rimasta così indecisa.

* **403.** — Lo Statuto però in questo articolo 39 ordina espressamente che i deputati debbono essere scelti dai « collegi elettorali », ossia che non deve ciascun elettore concorrere alla elezione di tutti quanti i membri della Camera, ma lo Stato va diviso in circoscrizioni, ciascuna delle quali compie separatamente le sue scelte. Invero, l'elezione dei deputati non è soltanto istituzione di un organo statuale:

[1] Cfr. per esempio, ORLANDO, *Principii*, ecc., p. 110, IV edizione italiana, 1905; ed edizione francese, p. 152.

nel qual caso potrebbesi intendere che tutti i cittadini concorrano alla nomina di tutti i membri della Camera; essa è anche formazione della rappresentanza del corpo elettorale, ed affinchè la rappresentanza riesca concreta, specifica, esatta, è necessario che ciascuna parte di paese o di popolo attenda separatamente alla elezione di una proporzionata parte dei deputati.

Per ottemperare a questa disposizione statutaria, due sono i sistemi possibili. O dividere lo Stato in tanti collegi, in tante circoscrizioni, quanti sono i deputati che compongono la Camera, cosicchè ogni collegio o circoscrizione compie la scelta di un solo deputato, votando ogni elettore per un solo individuo. Ovvero dividere lo Stato in più collegi, però in maniera che ciascuno di essi non debba eleggere nè tutti i deputati nè un solo, ma un numero intermedio, proporzionatamente prefisso; nel qual caso ogni elettore concorre alla nomina di tanti deputati quanti sono quelli attribuiti al rispettivo collegio. Nel primo caso abbiamo il sistema del collegio uninominale, detto anche del voto uninominale; nel secondo, quello del collegio plurinominale, detto anche — benchè meno esattamente — dello scrutinio di lista perchè vi si vota una lista più o meno lunga di nomi. La divisione del paese in collegi, poi, si può immaginare o sulla base del numero degli *elettori*, o su quella degli *abitanti*.

Poichè lo Statuto nostro nell'articolo 41 dice che « i deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole *provincie* in cui furono eletti » — mentre la parola *collegio* non è ignota allo Statuto (articoli 39, 44) — parve a taluni di poter sostenere che fosse intenzione del nostro costituente di istituire il sistema dello scrutinio di lista, formando ogni provincia un separato collegio. L'induzione però è fallace. Risulta infatti dal verbale 4 marzo 1848 del Consiglio di Conferenza, che nella sua prima redazione quest'articolo 39 stabiliva in espressi termini il sistema uninominale. Vi si legge infatti:

L'article 39 qui portait qui aucun collège électoral ne pouvait élire plus d'un député, a été effacé parce qu'il a déjà trouvé sa place dans la loi électorale.

E infatti la legge elettorale che fu preparata contemporaneamente allo Statuto e venne poi alla luce il 17 di quello stesso mese, stabiliva il sistema uninominale.

Questo sistema rimase immutato in Italia fino alla riforma del 1882, e da esso uscirono le prime 14 legislature, i Parlamenti che attraverso lotte e difficoltà memorabili costituirono e assodarono l'unità della patria. Ma i suoi difetti intanto erano apparsi in troppo chiara luce: esso limita la scelta di ogni collegio ai soli elementi locali, fra cui non sempre si può trovare l'uomo degno di sedere nella più alta assemblea della Nazione; informa le elezioni a soverchio spirito di campanile, ad eccessiva tutela dei piccoli interessi del luogo; non è propizio alle grandi lotte di programmi e di idee politiche, per le quali soltanto riesce possibile di aver poi nella Camera quei partiti fortemente organizzati che sono il presupposto del Governo di gabinetto.

Prevalsero allora questi sentimenti, e la legge 7 maggio 1882, introdusse lo scrutinio di lista. Per l'elezione dei 508 deputati lo Stato fu diviso in 135 collegi, dei quali 3 nominavano due deputati ciascuno, 61 ne nominavano tre, 36 ne nominavano quattro, e 35 ne nominavano cinque che fu il numero massimo. In questi ultimi ciascun elettore non poteva però votare che per quattro candidati; in guisa che, dovendosene eleggere cinque, avveniva che quattro fossero scelti dal partito di maggioranza e uno dalla minoranza più forte, il che si chiama sistema del « voto limitato » e serve a dare in ogni collegio una certa rappresentanza anche all'opposizione.

A sua volta però lo scrutinio di lista non tardò a far pompa dei difetti che gli sono proprî. L'elettore, incapace di guidarsi col proprio criterio nella scelta fra molti candidati non sempre a lui cogniti, deve rimettersi ciecamente alle designazioni che i Comitati fanno per lui; ma i Comitati designano le candidature essenzialmente per ragione di parte; onde l'elezione, pur acquistando un opportuno indirizzo politico, mette capo alla rappresentanza esagerata di idee generiche, di programmi astratti, mentre gl'inte-

ressi vivi, veri e reali delle varie parti del territorio non hanno più mezzo d'affermarsi. Indi varî tentativi che ben presto si concretarono nella legge 5 maggio 1891, n. 210, con cui venne istituito nuovamente il sistema uninominale che oggi si parla di voler sostituire ancora col sistema plurimominale, il quale aveva dato vita a tre sole legiture (XV, XVI, XVII).

Il che prova che la causa di tristi effetti che si deplorano va piuttosto trovata nei costumi degli uomini che nei sistemi.

Questi potranno, tutt'al più, metterli meglio in evidenza od aggravarli [1].

* § **404.** — Delicata materia è la formazione dei collegi elettorali; perchè, ancor quando ne sia prefisso dalla legge il numero, l'interesse egoistico incita a mettere in opera le più sottili industrie allo scopo di riunire insieme o di separare arbitrariamente popolazioni e comuni contermini, allo scopo di creare maggioranze fittizie in favore o contro un determinato partito politico. Di qui, innanzi tutto, la necessità di escludere che la formazione dei collegi sia competenza del Governo.

In Inghilterra, durante le fiere lotte fra Comuni e Corona, quest'ultima si assunse lungamente la potestà di creare a suo arbitrio i collegi elettorali. Il primo esempio di creazione di un collegio fu dato da Edoardo IV (1471-1483). Edoardo VI ne creò 24; Maria 21; Elisabetta 60; Giacomo I, 27; Carlo II, nel 1677 ne creò ancora uno a due deputati, ma fu l'ultimo, e la pretesa regia non osò più d'affermarsi in pratica, sebbene in teoria fosse stata affermata fino al 1785.

In tempi a noi vicini questo potere si vide esercitato ancora in alcune « Provincie » del Canadà, in Baviera, in Sassonia, e particolarmente in Francia sotto il secondo im-

[1] Cfr. nostro studio: *Collegio uninominale o scrutinio di lista?* Pubblicato in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, Unione Tip. Ed., 1906.

pero. Vero è che anche i Parlamenti si lasciano guidare da simili criterî; onde in Francia e nella Svizzera l'abuso nella formazione dei collegi ha assunto l'appellativo di « Geografia elettorale »; e negli Stati Uniti d'America fin dal 1812 è conosciuto col nomignolo di *Gerrymandering*. Ad ogni modo, dovendo scegliere, è preferibile certamente che si faccia la legge e non il decreto: perchè con quella il lavoro è palese, e le variazioni riescono meno frequenti.

In Italia nel 1848 i collegi, com'era inevitabile, furono costituiti dal Governo; nel 1859-60 anche dal Governo, ma per espresso mandato delle Camere; nel 1882 fu fatta dal Parlamento, ma con potestà al Governo di introdurre nella tabella alcuni necessarî ritocchi, udita all'uopo una Commissione di sei deputati e sei senatori sotto la presidenza del Ministro dell'interno.

Fu questa commissione, adunque, che preparò la riferita tabella dei collegi, la quale poi venne approvata col regio decreto 14 giugno 1891, n. 280, ed oggi fa parte integrante del testo unico 28 marzo 1895, n. 83.

Quest'ultimo, pertanto, dispone:

Art. 44. — Il numero dei deputati per tutto il Regno è di 508.

La provincia di Alessandria ne elegge 13 — Ancona 5 — Aquila 7 — Arezzo 4 — Ascoli Piceno 4 — Avellino 7 — Bari 12 — Belluno 3 — Benevento 4 — Bergamo 7 — Bologna 8 — Brescia 8 — Cagliari 7 — Caltanissetta 5 — Campobasso 7 — Caserta 13 — Catania 10 — Catanzaro 8 — Chieti 6 — Como 9 — Cosenza 8 — Cremona 5 — Cuneo 12 — Ferrara 4 — Firenze 14 — Foggia 6 — Forlì 4 — Genova 14 — Girgenti 6 — Grosseto 2 — Lecce 10 — Livorno 2 — Lucca 5 — Macerata 4 — Mantova 5 — Massa e Carrara 3 — Messina 8 — Milano 20 — Modena 5 — Napoli 17 — Novara 12 — Padova 7 — Palermo 12 — Parma 5 — Pavia 8 — Perugia 10 — Pesaro e Urbino 4 — Piacenza 4 — Pisa 5 — Porto Maurizio 3 — Potenza 10 — Ravenna 4 — Reggio Calabria 7 — Reggio Emilia 5 — Roma 15 — Rovigo 4 — Salerno 10 — Sassari 5 — Siena 4 — Siracusa 6 — Sondrio 2 — Teramo 5 — Torino 19 — Trapani 5 — Treviso 7 — Udine 9 — Venezia 6 — Verona 7 — Vicenza 7.

Art. 45. — L'elezione dei deputati è fatta a *scrutinio uninominale* nei 508 collegi, secondo la circoscrizione risultante dalla tabella annessa alla presente legge e che fa parte integrante della medesima.

Giova qui aver presente anche l'articolo 46:

Art. 46. — Il riparto del numero dei deputati per ogni provincia e la corrispondente circoscrizione dei collegi devono essere riveduti per legge

nella prima sessione che succede alla pubblicazione del decennale censimento ufficiale della popolazione delle provincie e dei collegi accertata col censimento medesimo.

I cambiamenti nella circoscrizione amministrativa e giudiziaria dei comuni, mandamenti, circondari e provincie che abbiano luogo durante il tempo che precede la decennale revisione, non hanno alcun effetto sulla circoscrizione elettorale anteriormente stabilita.

In ordine a quest'ultimo articolo venne autorevolmente rilevato parecchi anni or sono che esso era sorto nella legge del 1882 per una circostanza temporanea e con carattere transitorio, per la qual cosa non dovrebbe più essere conservato nella legge vigente [1].

Infatti nel 1881 in occasione della riforma elettorale si sarebbe voluto portare rimedio alle molte disuguaglianze di popolazione fra collegio e collegio, verificatesi nell'epico periodo della unificazione nazionale; ma essendosi allora molto prossimi al nuovo censimento della popolazione del Regno — che difatti ebbe luogo il 31 dicembre di quello stesso anno — si pensò d'introdurre nella legge quest'articolo 46, in guisa da avere subito una tabella dei collegi senza però rendere definitivi gli errori incorsi o le variazioni avvenute nel precedente ventennio. L'articolo dunque fu concepito come una disposizione transitoria, da applicarsi una volta sola: e in esecuzione di esso vennero presentati al Parlamento tre distinti progetti di legge, nel 1885, nel 1886 e nel 1890, senza che la Camera mostrasse fretta o desiderio di discuterli; sopraggiunse nel 1891 l'abolizione dello scrutinio di lista, e con la nuova tabella dei collegi uninominali si fece quella rettifica sulla base dell'ultimo censimento, che dall'articolo 46 era stata prescritta.

Nondimeno il detto articolo fa ancora parte integrante della legge: nè del resto figurò mai tra le « disposizioni transitorie » ed è poi concepito in termini che si prestano all'una ed all'altra interpetrazione. Esso intanto vale come

[1] Relazione dell'on. Genala sul progetto di legge *modificazioni alla legge elettorale politica*. Camera dei deputati, Leg. XVII, sessione 1890-92, stampato n. 166-A, pag. 29.

permanente disposizione di legge, e così ad ogni nuovo censimento si dovrebbe rettificare per legge non solo il numero dei deputati assegnati ad ogni provincia ma anche la tabella delle singole circoscrizioni.

Vedemmo anzi (§ 402) come recentemente se ne proponesse l'abolizione specialmente per non essere costretti ad un dannoso rimaneggiamento dei collegi, per la differenza di qualche centinaio d'abitanti.

* § **405.** — Abbiamo veduto in qual modo i deputati sono ripartiti pei varii collegi; rimane a vedere come sono ripartiti fra questi ultimi gli elettori.

a) Il domicilio politico:

L'elettore non può esercitare il suo dritto, che nel collegio in cui ha il *domicilio politico*.

Il domicilio politico si presume nel luogo del domicilio civile, cioè, secondo l'articolo 16 del Codice civile, nel luogo in cui la persona ha « la sede principale dei proprî affari ed interessi ». L'elettore non può trasferire il proprio domicilio politico separatamente da quello civile: e se trasferisce quest'ultimo o la residenza secondo le forme prescritte dal Codice, non perciò s'intende trasferito insieme anche il domicilio politico.

Per trasferire quest'ultimo sono necessarie le seguenti condizioni, a guarentigia dei mutamenti che si potrebbero fare, specialmente nelle grandi città, per influire ora nell'elezione d'un collegio ed ora in quella d'un altro: 1° deve aver preceduto da sei mesi il trasferimento del domicilio civile o della residenza; 2° deve anche precedere dichiarazione di rinunzia all'attuale domicilio politico; 3° deve farsi richiesta del luogo del nuovo domicilio politico entro il mese di dicembre. Il mutamento non ha effetto che col secondo semestre dell'anno consecutivo.

Tutto ciò dispone l'articolo 13 della legge:

Art. 13. — L'elettore non può esercitare il proprio diritto che nel Collegio elettorale dove ha il domicilio politico. Il domicilio politico si presume nello stesso luogo dove l'elettore ha il domicilio civile.

L'elettore che abbia trasferito il suo domicilio civile o la sua residenza in altro collegio elettorale, e vi abbia mantenuto l'uno o l'altra per non meno di sei mesi, può, dopo questo termine, chiedere, con dichiarazione

firmata, al sindaco del Comune dove si è stabilito, che ivi sia pure trasferito il suo domicilio politico. Questa dichiarazione deve essere presentata prima della revisione annuale delle liste elettorali, ma non produce effetto se non quando l'elettore dimostra in pari tempo d'aver rinunciato all'attuale domicilio politico con altra dichiarazione fatta al sindaco del Comune che abbandona.

b) Le sezioni:

L'ampiezza territoriale del collegio e il notevole numero degli elettori che lo compongono, non consentono di raccoglierli tutti in una sola radunanza per eleggere il rispettivo deputato. Il sistema di riunire tutti gli elettori in un sol luogo ebbe già vigore in Inghilterra, e fu adoperato anche in Francia; ma in verità equivale a mettere sugli elettori una triplice imposta — di tempo, di fatica e di denaro — onde sono fomentate le astensioni dei più remoti, le corruzioni sotto forma di indennità per viaggio, i turbamenti dell'ordine pubblico per le agglomeraziani di masse militanti sotto bandiere contrarie. Indi la convenienza di suddividere il collegio in *sezioni*, per avvicinare, come suol dirsi, l'urna al cittadino, ed agevolargli per quanto più è possibile il compimento del suo ufficio. Pertanto, il *collegio* è quella parte dello Stato, in cui si compie la votazione, lo scrutinio e la proclamazione del deputato; la *sezione* è quella parte del collegio, in cui si esegue parzialmente la votazione e lo scrutinio per l'elezione attribuita al collegio.

Secondo la nostra legge, di regola ogni Comune dovrebbe formare una sezione elettorale.

Se però un Comune contiene più di 600 elettori, deve essere suddiviso in due o più sezioni, in maniera che ciascuna non ne contenga più di 600 nè meno di 100.

Se invece ne contiene meno di 100, il Comune deve essere aggregato ad altra sezione più prossima, naturalmente dello stesso collegio.

Ove però a tale aggregazione si oppongano speciali ragioni di lontananza o di viabilità, può essere costituito in sezione autonoma anche un Comune che abbia meno di 100 elettori, purchè superi il numero di 50. Al disotto di

50 elettori la legge giustamente considera che i pericoli di concedere la sezione autonoma superano i vantaggi: infatti con 50 elettori iscritti ai quali corrispondono 25 o 30 votanti al massimo, si accrescono le difficoltà per la costituzione del seggio, e per la cognizione degl'individui e delle calligrafie si facilita la violazione del segreto del voto.

La divisione del Comune in sezioni è competenza dell'autorità comunale; l'aggregazione d'un Comune ad altro e la costituzione di sezioni con meno di 100 elettori, sono invece fatte dal Governo per mezzo di decreto reale.

Ecco in proposito gli articoli della legge:

Art. 47. — Ogni collegio è diviso in sezioni. La divisione in sezioni è fatta *per Comuni*, in guisa che il numero degli elettori in ogni sezione non sia superiore a 600 nè inferiore a 100 elettori inscritti.

Quando gli elettori inscritti in un Comune siano in numero inferiore ai 100, si costituisce la sezione, riunendo gli elettori a quelli dei Comuni o di frazioni di comuni limitrofi.

Quando condizioni speciali di lontananza o di viabilità rendano difficile l'esercizio del diritto elettorale, si costituiranno sezioni con un numero minore di 100 elettori, ma mai inferiore a 50. La costituzione di tali sezioni deve essere approvata dalla Commissione comunale.

Art. 48. — La ripartizione del Comune in sezioni è deliberata dalla Commissione elettorale comunale, la quale determina pure la circoscrizione delle singole sezioni.

La costituzione delle sezioni comprendenti più Comuni o frazioni di Comuni, e la designazione del capoluogo della sezione, dove devono riunirsi gli elettori, è fatta con decreto reale.

L'articolo 50 poi dichiara nel suo primo comma:

Gli elettori votano nella sezione alla quale si trovano ascritti.

* Procedimento elettorale.

* § **406.** — Il possesso del diritto di voto politico e l'appartenenza ad uno o ad altro collegio, e ad una o ad altra sezione del collegio, risultano dalla iscrizione in apposito registro, che chiamasi la lista elettorale.

a) Commissione comunale:

Le liste sono compilate separatamente per ogni Comune, allo stesso modo che sono tenuti per Comune i registri

dello stato civile. Ma se il Comune è diviso in più collegi, le sue liste debbono tenersi distinte secondo questi ultimi.

Esse sono permanenti: cioè non si formano occasionalmente all'avvicinarsi di una elezione che allora risentirebbero troppo della fretta e delle passioni di parte; ma sussistono sempre acciocchè possano certificare stabilmente della composizione del corpo elettorale e del diritto d'ogni elettore. Tuttavia sono soggette ad una revisione annua, per cancellarne coloro che nel frattempo hanno perduto il diritto d'esservi compresi e per aggiungervi coloro che via via lo hanno acquistato.

A ciò si riferisce la legge nei seguenti articoli:

Art. 15. — Le liste elettorali devono essere compilate in doppio esemplare, e contenere, in ordine alfabetico, il cognome e nome e la paternità di tutti gli elettori del Comune con le indicazioni di cui all'articolo 18.

Con le stesse norme e guarentigie prescritte per la formazione delle liste, sarà compilato ed unito ad esse, un *elenco* degli elettori che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 14.

E nell'articolo 42 soggiunge:

... Una copia di esse, debitamente autenticata dalla Commissione elettorale della provincia sarà conservata negli archivi della prefettura.

La lista definitiva del Comune — o, nei Comuni divisi fra più collegi le liste definitive di ciascuno di questi — devono essere riunite in un registro, e conservate negli archivi del Comune.

I comuni possono riunire in unico registro la lista elettorale *politica* e la lista elettorale *amministrativa*. Nel registro unico, con le altre indicazioni prescritte dalla legge, deve essere notata, per ciascun iscritto, la qualità di elettore politico o amministrativo, o l'una o l'altra.

La lista permanente deve recare inoltre il richiamo e l'indicazione dell'anno e del numero di protocollo dell'incartamento relativo all'iscrizione di ciascun elettore.

Segue poi la legge, determinando con tutta la necessaria particolarità i modi e termini della revisione annua:

Art. 16. — Le liste elettorali sono *permanenti*. Esse non possono essere modificate che in forza della revisione annua, alla quale si procede in conformità alle disposizioni seguenti.

Art. 17. — Il 1° *dicembre* di ogni anno il sindaco, con *avviso* da affiggersi all'albo pretorio e in altri luoghi pubblici, invita tutti coloro che, non essendo inscritti nelle liste, sono chiamati dalla presente legge all'esercizio

del diritto elettorale, a domandare entro il 15 dello stesso mese la loro iscrizione (1)

Hanno diritto di essere inscritti anche coloro che, pur non avendo compiuto il ventunesimo anno di età, lo compiono non più tardi del 15 maggio dell'anno successivo.

Art. 18. — Ogni cittadino del Regno, che presenta la *domanda* per essere iscritto nella lista elettorale di un collegio, deve in essa dichiarare :

1° la paternità, il luogo e la data della nascita ;

2° i titoli in virtù dei quali domanda la iscrizione ;

3° le condizioni di domicilio civile o politico, e di abitazione, per gli effetti degli articoli 13, 24, 47. Se non ha l'abitazione nel Comune, deve indicare in quale *sezione elettorale* chiede di essere inscritto ; e, se il Comune è diviso fra più collegi, deve anche indicare in quale collegio chiede di essere iscritto.

I non cittadini devono giustificare l'adempimento delle condizioni prescritte al n. 1° dell'articolo 1.

La domanda deve essere sottoscritta dal richiedente. Nel caso che egli non la possa sottoscrivere, per fisico impedimento, è tenuto ad unirvi una dichiarazione notarile che ne attesti i motivi.

Art. 19. — Alla domanda si uniscono i *documenti* necessari a provare che il richiedente possiede i requisiti per essere elettore....

La domanda e i documenti annessi devono essere presentati nella segreteria comunale, e il segretario, all'atto della presentazione, ne rilascia ricevuta, con indicazione dei documenti esibiti.

Segue la determinazione dell'autorità incaricata della revisione.

Art. 20. — È istituita in ogni Comune una *Commissione per la revisione delle liste elettorali.*

Essa è composta del *sindaco*, che la presiede, di *quattro* commissari nei Comuni il cui Consiglio ha da 15 a 30 componenti, e di *sei* negli altri.

I commissari per la revisione delle liste elettorali sono *nominati dal Consiglio comunale* nella sessione ordinaria di autunno, e scelti, *anche fuori del Consiglio*, fra gli elettori del Comune.

Ciascun consigliere scrive sulla propria scheda *un nome solo* e si proclamano eletti coloro che raccolgono un numero di voti non inferiore a tre.

Con votazione separata e con le stesse forme si procede all'elezione di quattro commissari *supplenti* in ciascun Comune. I supplenti prendono parte alle operazioni della Commissione soltanto se mancano i commissari effettivi

(1) La legge prima stabiliva rispettivamente il 15 dicembre ed il 31 dicembre. Il cambiamento di data è avvenuto in forza della legge 9 giugno 1907, n. 294, concernente appunto la modificazione dei termini per la revisione e pubblicazione delle liste elettorali amministrative e politiche.

Così dicasi per le altre modificazioni che anticipano di 15 giorni o di un mese i termini di cui agli articoli 27, 33, 34, 35. Cfr. anche l'articolo 2 di detta legge.

e in corrispondenza delle votazioni con le quali gli uni e gli altri sono risultati eletti dal Consiglio comunale.

I commissari e i supplenti *durano in ufficio un biennio*, e *non possono essere riconfermati* pel biennio successivo.

La Commissione è assistita dal *segretario comunale*, che non ha voto deliberativo; ma *può motivare il suo parere* sopra ogni proposta o deliberazione.

La motivazione deve risultare dai verbali di cui all'articolo 26.

Art. 21. — *Se il Consiglio comunale è sciolto* al tempo designato per la nomina dei commissari, questa ha luogo appena il Consiglio è ricostituito. Se il Consiglio è sciolto al tempo designato per la revisione delle liste elettorali, funziona la Commissione dell'anno precedente, presieduta dal commissario regio.

Art. 22. — Il sindaco, o chi ne esercita le funzioni, anche se commissario regio, i componenti la Commissione del Comune per la revisione delle liste elettorali e il segretario comunale sono *personalmente responsabili* della regolarità delle operazioni a loro assegnate.

I successivi articoli determinano i modi con cui la Commissione adempie il suo ufficio.

Arr. 23. — Trascorso il termine di cui all'articolo 17, la Commissione del Comune deve riunirsi per esaminare le domande, e procedere immediatamente alla formazione di *tre elenchi separati*, per la revisione delle liste.

Art. 24. — Nel *primo elenco* si propone la *iscrizione* di coloro che hanno il diritto di essere elettori nel collegio, sia che abbiano presentata domanda documentata, a termini degli articoli 18 e 19, sia che non l'abbiano presentata. Ma in questo caso la Commissione non può proporre l'iscrizione di alcuno, se non ha i documenti necessari a comprovare i requisiti di lui per essere elettore nel collegio.

Accanto a ciascun nome si deve apporre un'annotazione, che indichi i titoli e i documenti per i quali l'iscrizione è proposta, e se per domanda dell'interessato o di ufficio.

Se la *proposta* è *d'ufficio*, si deve indicare il *nome del commissario proponente*.

Anche accanto al nome dei nuovi iscritti, che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 14, si deve apporre relativa annotazione.

Nei comuni divisi fra più collegi elettorali, la Commissione deve compilare liste ed elenchi distinti per collegi.

Ogni elettore deve essere iscritto nella lista del collegio nel quale egli ha l'abitazione al tempo in cui viene iscritto. Se l'elettore non ha l'abitazione nel Comune, è iscritto nella lista del collegio per il quale egli ha fatto domanda a termini dell'articolo 18.

Nel *secondo elenco* la Commissione propone, sia dietro domanda o reclamo, sia d'ufficio; e sempre in base a sentenze passate in giudicato o ad altri documenti, la *cancellazione* dei morti, di coloro che hanno perduto le qualità richieste per essere elettore, o di coloro che hanno rinunciato al domicilio politico a termini dell'articolo 13.

Il mutamento d'abitazione da uno ad altro collegio non produce varia-

zione nelle liste se non quando sia seguito dalla dichiarazione prescritta dall'articolo 13.

Ciascun nome nel secondo elenco deve avere una annotazione, che indichi i motivi e i documenti, pei quali la cancellazione è proposta, e se per reclamo o di ufficio.

Nel *terzo elenco* sono segnati i nomi delle persone *le cui domande d'iscrizione non sono accolte*, con l'indicazione dei motivi del diniego.

Art. 25. — A richiesta della Commissione i pubblici uffici devono fornire i documenti necessari per la revisione delle liste.

Gli esattori entro il 31 dicembre devono trasmettere ai Comuni una copia dei ruoli certificata conforme.

Prima del 15 dicembre, gl'Istituti di beneficenza e la Congregazione di carità debbono spedire all'ufficio comunale, per gli effetti dell'articolo 98, l'elenco degli individui abitualmente soccorsi durante l'anno precedente.

Art. 26. — La *Commissione* per le liste elettorali compie le sue operazioni nel numero di *tre* almeno nei Comuni dove è composta di cinque membri, e di *cinque* negli altri.

Di tutte le sue operazioni la Commissione redige *processi verbali*, sottoscritti da ciascuno dei membri presenti e dal segretario comunale. Quando le proposte e le deliberazioni della Commissione non sono concordi, *nei verbali devono essere indicati i nomi* dei commissari favorevoli e contrari e *accennate le ragioni* del dissenso.

Art. 27. — Non più tardi del 31 *gennaio* la Commissione invita, con avvisi da affiggersi in luoghi pubblici, chiunque abbia *reclami* da fare contro gli elenchi, a *presentarli entro il* 15 *di febbraio*.

Durante questo tempo *un esemplare* dei tre elenchi prescritti dall'articolo 24, firmato dalla Commissione, *deve tenersi affisso all'albo pretorio*, in modo visibile; ed un altro esemplare, coi titoli e i documenti relativi a ciascun nome, insieme alla lista, *deve rimanere nell'ufficio comunale*, con diritto ad ogni cittadino di prenderne cognizione.

Il sindaco immediatamente *notifica* al prefetto della provincia l'affissione degli avvisi.

Art. 28. — Il prefetto delega un suo *commissario* per curare l'adempidelle operazioni assegnate rispettivamente al sindaco ed alla Commissione comunale, qualora essi non le compiano nei termini prescritti dagli articoli precedenti.

Le spese del commissario inviato dal prefetto sono anticipate dal comune, che deve farsi rivalere da chi di ragione.

Delle infrazioni alla legge, che hanno provocato l'invio del commissario, il prefetto deve far rapporto al regio procuratore presso il tribunale nella cui giurisdizione si trova il Comune.

Art. 29. — La pubblicazione prescritta dall'articolo 27 tiene luogo di *notificazione* per coloro dei quali la Commissione ha proposta l'iscrizione nella lista elettorale.

Art. 30. — La Commissione che ha proposto la cancellazione di un elettore o negata la chiesta iscrizione, *deve notificare* ad *esso* ed al *richiedente*, per iscritto al domicilio, la cancellazione o il diniego, indicandogliene i *motivi*, non più tardi di 3 giorni da quello in cui gli elenchi sono stati pubblicati.

Queste notificazioni, del pari che quelle di cui agli articoli 31, 35 e 39, sono fatte eseguire dal sindaco *senza spesa*, per mezzo degli agenti comunali, che devono farsene rilasciare ricevuta sopra apposito registro. In mancanza di ricevuta, gli agenti comunali attestano la notificazione eseguita, che fa fede fino a prova in contrario.

b) Commissione elettorale provinciale:

La revisione annua però non è lasciata all'arbitrio delle Commissioni comunali. Contro l'operato di esse la legge dà dritto a reclamo, ed istituisce un'altro organo apposito per rivedere l'operato delle medesime. Quest'organo apposito è la *Commissione elettorale provinciale.*

Ecco le disposizioni della legge intorno a codesto secondo grado nell'annua revisione delle liste:

Art. 31. — *Ogni cittadino*, nel termine indicato nell'articolo 27, può *reclamare* alla Commissione elettorale della provincia contro qualsiasi iscrizione cancellazione, diniego d'iscrizione, o omissione di cancellazione negli elenchi proposti dalla Commissione comunale.

I reclami possono anche essere presentati nello stesso termine alla Commissione comunale, che per mezzo del segretario comunale ne rilascerà ricevuta e li trasmetterà alla Commissione elettorale della provincia.

Se il reclamo, col quale s'impugna una iscrizione, è presentato alla Commissione comunale, questa entro i tre giorni successivi alla presentazione, deve farlo *notificare alla parte interessata*; salvo che il reclamante non dichiari di voler fare eseguire direttamente la notificazione, per mezzo di usciere di pretura o di conciliazione.

Nelle notificazioni devono essere indicati la persona che reclama e il motivo del reclamo.

La persona dalla quale è impugnata l'iscrizione, può, fra tre giorni dall'avvenuta notificazione, presentare un *contro reclamo*, coi documenti che crederà utili, alla stessa Commissione municipale, che ne deve rilasciare ricevuta.

Se il reclamo che impugna un'iscrizione è presentato alla Commissione elettorale della provincia, il reclamante deve dimostrare di aver fatto eseguire la *notificazione* alla parte interessata, per mezzo di usciere di pretura o di conciliazione nei termini stabiliti.

Art. 32. — La *Commissione elettorale provinciale* è composta del *presidente del Tribunale* sedente nel capoluogo della provincia, o che ha giurisdizione sul medesimo, di un *consigliere di prefettura* designato dal prefetto e di *tre cittadini nominati dal Consiglio provinciale* nella sua sessione ordinaria, e *scelti fra gli elettori della provincia*, che non siano membri del Parlamento, nè sindaci dei Comuni della provincia, nè impiegati civili e militari dello Stato in attività di servizio, nè impiegati della Provincia, dei Comuni o delle Opere pie.

In questa votazione ciascun consigliere provinciale scrive sulla propria scheda soltanto *un* nome, e si proclamano eletti i tre cittadini che hanno raggiunto un numero di voti non inferiore a cinque.

Nelle stesse forme si procede alla nomina di due commissari *supplenti*.

I componenti della Commissione provinciale durano in carica *due anni e non sono rieleggibili* nel biennio successivo.

I supplenti non intervengono alle sedute della Commissione se non quando mancano i membri effettivi.

Il *presidente del Tribunale*, o il giudice che ne fa le veci, è *presidente* della Commissione.

La Commissione ha la sua sede nel palazzo della prefettura.

Un segretario di questa farà da *segretario* della Commissione.

Alle sedute della Commissione *assiste un rappresentante del Pubblico Ministero, senza diritto a voto deliberativo*, ma con facoltà di prendere preventiva cognizione delle liste e dei documenti.

Contro le deliberazioni della Commissione il Pubblico Ministero ha diritto di ricorrere, fra dieci giorni, alla Corte d'appello. Nel detto termine egli notifica il ricorso alle parti interessate, ed entro i cinque giorni successivi lo trasmette al cancelliere della Corte di appello.

Il Pubblico Ministero, nel medesimo termine di dieci giorni, inizia procedimento penale, se ne è il caso, per l'esecuzione dell'articolo 22 e per l'applicazione delle pene relative.

Art. 33. — Spirato il termine di cui al precedente articolo 27, e non più tardi del 1° marzo, il presidente della *Commissione elettorale del Comune deve trasmettere* al presidente della *Commissione elettorale della Provincia:*

1° i verbali delle sue operazioni e deliberazioni;

2° la lista o, nei Comuni divisi fra più collegi, le liste definitive complete dell'anno precedente;

3° l'elenco o gli elenchi di coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 14;

4° i tre elenchi di cui all'articolo 24, con tutti i documenti relativi alle nuove iscrizioni e cancellazioni, o al diniego delle domande, ancorchè non vi siano stati reclami;

5° i reclami con tutti i documenti che vi si riferiscono.

L'altro esemplare della lista e degli elenchi è conservato nella segreteria del comune.

Il presidente della Commissione provinciale, entro tre giorni da quello in cui gli sono pervenuti la lista, gli elenchi e i documenti, deve inviarne *ricevuta* all'ufficio Comunale.

Delle liste, degli elenchi e dei documenti ricevuti si tiene nota in un *registro speciale, firmato in ciascun foglio* dal presidente della Commissione provinciale.

Seguono le attribuzioni della Commissione provinciale:

Art. 34. — La Commissione provinciale:

1° *esamina tutte le operazioni* compiute dalla Commissione comunale *e decide sui reclami* presentati contro di esse;

2° *decide sulle nuove domande d'iscrizione o di cancellazione* che possono esserle direttamente pervenute;

3° *cancella* dagli elenchi deliberati dalla Commissione comunale, i cittadini indebitamente iscritti, e *mantiene iscritti* quelli indebitamente cancellati anche quando non vi sia domanda o reclamo.

La Commissione provinciale pronunzia fondandosi *esclusivamente* sugli atti e documenti prodotti entro il 1° marzo dalle parti e dalla Commissione comunale *ma può anche iscrivere di ufficio* coloro pei quali risulti *da nuovi documenti* che hanno i requisiti necessari.

Essa deve radunarsi entro i dieci giorni successivi a quello nel quale ricevette gli atti e i documenti.

Le deliberazioni e le decisioni della Commissione provinciale devono essere *motivate*.

Art. 35. *Entro il giorno* 30 *aprile* la Commissione provinciale deve aver decretata la *definitiva approvazione degli elenchi*, che nello stesso termine saranno restituiti al Comune insieme ai documenti; con l'aggiunta di quelli in base ai quali la Commissione ha deliberato le iscrizioni o cancellazioni di ufficio. Il segretario comunale deve fra cinque giorni inviarne *ricevuta* al presidente della Commissione provinciale.

Le decisioni della Commissione, a cura del sindaco, e nei modi stabiliti dall'articolo 30, debbono essere *notificate* agli interessati entro il giorno 20 maggio.

Gli *elenchi definitivamente approvati* debbono essere *affissi* all'albo del Comune, in modo visibile, non più tardi del 15 maggio, e rimanervi *fino al* 31 *maggio*.

Entro il 20 *maggio* la *Commissione comunale* deve, in conformità degli elenchi definitivamente approvati, *rettificare la lista permanente*, aggiungendo ad essa i nomi compresi nell'elenco dei nuovi elettori iscritti e togliendone i nomi di quelli compresi nell'elenco dei nuovi cancellati. Analoga rettificazione deve fare nello elenco degli elettori che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 14.

Un *verbale delle rettificazioni eseguite*, firmato dalla Commissione, deve essere spedito dal sindaco al regio procuratore presso il Tribunale del capoluogo della provincia.

La lista permanente rettificata dal Comune, o, nei Comuni divisi fra più collegi, quella di ciascun collegio, sarà *esposta* nell'ufficio comunale *fino al* 31 *maggio*, ed ogni cittadino avrà diritto di prenderne cognizione.

La lista di ciascun Comune diventa perciò definitiva al 20 maggio di ogni anno, e da quel giorno in avanti deve essere adoperata per la elezione del deputato. Prima di quel giorno, in caso di elezione, deve adoperarsi la lista ch'era diventata definitiva al 20 maggio dell'anno precedente. Nelle elezioni generali del 1900, alcuni Comuni credettero di adoperare le liste di quell'anno medesimo, reputando ch'esse divengano definitive e valide « entro il giorno 30 maggio » come allora diceva l'articolo 35 nel suo primo comma.

Eguale questione fu discussa nel giugno 1906 quando si dovette procedere a molteplici elezioni parziali in se-

guito alle dimissioni in massa dei deputati socialisti per protestare (così motivarono le dimissioni) contro l'uso delle armi nei conflitti fra capitale e lavoro [1].

Sino alla revisione dell'anno successivo, la lista rettificata non deve più toccarsi: tranne che per cancellare gli elettori morti, quelli che per condanna perdono il diritto di voto e quelli che entrano a far parte di corpi militarizzati, e reciprocamente per aggiungervi quelli che cessano intanto dal far parte dei corpi medesimi.

La legge dispone a questo proposito:

Art. 36. — L'*elezione del deputato* in qualunque giorno segua, si fa dagli elettori iscritti nella *lista permanente, rettificata in conformità del precedente articolo;* e gli elettori votano nella sezione sulla cui *nota* sono iscritti a termini dell'articolo 48. Sono però salve le variazioni prescritte nei due capoversi seguenti e nell'articolo 40.

Sino alla revisione dell'anno successivo, non possono farsi alle liste permanenti ed alle note degli elettori altre *variazioni,* all'infuori di quelle che siano conseguenza della morte di elettori, comprovata da *documento autentico;* ovvero della interdizione dal diritto di elettore che risulti da *sentenza passata in giudicato.* Tali variazioni debbono essere fatte dalla Commissione elettorale del Comune, che ne trasmette *verbale* al regio procuratore, come per l'articolo precedente.

Essa deve inoltre introdurre nell'elenco, di cui all'articolo 15, le *variazioni* necessarie così per cancellare i nomi di quelli che più non si trovino nelle condizioni indicate nell'articolo 14, come per iscrivervi altri, che nell'intervallo siano caduti sotto le disposizioni dell'articolo stesso.

Anche di queste variazioni deve trasmettersi *verbale* al regio procuratore.

Per le operazioni indicate nel presente articolo, la Commissione elettorale del Comune è convocata dal sindaco almeno ogni tre mesi.

c) Se però la revisione annua è compiuta dalla duplice giurisdizione speciale delle Commissioni comunali e di quelle provinciali, non si arrestano qui le guarentigie determinate dalla legge per assicurare l'esatta compilazione delle liste. Vi è luogo invece a ricorrere al potere giudiziario ordinario, custode supremo dei diritti individuali: ed all'uopo è possibile il reclamo alla Corte d'Appello, quindi

[1] Cfr. in proposito il *parere* del Consiglio di Stato, addì 22 maggio 1900 e 23 maggio 1902, su corrispondente domanda del Ministero dell'interno.

anche, secondo il diritto comune, il ricorso alla Cassazione.

Al qual proposito, non soltanto il Pubblico Ministero, come è detto nell'articolo 32, ma *quisque de populo* ha il diritto di ricorrere. Vale a dire si fa luogo all'istituto giuridico dell'*azione popolare*.

Ecco le disposizioni della legge:

Art. 37. — *Qualunque cittadino* voglia impugnare una deliberazione o decisione della Commissione provinciale, o dolersi di denegata giustizia, o di falsa od erronea rettificazione della lista permanente del collegio, fatta ai termini dell'articolo 35, deve promuovere la sua azione davanti la *Corte d'appello*, producendo i titoli in appoggio.

L'azione dovrà proporsi con *semplice ricorso*, sopra cui il presidente della Corte d'appello indica un'udienza in cui *la causa sarà discussa in via d'urgenza e con rito sommario*.

Se coloro che ricorrono sono gl'interessati di cui nel secondo capoverso dell'articolo 35, il sopradetto ricorso, con l'analogo decreto, si deve, a pena di nullità, fra dieci giorni dalla notificazione di cui è parola nel capoverso medesimo, *notificare* alla parte interessata, qualora s'impugni l'iscrizione di uno o più elettori: od invece al presidente della Commissione elettorale provinciale e nella sede di questa, ove si ricorra contro l'esclusione di taluno dalla lista.

Il termine sarà invece di giorni quindici dalla pubblicazione prescritta nell'ultimo capoverso dell'articolo 35, a pena di nullità, qualora il ricorso sia proposto da persona diversa dagli interessati indicati nell'articolo 35 predetto.

In *pendenza del giudizio* innanzi alla Corte d'appello, *conservano il diritto al voto* tanto gli elettori che erano iscritti nelle liste dell'anno precedente e ne sono stati cancellati, quanto coloro che sono stati iscritti nelle liste definitive dell'anno in corso per decisione della Commissione provinciale concorde con le proposte della Commissione comunale. Il *ricorso* alla Corte d'appello contro il decreto della Commissione elettorale della provincia, che cancella gli *elettori nuovamente proposti dalla Commissione comunale, non è sospensivo*.

Art. 38. — Il *ricorso* con i relativi documenti si dovrà, a pena di decadenza, *depositare* nella cancelleria della Corte d'appello fra *cinque giorni* dalla notificazione di esso. La causa sarà decisa *senza che occorra ministero di procuratore o avvocato*, sulla relazione fatta in udienza pubblica da un consigliere della Corte, sentite le parti o i loro difensori, se si presentano, ed il Pubblico Ministero nelle sue orali conclusioni.

Qualora il reclamo per le iscrizione o cancellazione altrui sia riconosciuto *temerario*, la Corte di appello, con la medesima deliberazione che lo respinge, infligge al reclamante una penale da lire 50 a 100.

Art. 39. — Il *Pubblico Ministero comunicherà* immediatamente al presidente della Commissione del Comune, le sentenze della Corte di appello per curarne la *esecuzione* e *notificazione, senza spesa*, agli interessati.

La sentenza pronunziata dalla Corte d'appello può essere impugnata dalla parte soccombente, col *ricorso in Cassazione*, pel quale *non è necessario il ministero di avvocato.*

Tutti i *termini* del procedimento sono *ridotti alla metà.*

Sul semplice ricorso il presidente indica *in via di urgenza* l'udienza per la discussione della causa.

Art. 40. — La *Commissione del Comune* per la revisione delle liste, *entro cinque giorni* dalla comunicazione della proferita sentenza, *fa la prescritta rettificazione* tanto nella lista definitiva, allegandovi copia della sentenza medesima, quanto nella nota degli elettori della sezione.

La rettificazione si fa secondo le norme prescritte nell'articolo 36.

* § **407.** — Si è veduto con quanta diligenza e cura la legge ordina i modi, i termini e la pubblicità per la revisione delle liste, in ragione della umana tendenza di tutti i partiti, a compilarle più nell'interesse proprio che nel vero interesse pubblico.

La legge inoltre ha voluto giustamente che il cittadino non abbia mai a soffrire alcuna spesa per l'affermazione del proprio diritto ad essere incluso nelle liste, e ad assicurare la fedele compilazione di queste ultime anche nei riguardi dei terzi.

Nell'articolo 19, trattando delle domande documentate da presentarsi per richiedere l'iscrizione, si legge il seguente capoverso:

I documenti, titoli, certificati d'iscrizione nei ruoli delle imposte dirette, che fossero richiesti a tale oggetto, sono esenti da qualunque tassa e spesa.

Negli articoli 30 e 39 abbiamo osservato che le notificazioni in materia elettorale si fanno senza dispendio; altri articoli aggiungono le disposizioni seguenti:

Art. 41. — *Tutti gli atti concernenti l'esercizio del diritto elettorale* tanto relativi al procedimento amministrativo, quanto al giudiziario, si fanno in *carta libera*, e sono *esenti dalla tassa di registro* e dal *deposito* prescritto dall'articolo 521 del Codice di procedura civile, e dalle *spese di cancelleria.*

Gli agenti delle imposte dirette, per gli effetti di cui negli articoli 31 a 37, hanno obbligo di rilasciare a qualunque cittadino ne faccia richiesta, l'*estratto di ruolo di ogni contribuente* e i *certificati negativi* di coloro che non risultino iscritti nei ruoli medesimi, dietro il corrispettivo di *cinque centesimi* per ciascun individuo, cui gli estratti od i certificati si riferiscono.

Art. 42. — *Tutti gli atti e documenti* concernenti l'annua revisione delle liste elettorali sono *sempre ostensibili a chiunque*, presso la segreteria comunale e provinciale, dove rispettivamente si trovano....

Chiunque può copiare, stampare o mettere in vendita gli *elenchi* e le *liste definitive* del Comune o del collegio, e le *note degli elettori delle sezioni*.

E per guarentire vieppiù la veridica formazione delle liste, degli elenchi e delle note, negli articoli 99-104 determina opportune penalità contro chiunque scientemente contribuisce a menomare la veridicità delle liste.

La lista elettorale, come si è veduto fin qui, determina quali cittadini hanno il diritto di voto, e in qual collegio e Comune. Occorre però determinare anche in quale *sezione* del Comune, se il Comune è diviso in più sezioni, il cittadino elettore deve votare; ed è necessario che anche ciò emerga da un documento autentico, preparato con tali guarentigie da assicurare la perfetta legalità del voto in ogni sezione.

A tale scopo la stessa autorità preposta alla revisione della lista, cioè la Commissione elettorale comunale, deve estrarre dalla lista definitiva le liste o note parziali degli elettori d'ogni sezione. Nell'addivenire a questo lavoro, essa è tenuta a seguire non già il criterio estrinseco dell'ordine alfabetico dei cognomi, sibbene quello dell'abitazione di ciascun elettore in rapporto alla sala dove la sezione si dovrà raccogliere. E anche da cotesta parte dell'operato suo è aperto adito a ricorrere alla Commissione elettorale della provincia.

Alle note o liste parziali delle sezioni, già accennano, come si è veduto, gli articoli 18 e 36; ma è l'articolo 48 che se ne occupa di proposito. Dopo aver detto in qual modo si divide il Comune in sezioni e si formano le sezioni comprendenti più Comuni, esso articolo così continua:

La Commissione comunale compila in entrambi i casi la *lista* degli elettori per cadauna *sezione* o frazione compresa nel territorio del proprio Comune.

L'*elettore* sarà assegnato alla *sezione più vicina al luogo dove abita* secondo le indicazioni della lista, *o se non vi abita*, in quella in cui abbia *dichiarato di volere essere inscritto* a' termini dell'articolo 18 della presente egge.

Gli elettori già inscritti che non abbiano abitazione nel Comune o non abbiano fatta la dichiarazione secondo l'articolo 18, saranno ripartiti nelle liste delle singole sezioni, seguendo l'*ordine alfabetico*.

L'*elettore che trasferisca la propria abitazione* nella circoscrizione di un'altra sezione (*dello stesso collegio e dello stesso Comune*) ha il diritto di essere trasferito nella nota degli elettori della stessa sezione. La domanda sottoscritta dall'elettore deve essere da lui presentata al sindaco non più tardi del 15 gennaio. Questi, sotto la sua responsabilità, farà le variazioni nelle liste delle due sezioni, unendo la domanda alla lista della sezione in cui inscrive l'elettore. *Nessuna variazione potrà essere fatta senza domanda.*

Contro l'operato della Commissione locale per la ripartizione del Comune in sezioni, la circoscrizione delle sezioni e la formazione delle liste degli elettori è ammesso *reclamo alla Commissione elettorale provinciale.*

* § **408.** — La convocazione degli elettori può aver luogo in due casi distinti: o per procedere alle elezioni generali in seguito a scioglimento della Camera (articolo 9) e quindi per tutti i collegi ad un tempo — ovvero per procedere ad elezione parziale in un determinato collegio a cui venga a mancare il deputato nel corso della legislatura (articolo 44). In entrambi i casi la convocazione deve essere fatta con decreto reale.

La legge determina in ordine alle elezioni generali: [1]

Art. 49. — I collegi elettorali sono convocati dal Re.

Dal giorno della pubblicazione del regio decreto di convocazione dei collegi a quello stabilito per le elezioni, devono trascorrere almeno *quindici giorni*.

E per le elezioni parziali:

Art. 80. — Quando per qualsiasi causa resti vacante un collegio, esso deve essere convocato nel termine di *un mese* [2].

Dal giorno della pubblicazione del regio decreto di convocazione del collegio per la elezione, devono decorrere *quindici giorni* almeno.

[1] Ad iniziativa del deputato Lucca veniva avanzata proposta di legge tendente a portare modificazioni al testo unico della legge elettorale politica, e precisamente agli articoli 49 a 75.

Non crediamo sia il caso di soffermarci intorno a queste proposte, tanto più che probabilmente non diventeranno mai legge. Noteremo solo che furono svolte e prese in considerazione nel 24 marzo 1908 (V. Documenti n. 979).

[2] Invece la disposizione della legge costituzionale francese del 25 settembre 1875 che obbligava a « convocare » i collegi elettorali entro tre mesi,

Per entrambi i casi poi la legge stabilisce:

Art. 43. — Negli otto giorni che precedono quello fissato per la riunione dei collegi elettorali, gli elettori ricevono dal sindaco un *certificato* comprovante la inscrizione loro sulla lista in base alla quale si procede all'elezione.

Certo è però, che la convocazione degli elettori pel rinnovamento della Camera, deve essere sempre ordinata dal Re, non potendo quelli radunarsi in alcun caso per iniziativa propria. Quand'anche per estrema ipotesi mancasse la loro convocazione entro il termine massimo, la riunione spontanea dei collegi sarebbe pure sempre illegale: alla violenza del Governo corrisponderebbe allora la violenza del popolo, e si uscirebbe completamente dal campo costituzionale per entrare in un periodo rivoluzionario.

Non sarà del tutto inutile, il ricordare quì in quale epoca dell'anno ebbero luogo le varie elezioni generali — assumendo per base del calcolo il giorno della prima votazione.

Otto volte gli elettori furono convocati nel mese di novembre (1865, '70, '74, '76, '82, '90, '92, 1904). Tre volte in marzo (1860, '67, '97); e così pure in maggio (1880, '86 e '95); e tre volte pure in dicembre (1849, '53 e '57. Una volta in gennaio (1849), in febbraio (1861), in aprile (1848), in giugno (1900), e in luglio (1849). Nei mesi di agosto, settembre ed ottobre non si ebbero mai elezioni generali (§ 444).

* § **409.** — Tocca all'autorità comunale di preparare pel giorno stabilito le sale necessarie alle adunanze delle singole sezioni: e la legge comunale e provinciale nel numero 17 dell'articolo 175 dichiara appunto obbligatorie pei Comuni le spese per le elezioni.

nel 1877 fu interpetrata nel senso che l'obbligo era di emettere nel trimestre il decreto di convocazione dei collegi, ma non di far compiere effettivamente le operazioni. Indi l'emendamento costituzionale del 14 agosto 1884, per cui i collegi sono « riuniti » entro due mesi, e la Camera nuova entro i dieci giorni consecutivi al compimento delle elezioni.

Fortunatamente in Italia dal 1848 ai dì nostri non si è mai dato il caso di dover discutere su questo punto: ed auguriamoci che la quistione non muti mai il suo presente valore affatto teorico.

Col capoverso dell'articolo 50 la legge determina a tutela dell'ordine e per non rendere frustranea la divisione in sezioni con lo scopo d'avvicinare l'urna all'elettore:

Non si possono convocare *nello stesso fabbricato* elettori in più di *quattro* sezioni, ma l'*accesso* dalla strada alla sala della singola sezione deve condurre solo a *due* sezioni.

E con l'articolo 54:

Art. 54. — La *sala delle elezioni* deve essere divisa in due compartimenti da un tramezzo non più alto di un metro, con un'apertura per il passaggio da un compartimento all'altro.

Nel compartimento dove si trova la porta d'ingresso stanno gli elettori durante la votazione; nell'altro siede l'Ufficio elettorale.

La *tavola dell'Ufficio* deve essere posta in guisa che gli elettori possano girarvi intorno dopo chiusa la votazione. Le tavole destinate alla scrittura delle schede devono essere isolate e collocate in modo da assicurare il segreto del voto.

Nell'articolo 51 determina gli altri preliminari che spettano all'autorità comunale:

Art. 51. — Il Comune capoluogo della sezione fornisce al presidente dell'Ufficio elettorale definitivo, o a ciascuno dei presidenti, se vi sono più uffici:

1° la nota degli elettori della sezione, che deve avere una colonna per ricevere le firme d'identificazione dei votanti;

2° un bollo municipale;

3° un numero di schede uguale al numero degli elettori iscritti sulla nota della sezione stessa.

La scheda dev'essere di carta bianca non trasparente e di forma rettangolare.

L'uso di altre schede è vietato.

* § **410.** — Venuto il giorno stabilito per l'elezione dal decreto regio di convocazione degli elettori, la sala di ciascuna sezione è aperta alle ore 9 antimeridiane, e tutti gli elettori del *collegio* vi possono entrare. Sono cioè ammessi gli elettori della sezione, per l'adempimento del loro diritto, e gli elettori delle altre sezioni, perchè possano esercitare il controllo ch'essi reputano opportuno nell'andamento delle operazioni del rispettivo collegio:

Art. 55. — Non può essere ammesso ad entrare nella sala delle elezioni chi non presenta volta per volta il *certificato* di cui all'articolo 43.

Quando un certificato vada perduto o sia divenuto inservibile, l'elettore ha diritto di ottenerne dal sindaco un altro, sul quale deve però dichiararsi che è un duplicato.

E per ragioni d'ordine pubblico la legge aggiunge:

Art. 56. — Nessuno può entrare armato nella sala delle elezioni.

Art. 59. — Nella sala dove ha luogo la votazione e fino a che l'adunanza non sia sciolta, *gli elettori non possono occuparsi d'altro oggetto* che della elezione del Deputato.

Ogni sezione costituisce un'assemblea; questa deve dunque organizzarsi con un presidente e alcuni altri coadiutori, affinchè possa procedere con ordine e regolarità alle operazioni a cui è chiamata. Ogni sezione ha pertanto un *ufficio* o *seggio elettorale*, che si compone di un presidente, quattro scrutatori ed un segretario.

Ardua è la quistione circa il modo di comporre questo seggio, nell'intento che da una parte non gli manchi la necessaria fiducia dell'assemblea, e dall'altra risulti composto in guisa da assicurare una diligente e imparziale esecuzione della legge. In alcuni paesi esso è composto di pubblici ufficiali o di cittadini scelti dai pubblici ufficiali; in altri è composto di elettori tratti a sorte; in altri vi hanno luogo i testimoni o padrini scelti dagli stessi candidati che si contendono il campo; per la nostra legge è elettivo, ed elettivo in guisa che rappresenti in parte la maggioranza, in parte la minoranza dei votanti della sezione, cioè viene eletto da quest'ultima a voto limitato.

Ma perchè l'assemblea proceda con ordine e regolarità all'elezione del seggio, è indispensabile un altro seggio il quale presieda alle operazioni relative. La nostra legge distingue pertanto due specie di seggi elettorali: quello *provvisorio* e quello *definitivo*, e, mentre fa elettivo il secondo, è naturale che costituisca il primo essa medesima indipendentemente da qualsiasi operazione.

Ecco le disposizioni quanto all'Ufficio provvisorio:

Art. 52. — In ciascuna sezione si costituisce un ufficio provvisorio, il quale è *presieduto*:

Nei luoghi dove risiede una Corte d'appello, del presidente e dai consiglieri della Corte per ordine di anzianità;

Nei luoghi dove risiede un Tribunale, ma non una Corte d'appello, dal presidente, dai vice-presidenti, dai giudici effettivi od aggiunti, per ordine di anzianità, dal Tribunale medesimo;

Negli altri luoghi, dai pretori e dai vice-pretori, e se il Comune non è capoluogo di mandamento, dai sindaci, dagli assessori e dai consiglieri comunali per ordine di anzianità.

Se il Consiglio comunale è disciolto, l'ufficio provvisorio sarà presieduto dal conciliatore e da altri cittadini da lui designati anticipatamente fra gli eleggibili a consigliere.

Riunendosi nello stesso Comune più sezioni, si osserva, per la presidenza provvisoria, la stessa regola; alla sezione più numerosa, che diventa la prima del Comune, presiedono i superiori di grado, o i più anziani fra i pubblici ufficiali superiormente indicati.

Fanno da *scrutatori provvisori* due consiglieri del Comune nel quale si raduna l'assemblea elettorale, estratti a sorte dalla Giunta municipale nel giorno precedente a quello delle elezioni, e i *due più giovani fra gli elettori presenti.*

Mancando i consiglieri comunali vengono dal presidente provvisorio chiamati all'ufficio di scrutatori provvisori i *due elettori più anziani,* insieme ai due più giovani *fra i presenti.*

L'ufficio provvisorio, composto del presidente e dei quattro scrutatori, nomina fra gli elettori il *segretario,* che ha voce consultiva.

Art. 53. — L'ufficio provvisorio si costituisce alle ore 9 ant. del giorno nel quale è indetta l'elezione.

Ecco poi le disposizioni quanto all'Ufficio definitivo:

Art. 60. — La sezione, *purchè sieno presenti almeno venti elettori,* elegge l'ufficio definitivo, composto di un presidente e quattro scrutatori.

Ciascun elettore scrive sulla propria scheda soltanto *tre* nomi, e si proclamano eletti i *cinque* che hanno ottenuto maggior numero di voti.

Colui che ha più voti è il presidente: a parità di voti si proclama eletto il maggiore di età.

L'ufficio così composto nomina il *segretario,* scegliendolo fra gli elettori del collegio presenti all'adunanza nell'ordine seguente:

a) Notai;
b) Cancellieri e vice-cancellieri di pretura;
c) Segretari e vice-Segretari comunali;
d) Altri elettori.

Il segretario vota in quella sezione dove esercita l'ufficio.

Esso deve essere rimunerato coll'onorario di lire 10 a carico del Comune in cui ha sede l'ufficio elettorale.

Il processo verbale da lui rogato riveste, per ogni effetto di legge, la qualità di atto pubblico.

Art. 61. — *Se il presidente ricusa, od è assente,* resta di pieno diritto presidente lo scrutatore che ebbe maggior numero di voti: il secondo scrutatore diventa primo, e così successivamente. *In caso di rinuncia, o di assenza d'alcuno fra gli scrutatori,* sono ad essi surrogati coloro che nello scrutinio ottennero maggior numero di suffragi, nell'ordine determinato dal numero dei suffragi medesimi.

Art. 62. — *Se alle ore* 10 *antimeridiane* non sono incominciate le operazioni elettorali per la costituzione del seggio definitivo, e non si trovano nella sala dell'adunanza almeno 20 elettori per procedere alle operazioni medesime, il seggio *provvisorio* diventa *definitivo*. Esso nomina il segretario secondo le norme stabilite nell'articolo 60.

Ad entrambi i seggi è poi riferibile l'articolo 58, che intende ad allontanare dalle adunanze elettorali anche la impressione di ingerenze del potere esecutivo:

Art. 58. — Il *presidente della sezione* è incaricato della *polizia dell'adunanza*. Nessuna specie di *forza armata* può, senza la sua richiesta, collocarsi nella sala dell'adunanza, o nelle vicinanze.

Le *autorità civili e i comandanti militari* sono tenuti di ottemperare alle *sue richieste*.

Questo articolo, in uno agli articoli 65, 66, 67, 69, 70, e agli articoli dal 96 al 113 del Titolo V, devono essere stampati a grandi caratteri ed affissi nelle sale delle elezioni.

Dopo le ore 10 antimeridiane, o che abbia avuto luogo l'elezione dell'Ufficio definitivo, o che l'Ufficio provvisorio siasi trasformato in definitivo, incominciano le operazioni del voto per la elezione del deputato.

Preliminarmente, la legge vuole che sieno contrassegnate d'un bollo e d'una firma, tutte allo stesso modo, le schede destinate ad assere riempite dagli elettori. Lo scopo di queste sottili industrie, è d'impedire che qualche elettore voti con una scheda portata dal di fuori: ma in pratica lo scopo non è sempre raggiunto, per la qual cosa fu proposto nella nostra Camera un altro tipo di scheda sul genere della scheda in uso nell'Inghilterra, senza che però la Camera medesima abbia neppur discusso tale proposta. Ecco intanto le disposizioni della legge vigente:

Art. 63. — Appena accertata col processo verbale la costituzione del seggio definitivo, si estrae *a sorte* il nome di uno degli scrutatori, il quale deve *firmare a tergo* tante schede quanti sono gli elettori della sezione. Di mano in mano che lo scrutatore firma le schede, il presidente vi imprime il *bollo municipale* di cui all'articolo 51, e le pone in un'*urna di vetro trasparente*.

Se questo scrutatore si allontana dalla sala non può più firmare le schede, ed è sostituito da un altro scrutatore, pure estratto a sorte.

Si tiene nota nel processo verbale del *nome* degli scrutatori che firmano le schede, e dal *numero* delle schede da ciascuno firmate.

* § **411.** — Finalmente si dichiara aperta la votazione per il deputato, e si procede all'appello nominale degli elettori della sezione.

L'elettore non ha *obbligo* di recarsi a votare, e perciò nemmeno ha diritto di andarci, quando pel suo stato di condizioni di dipendenza, di contratto o per trovarsi detenuto. Deve però recarsi a votare *personalmente;* e per essere ammesso a votare, deve — in primo luogo, far constare del proprio diritto — in secondo luogo, far constare della propria identità personale. Ecco le disposizioni dalla legge così concepite:

Art. 57. — Non è *ammesso a votare* chi non trovasi *inscritto nella lista* degli elettori della sezione.

Questa lista, non che l'elenco di cui all'articolo 15 devono essere affissi nella sala dell'adunanza durante il corso delle operazioni elettorali e possono essere consultati dagli intervenuti.

L'ufficio deve inoltre *ammettere a votare* coloro che si presentino muniti d'una *sentenza di Corte d'appello,* con cui si dichiari che essi fanno parte di quel collegio, e coloro che dimostrino di essere nel *caso previsto nell'ultimo capoverso dell'articolo* 37 o che provino essere *cessata la causa della sospensione di cui all'articolo* 14.

La cessazione della sospensione si prova dai militari con la presentazione del congedo illimitato o del decreto di promozione ad ufficiale e dagli individui appartenenti ad altri corpi organizzati con la presentazione dello atto di licenziamento, purchè di *tre mesi* anteriori al decreto che convoca il collegio.

Gli elettori non possono farsi rappresentare.

Art. 64. — Il presidente dell'ufficio dichiara aperta la votazione per la elezione del deputato, e *chiama o fa chiamare* da uno degli scrutatori, o dal segretario, ciascun elettore nell'ordine della sua iscrizione nella nota.

L'ufficio deve *accertare l'identità dell'elettore chiamato.* Uno dei membri dell'ufficio, o il segretario, che conosca *personalmente* l'elettore, *attesta* della di lui identità *apponendo la propria firma* accanto al nome dell'elettore nelle apposita colonna, sulla nota di cui all'articolo 51.

Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare sotto la sua responsabilità l'identità dell'elettore, questi deve presentare *un altro elettore del collegio noto all'ufficio,* che *attesti dell'identità di lui* ed *apponga il proprio nome* sulla nota. Il presidente avverte l'elettore, che se affermasse il falso, verrebbe punito con le pene stabilite dalla legge.

Riconosciuta l'identità personale dell'elettore, il presidente gli consegna una scheda; egli si ritira ad uno dei tavolini predisposti secondo prescrive l'articolo 54, e vi scrive il nome del candidato al quale intende attribuire il

suffragio; poscia la piega in quattro, e la consegna al presidente, che la depone nell'urna. L'elettore cieco per l'eccezione di cui all'articolo 116, o altrimenti impedito di scrivere la propria scheda, è ammesso a farla scrivere da persona di sua fiducia.

Art. 65. — L'elettore chiamato recasi ad una delle tavole a ciò destinate e *scrive sulla scheda consegnatagli il nome* della persona alla quale vuol dare il voto.

Al nome *può aggiungere* la paternità, la professione, il titolo onorifico o gentilizio, il grado accademico e l'indicazione di uffici esercitati; qualunque altra indicazione è vietata.

Se l'elettore, per l'*eccezione* di cui all'articolo 116, o per fisica indisposizione notoria, o regolarmente dimostrata all'ufficio, trovasi nell'impossibilità di scrivere la scheda, è ammesso a farla scrivere da un altro elettore di sua confidenza; il segretario lo fa risultare nel *verbale*, indicandone il motivo.

Art. 66. — *Scritta la scheda*, l'elettore la consegna *piegata* al presidente che la depone in una seconda *urna di vetro trasparente*, collocata *sulla tavola* dell'ufficio, *visibile a tutti*.

A misura che si depongono i voti nell'urna, *uno degli scrutatori ne fa constare* scrivendo il proprio nome a riscontro di quello di ciascun votante sopra un esemplare della lista, che deve contenere i nomi e le qualificazioni di tutti gli elettori della sezione.

Il voto dev'essere, per sua stessa natura, interamente e assolutamente libero.

Dopo compiuto l'appello, durante il quale votano gli elettori presenti alla chiamata del rispettivo nome, non si procede ad un secondo appello di coloro che non risposero al primo: bensì questi possono votare con le stesse forme, a misura che si presentano.

A tale uopo la legge prescrive che si lascino almeno tre ore di tempo dalla fine dell'appello alla chiusura della votazione: ma se le tre ore si trovano già trascorse alle 4 pomeridiane, è questa l'ora in cui la votazione si deve chiudere. Importa, infatti, che le operazioni vengano condotte a termine durante le ore del giorno.

Art. 67. — Gli elettori che si presentano *dopo l'appello* ricevono dal presidente la scheda, e votano nel modo sopraindicato.

La *votazione*, a pena di *nullità*, resta aperta fino alle 4 *pomeridiane*. Tuttavia non può, egualmente a pena di *nullità*, esssere chiusa, se non sono trascorse *almeno tre ore* dalla fine dell'appello e se non hanno potuto votare *tutti* gli elettori *presenti nella sala*.

* § **412.** — Alla chiusura della votazione succede immediatamente lo scrutinio.

Il seggio verifica in primo luogo quanti elettori hanno votato, e subito dopo si procede alla lettura del documento che fa fede di ciò, per togliere il pericolo di posteriori alterazioni nel caso di discordanze fra il numero dei votanti e quello delle schede. Indi dà lettura pubblica d'ogni scheda. Infine esegue alcune altre operazioni di riscontro complementare. Durante le operazioni dello scrutinio, a termini dell'articolo 54, la tavola del seggio non rimane più isolata, ma tutti gli elettori possono girarvi intorno, per sorvegliare l'andamento delle operazioni. E ciascun elettore può elevare contestazioni sopra le singole schede: spettando al seggio di deciderne immediatamente, salvo il giudizio della Camera dei deputati nell'esercizio della funzione spettantegli per l'articolo 60 dello Statuto.

Il risultato delle operazioni è certificato in apposito verbale, che a termini dell'articolo 60 della legge, ultimo capoverso, riveste la qualità di atto pubblico, a tutti gli effetti.

Ecco le disposizioni concernenti lo scrutinio:

Art. 68. — Compiute le operazioni prescritte negli articoli precedenti, trascorse le ore in essi rispettivamente indicate, e sgombrata la tavola dalle carte e dagli oggetti non necessari per lo scrutinio, il presidente:

1° Dichiara chiusa la votazione;

2° Accerta il *numero dei votanti*, risultante dalla *nota di identificazione* di cui al precedente articolo 51.

Questa nota, *a pena di nullità, prima che si proceda allo spoglio delle schede*, dovrà essere sottoscritta dai membri dell'ufficio, e chiusa in piego sigillato, con facoltà a qualunque elettore presente di apporre la propria firma sulla busta del piego. Questo sarà consegnato o trasmesso *immediatamente* al *pretore del mandamento*, e di tutto si farà menzione nel verbale.

La suddetta nota d'identificazione sarà pure vidimata in ciascun foglio da tre almeno dei membri dell'ufficio;

3° Procede allo *spoglio delle schede. Uno degli scrutatori* piglia successivamente ciascuna scheda, la spiega, la consegna al *presidente*, che ne dà *lettura ad alta voce* e la passa allo scrutatore eletto col *minor numero di voti*.

Gli altri scrutatori, fra i quali dev'essere chi ha firmato le schede, ed il segretario, *notano, ed uno di loro rende contemporaneamente pubblico*, il numero dei voti che ciascun candidato va riportando durante lo spoglio delle schede.

Elevandosi qualsiasi *contestazione* intorno a una *scheda*, questa deve essere *immediatamente vidimata* a termini dell'articolo 70;

4° Conta il numero delle *schede scritte*, e riscontra se corrisponde tanto al numero dei votanti, quanto al numero dei voti riportati complessivamente dai candidati, più quello delle schede bianche, nulle e contestate e non assegnate a nessun candidato;

5° Estrae e conta le *schede bianche rimaste nella prima urna*, e riscontra se corrispondono al numero degli elettori iscritti che non hanno votato. Queste schede vengono immediatamente distrutte.

Tutte queste operazioni debbono essere compiute *nell'ordine indicato*. Del *compimento* e del *risultato* di ciascuna di esse, deve farsi constare dal processo verbale.

Art. 69. — Sono nulle:

1° Le schede *nelle quali l'elettore si è fatto conoscere*, od ha scritto *altre indicazioni* oltre quelle di cui all'articolo 65;

2° Quelle che *non portano la firma ed il bollo* di cui all'articolo 63;

3° Quelle che *portano o contengono segni* che possano ritenersi destinati a far riconoscere il votante.

Si ha come non scritto sulla scheda il nome che non porta sufficiente indicazione della persona alla quale è dato il voto.

Art. 70. — L'ufficio di ciascuna sezione pronunzia *in via provvisoria*, salvo il giudizio della Camera, sopra tutte le difficoltà e gli incidenti che si sollevano intorno alle operazioni della sezione, e sulla nullità delle schede.

Tre membri almeno dell'ufficio devono trovarsi sempre presenti a *tutte* le operazioni elettorali.

Nel caso che per contestazioni insorte o per qualsiasi altra causa l'ufficio della sezione non abbia proceduto allo *scrutinio*, o non l'abbia compiuto, esso deve chiudere immediatamente l'urna contenente le schede bianche non distribuite, l'altra urna che contiene le schede scritte non spogliate, e chiudere in un plico quelle già spogliate; apponendo così alle due urne come al plico le indicazioni del collegio e della sezione, con le firme di almeno tre dei membri dell'ufficio e il sigillo del Comune. Inoltre ogni elettore del collegio può mettervi anche il proprio sigillo. Delle firme e dei sigilli deve constare dal processo verbale. Le urne e il plico, insieme al verbale e alle carte annesse, vengono subito recati nella sala della prima sezione del collegio, a forma dell'articolo 72.

Subito dopo lo scrutinio, tutte le altre schede spogliate vengono *chiuse in un plico* con le indicazioni, le firme e i sigilli prescritti nel precedente capoverso, per essere depositati nella cancelleria della pretura, a termini dell'articolo 71.

Nel *verbale*, da stendersi in doppio originale, deve farsi menzione di tutti i reclami avvenuti, delle proteste fatte, delle schede contestate attribuite o meno ai candidati e delle decisioni motivate proferite dallo ufficio.

Le *schede bianche*, le *nulle*, le *contestate a qualsiasi effetto, in qualsiasi modo e per qualsivoglia causa*, e le carte relative ai *reclami* ed alle *proteste* devono essere vidimate almeno da tre dei componenti l'ufficio, ed annesse all'esemplare del verbale, di cui all'articolo 72.

Art. 71. — L'ufficio della sezione *dichiara il risultato* dello scrutinio, e lo *certifica* nel verbale. Il *verbale* deve essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto seduta stante da tutti i membri presenti dell'ufficio, e dal segretario; dopo di che l'adunanza viene sciolta immediatamente.

Un *originale del verbale*, viene depositato nella segreteria del Comune dove si è radunata la sezione; vi rimane esposto per quindici giorni, ed ogni cittadino ha diritto di prenderne conoscenza.

Il *plico delle schede*, insieme all'estratto del verbale relativo alla formazione e allo invio di esso nei modi prescritti dall'articolo precedente, viene subito portato da due membri almeno dell'ufficio della sezione, al pretore; il quale, accertata l'integrità dei sigilli e delle firme, vi appone pure il sigillo e la firma propria, e redige verbale della consegna.

Una *copia autentica* della *nota di identificazione* degli elettori, compilata a cura del cancelliere della pretura e con visto del pretore, nel termine di giorni 8 sarà rimessa al sindaco, il quale la farà *affiggere* per 15 giorni all'*albo pretorio del Comune*.

* § **413.** — Le operazioni fin qui descritte si compiono separatamente per ciascuna sezione del collegio, e mettono a capo ad altrettanti risultati parziali.

Il còmpito di riunire insieme codesti varii risultati parziali e di proclamare il risultato complessivo della votazione del collegio, secondo la nostra legislazione è affidato alla riunione di tutti i presidenti delle singole sezioni, cioè all'*adunanza dei presidenti*.

A tale uopo essa si costituisce nella sera stessa del voto o in un giorno successivo, secondo che trattasi di collegi di città ovvero composti di più Comuni; ed è presieduta da un magistrato anteriormente designato. Le attribuzioni di quest'adunanza, da compiersi in seduta pubblica e con intervento libero a tutti gli elettori del *collegio*, si restringono a sommare insieme le cifre parziali dei voti riportati da ciascun candidato nelle varie sezioni — a decidere sulle contestazioni che possono insorgere nel suo seno, senza però poter ritornare su quelle già decise nelle sezioni varie — ed a dichiarare il risultato definitivo della votazione del collegio.

Perchè un candidato risulti eletto, egli deve riportare: 1° la metà più uno dei voti validamente espressi — 2° un numero di voti maggiore della sesta parte di quello degli elettori inscritti nel collegio.

Se un candidato raggiunge entrambe queste condizioni, l'adunanza dei presidenti lo proclama eletto deputato.

Ecco le disposizioni della legge:

Art. 72. — Il presidente, o per esso uno degli scrutatori di ciascuna sezione, reca *immediatamente* un altro esemplare del verbale, colle schede e carte di cui all'articolo 70, all'*ufficio della prima sezione del collegio.*

Art. 73. — *I presidenti degli uffici definitivi delle singole sezioni*, o gli *scrutatori* che ne facciano le veci, si riuniscono *nella sala della prima sezione del collegio sotto la presidenza di un magistrato.*

Il presidente della Corte di appello nella cui giurisdizione si trova il Collegio elettorale, otto giorni prima dell'elezione, designa il magistrato che deve presiedere l'adunanza dei presidenti, scegliendolo fra i consiglieri di appello e in mancanza fra i giudici del Tribunale.

Mancando il presidente designato, l'adunanza lo eleggerà nel proprio seno, a maggioranza di voti.

Il *segretario* della prima sezione diventa segretario dell'adunanza dei presidenti.

Per la *validità* dell'adunanza è necessaria la presenza del *presidente* e di *almeno due terzi* di coloro che hanno qualità d'intervenirvi. A *parità di voti*, quello del presidente è preponderante.

All'adunanza hanno *diritto* di essere *presenti* gli elettori *del collegio.*

L'adunanza:

1° fa lo *spoglio* delle schede che le fossero state inviate dalle sezioni in conformità dell'articolo 70, osservando, in quanto siano applicabili, le disposizioni degli articoli 68, 69, 70 e 71;

2° *somma insieme i voti* raccolti da ciascun candidato nelle singole sezioni come risultano dai verbali;

3° *pronunzia* sopra qualunque incidente relativo alle operazioni *ad essa* affidate;

4° *accerta il risultato complessivo* della votazione del collegio.

È vietato all'adunanza dei presidenti di deliberare, e anche di discutere sui reclami, sulle proteste e sugli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali, e di occuparsi di qualsiasi altro oggetto.

Art. 74. — *Il presidente* dell'adunanza dei presidenti *deve proclamare*, in conformità delle deliberazioni di essa, *eletto* colui che ha ottenuto un numero di voti *maggiore del sesto* del numero totale degli elettori iscritti nella lista del collegio, e *più della metà* dei suffragi dati dai votanti.

Nel determinare il numero dei votanti saranno computate *tutte* le schede, ad eccezione di quelle da considerarsi nulle perchè *mancanti del bollo e della firma dello scrutatore* (articolo 69) [1].

È riservato alla Camera dei deputati di pronunziare giudizio definitivo sulle contestazioni, sulle proteste, e in generale su tutti i reclami presen-

[1] Questo capoverso fu così modificato dalla legge 7 aprile 1898, n. 117. Suo effetto è di elevare alquanto il numero delle schede necessarie all'elezione, ciò che accresce la probabilità del ballottaggio.

tati nell'adunanza delle sezioni elettorali, o in quella dei presidenti, o posteriormente.

I reclami o le proteste non presentati nelle sezioni o nell'adunanza dei presidenti, dovranno essere mandati alla Presidenza della Camera dei deputati, la quale ne rilascerà ricevuta. Tali reclami o proteste, però, non saranno ricevuti quando siano trascorsi 30 giorni da quello dell'elezione, o quando la Camera abbia in questo termine già pronunziato definitivamente su di essa.

E inoltre:

Art. 78. — Di tutte le operazioni dell'adunanza dei presidenti deve redigersi *processo verbale*, che seduta stante deve essere sottoscritto dal presidente, dal segretario e da tutti i membri presenti, ed essere firmato in ciascun foglio dal presidente, dal segretario e da almeno tre membri.

Questo verbale, coi propri documenti annessi, nonchè tutti i verbali delle sezioni coi relativi atti e documenti ad essi allegati, deve essere spedito in piego raccomandato in franchigia postale dentro 24 ore dal presidente dell'adunanza *alla Presidenza della Camera dei deputati*, la quale deve entro tre giorni inviargliene ricevuta.

Una copia del processo verbale, certificata conforme all'originale e firmata in ciascun foglio dal presidente, dal segretario e da almeno tre membri dell'adunanza, è depositata entro tre giorni nella *Cancelleria del Tribunale civile e penale*, nella cui giurisdizione si trova la prima sezione del collegio.

Se invece nessun candidato raggiunge ad un tempo le due condizioni richieste, manca l'eletto a deputato, e l'adunanza dei presidenti, constatato il fatto, deve proclamare il *ballottaggio*.

La parola ballottaggio deriva dall'antica voce italiana « ballottazione » o « pallottazione » che significava semplicemente votazione per mezzo di palline, esprimenti il *sì* o *no* a seconda del colore. Oggi, smarrito il senso primitivo, è adoperata a significare una *seconda* votazione, non più libera come la prima fra tutti i candidati che piace agli elettori di onorare dei loro voti, ma ristretta ai due soli che nella prima riportarono più voti degli altri. E se nella prima votazione risultino più candidati favoriti con l'istesso numero di voti, la ragione dell'età sarà il criterio per preferire l'uno all'altro.

Appunto per la eventualità del ballottaggio, ogni decreto reale di convocazione dei collegi determina fin da principio due date, cioè la prima per la votazione princi-

pale e l'altra per quella eventuale se nella prima non è raggiunto lo scopo. Questa seconda data deve essere fissata non meno di quattro giorni nè più di otto dopo dell'altra; ma l'uso nostro presente è di fissarla all'ottavo giorno invariabilmente, cosicchè in pratica le due votazioni avvengono in due consecutive domeniche.

Con la legge del 1848, il giorno del ballottaggio era stabilito dall'adunanza dei presidenti; per solito, nel giorno seguente, ma si mutò ben presto, nel senso suesposto.

Nella seconda votazione votano di nuovo tutti gli elettori, o che abbiano partecipato alla prima, o che se ne siano astenuti; e in ogni sezione si costituisce il medesimo Ufficio elettorale della prima votazione. Cosicchè, non dovendosi procedere alla elezione del seggio, le sale vengono aperte alle 10 e non alle 9 antimeridiane. Il voto ha luogo con le identiche norme del primo scrutinio; le sezioni chiudono le urne alla stessa ora, e fanno lo spoglio nella medesima maniera; l'adunanza dei presidenti, riconvocatasi al capoluogo del collegio, constata il risultato definitivo e proclama il deputato.

In sede di ballottaggio è eletto colui che riportò maggiori voti, qualunque sia il numero di questi ultimi; e se si verifica parità di voti è eletto il più anziano di età.

Ecco gli articoli della legge:

Art. 75. — Qualora nessuno sia stato eletto nella prima votazione, il presidente dell'adunanza dei presidenti deve proclamare, in conformità delle deliberazioni di essa, il nome dei *due* candidati che ottennero maggiori voti, e nel giorno a ciò stabilito dal decreto reale di convocazione, si procede ad una *votazione di ballottaggio* tra i candidati stessi.

Art. 76. — L'*intervallo* fra l'una e l'altra votazione non deve in nessun caso essere *maggiore di otto giorni*, nè *minore di quattro*.

Art. 77. — Nella seconda votazione gli *uffici definitivi* costituiti per la prima, presiedono alle operazioni elettorali, le quali devono compiersi colle stesse formalità prescritte negli articoli precedenti. Nella seconda votazione, però l'appello degli elettori comincia alle 10 *antimeridiane*.

I suffragi non possono cadere che sopra l'uno o l'altro dei due candidati fra i quali ha luogo il ballottaggio.

Si ha per *eletto* il candidato che raccolga *il maggior numero di voti* validamente espressi.

A *parità di voti* il maggiore di età fra i candidati ha la preferenza.

Quest'ultima disposizione, costituendo un semplice capoverso dell'articolo 77, sembra riferirsi solo al caso di parità nella votazione di ballottaggio; il vero è, ch'esso regge anche il caso di parità nella prima votazione. Infatti fino all'anno 1895 esso costituiva un articolo per sè stante, e solo con le modificazioni di quell'anno fu aggregato all'articolo precedente (oggi 77) all'unico scopo di guadagnare un numero e non spostare l'antica numerazione della legge.

* Sanzioni.

* § **414.** — La legge contiene inoltre un Titolo IV, sotto la rubrica « Dei Deputati » del quale si parlerà a suo luogo; ed una serie di disposizioni penali, che riportiamo integralmente. Queste disposizioni si possono distinguere logicamente in tante parti quante sono le precedenti parti della legge elettorale, e cioè:

a) reati riferentisi alla formazione delle liste;

b) al procedimento della votazione.

Gli articoli 99-104 determinano le pene pei reati riferentisi alla votazione di legge in ordine alle *liste:*

Art. 99. — Chiunque, essendovi legalmente obbligato, non compia nei tempi e modi prescritti le operazioni per la revisione delle liste degli elettori, la compilazione e l'affissione degli elenchi, o non fa eseguire le notificazioni relative, è punito con *ammenda* da lire 50 a 500.

Se il fatto è commesso dolosamente, la pena è della *detenzione* sino ad un anno o della *multa* da lire 100 sino a 3000.

Art. 100. — Chiunque esegue la iscrizione o la cancellazione di un elettore, nelle liste o negli elenchi, senza i documenti prescritti dalla legge, è punito con *multa* da lire 50 a 300.

Se l'iscrizione o la cancellazione è dolosa, colui che ne è responsabile è punito con *detenzione* sino a tre mesi o con la *multa* sino a lire 1000 e sempre con la *interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile* da due a cinque anni.

Art. 101. — Chiunque forma una lista o un elenco, o una nota di elettori, in tutto o in parte falsa, ovvero altera una lista, un elenco o una nota vera, o nasconde o sottrae od altera registri e certificati scolastici, è punito con la *detenzione* sino a tre anni, con *multa* sino a lire 3000 e con l'*interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile* da tre a nove anni.

Alla stessa pena soggiace chiunque sopprime o distrugge in tutto o in parte un elenco, una lista o una nota di elettori o i documenti relativi.

Art. 102. — Chiunque con qualsiasi mezzo atto ad ingannare o a sor-

prendere l'altrui buona fede, ottiene indebitamente per sè o per altri la iscrizione negli elenchi, nelle liste o nelle note degli elettori, o la cancellazione di uno o più elettori, è punito con la *detenzione* sino ad un anno, con la *multa* sino a lire 2000 e con la *interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile* da tre a sei anni.

Tali pene sono aumentate di *un sesto* se il colpevole sia un componente della Commissione comunale o provinciale, salvo sempre le *maggiori pene* comminate dal Codice penale per i reati di falso.

Art. 103. — Chiunque, essendo legalmente obbligato ad eseguire la iscrizione o la cancellazione del nome di un elettore, nelle liste e negli elenchi, omette di farlo, è punito con un'*ammenda* da lire 50 a 300.

Se l'omissione è dolosa, colui che ne è responsabile è punito con la *detenzione* sino a tre mesi, con la *multa* sino a lire 1000, e sempre con l'*interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile* da tre a sei anni.

Art. 104. — Chiunque, contrariamente alle disposizioni della presente legge, rifiuta di pubblicare ovvero di lasciar prendere notizia o copia degli elenchi, delle liste, delle note degli elettori e dei relativi documenti, è punito con la *detenzione* sino a tre mesi o con la *multa* da lire 50 a 1000 e sempre con l'*interdizione dal diritto di elettore e di eleggibile* da tre a sei anni.

b) Gli articoli 105-107 tutelano direttamente la libertà di voto:

Art. 105. — Chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio, il voto elettorale o l'astensione, offre, promette o somministra danaro, valori, impieghi pubblici o privati, o qualunque altra utilità ad uno o più elettori, o per accordo con essi ad altre persone, è punito con la *detenzione* estensibile ad un anno e con *multa* da lire 51 a lire 1000.

L'elettore che per dare o negare il voto elettorale, o per astenersi dal votare, ha accettato le offerte o promesse, o ha ricevuto danaro o altra utilità, è punito colla pena medesima.

Sono considerati mezzi di corruzione anche le indennità pecunarie date all'elettore per spese di viaggio o di soggiorno, o il pagamento di cibi e bevande ad elettori, o di rimunerazione sotto pretesto di spese o servizi elettorali; ma la pena viene in tal caso ridotta alla *metà*.

Art. 106. — Chiunque usi minaccia ad un elettore od alla sua famiglia di notevole danno o della privazione di una utilità per costringerlo a votare in favore di determinata candidatura o ad astenersi dall'esercitare il diritto elettorale, o con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifizii, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a votare in favore di determinate candidature, o ad astenersi dallo esercitare il diritto elettorale, è punito colla pena della *multa* da lire 51 a lire 1000, o nei casi più gravi con la *detenzione* fino a mesi sei.

Alle pressioni nel nome collettivo di classi di persone, o di associazioni, è applicato il massimo della pena.

Art. 107. — I *pubblici uffiziali, impiegati, agenti o incaricati* di una pubblica Amministrazione, i quali, abusando delle loro funzioni direttamente, o

col mezzo di istruzioni date alle persone loro dipendenti in via gerarchica, si adoperano a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione, sono puniti con la *multa* da lire 500 a 2000, o, secondo la gravità delle circostanze, con la *detenzione* da tre mesi ad un anno.

La predetta multa o la detenzione si applicano ai *ministri di un culto*, che si adoperano a vincolare i voti degli elettori a favore, od in pregiudizio di determinate candidature, o ad indurli all'astensione, con allocuzioni o discorsi in luoghi destinati al culto, o in riunioni di carattere religioso, o con promesse o minacce spirituali, o colle istruzioni sopraindicate.

Gli articoli 108-111 concernono i reati nel corso delle operazioni di voto e di scrutinio:

Art. 108. — Chiunque con violenze, o vie di fatto, o con tumulti, attruppamenti, invasioni nei locali destinati ad operazioni elettorali, clamori sediziosi, con oltraggi ai membri dell'uffizio nell'atto dell'elezioni, ovvero rovesciando, sottraendo l'urna elettorale, colla dispersione delle schede, o con altri mezzi egualmente efficaci, impedisce il libero esercizio dei diritti elettorali, o turba la libertà del voto, è punito con la *detenzione* da sei mesi a due anni, e con la *multa* da lire 51 a lire 5000.

Art. 109. — Chiunque senza diritto s'introduce durante le operazioni elettorali nel luogo dell'adunanza, è punito con l'*ammenda* estensibile a lire 200, e col *doppio* di questa ammenda chi s'introduce armato nella sala elettorale, ancorchè sia elettore o membro dell'uffizio.

Colla stessa pena dell'ammenda estensibile sino a lire 200 è punito chi, nella sala dove si fa l'elezione, con segni palesi di approvazione o disapprovazione od altrimenti, cagiona disordine, se richiamato all'ordine dal presidente non obbedisce.

Art. 110. — Chiunque, trovandosi privato o sospeso dall'esercizio del diritto di elettore, o assumendo il nome altrui, si presenta a dare il voto in una sezione elettorale, ovvero chi dà il voto in più sezioni elettorali, è punito con la *detenzione* estensibile ad un anno e con *multa* da lire 51 a lire 1000.

Chi, nel corso delle operazioni elettorali, e prima della chiusura definitiva del verbale, è sorpreso in atto di sottrarre, aggiungere o sostituire schede, o di alterarne il contenuto, o di leggere fraudolentemente nomi diversi da quelli che vi sono scritti, od incaricato di scrivere il voto per un elettore che non può farlo da sè, vi scrive un nome diverso da quello indicatogli, od in qualsiasi altro modo falsifica i risultati della votazione, è punito con la *detenzione* da sei mesi a due anni, e con *multa* da lire 500 a 2000.

Se il colpevole fa parte dell'uffizio elettorale, la pena è elevata al *doppio*.

Art. 111. — Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, ammette scientemente a votare chi non ne ha il diritto, o ricusa di ammettere chi lo ha, è punito con la *detenzione* estensibile ad un anno, e con *multa* da lire 51 a 1000.

Chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, con atti od omissioni contrari alla legge dolosamente rende impossibile il compimento delle operazioni elettorali, o cagiona la nullità della elezione, o ne muta il risultato, o do-

losamente si astiene dalla proclamazione dell'esito della votazione o dalla trasmissione dei verbali all'autorità competente, è punito con la *detenzione* estensibile a due anni e con *multa* da lire 51 a 2000.

Il segretario dell'ufficio elettorale che si rifiuta di iscrivere nel processo verbale proteste o reclami di elettori, è punito con la *detenzione* estensibile a sei mesi e con *multa* da lire 51 a 1000.

L'articolo 113 soggiunge genericamente:

Art. 113. — Nei reati elettorali, ove la presente legge non abbia specificatamente contemplato il caso in cui vengano commessi da pubblici ufficiali, ai colpevoli aventi tale qualità non può mai applicarsi il minimo della pena.

Le condanne per reati elettorali, ove per espressa disposizione della legge, o per la gravità del caso, venga dal giudice irrogata la pena della detenzione producono sempre, oltre le pene stabilite nei precedenti articoli, la *sospensione* del diritto elettorale e di tutti i pubblici uffici per un tempo non minore di un anno nè maggiore di cinque.

Ove la detta condanna colpisca il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eleggibilità sarà pronunziata per un tempo non minore di cinque, nè maggiore di dieci anni.

Ai reati elettorali si applicano le disposizioni del Codice penale intorno al tentativo, alla complicità, alla recidiva, al concorso di più reati ed alle circostanze attenuanti.

Resta sempre salva l'applicazione delle maggiori pene stabilite nel Codice penale per reati più gravi non puniti dalla presente legge.

L'articolo 112 poi è notevolissimo in ispecie per due disposizioni: perchè ammette l'*azione popolare* pei reati elettorali, e perchè abolisce limitatamente ai medesimi la « garanzia amministrativa » dei pubblici funzionarii:

Art. 112. — *Qualunque elettore* può promuovere l'azione *penale*, costituendosi *parte civile*, pei reati contemplati nel presente Titolo.

Le autorità giudiziarie procedono alla istruzione del processo e raccolgono le prove: ma in caso di elezione non può farsi luogo al giudizio, sino a che la Camera elettiva non abbia emesso su di essa le sue deliberazioni (§ 628 e ss.).

L'azione penale si prescrive fra *mesi sei* dalla data dei verbali ultimi dell'elezione, o dall'ultimo atto del processo.

Dall'arrivo degli atti alla Camera, e durante la inchiesta che essa ordini, sino alla definitiva deliberazione della Camera stessa sulla elezione, la prescrizione rimane sospesa.

Ordinata un'inchiesta dalla Camera, la Commissione ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorra, una indennità.

Ai testimoni delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsità in giudizio e sul rifiuto di deporre in materia civile; salvo le maggiori pene secondo il Codice stesso, cadendo la falsità od il rifiuto su materia punibile.

Ai pubblici ufficiali imputati di taluno dei reati contemplati della pre-

sente legge non sono applicabili le disposizioni degli articoli 8 e 139 del regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, testo unico legge comunale e provinciale.

Finalmente l'articolo 114 determina quali dei reati elettorali sono di cognizione delle Corti d'assise, e quali dei Tribunali.

Art. 114. — La cognizione dei reati elettorali di cui agli articoli 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110 e 111, è devoluta ai *Tribunali penali*.

L'autorità giudiziaria cui siano stati rimessi per deliberazione della Camera dei deputati atti di elezioni contestate, dovrà ogni tre mesi informare la presidenza della Camera stessa delle decisioni definitive rese nei relativi giudizi o indicare sommariamente i motivi per i quali le decisioni definitive non hanno ancora potuto pronunziarsi.

La legge elettorale politica, a sua volta, contiene le seguenti disposizioni in ordine al diritto di voto e a quello d'eleggibilità al Parlamento:

Art. 14. — *I sottufficiali e soldati* dell'esercito e dell'armata nazionale non possono *esercitare* il diritto elettorale finchè si trovano sotto le armi.

Questa disposizione si applica pure agli individui appartenti a *corpi organizzati* per servizio dello Stato, delle Provincie e dei comuni.

Art. 96. — Oltre i casi nei quali la legge fa derivare da condanne penali la sospensione dell'esercizio del diritto elettorale pel tempo in essa indicato, incorrono nella perdita della qualità di elettore e di eleggibile e del diritto a chiederne il riconoscimento:

1° I condannati alle pene dell'ergastolo, dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e a quelle della reclusione e della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni;

2° I condannati a pene correzionali per reati di furto, ricettazione dolosa di oggetti furtivi, truffa appropriazione indebita, abuso di fiducia, e frode di ogni altra specie e sotto qualunque titolo del Codice penale, qualunque specie di falso, falsa testimonianza e calunnia, nonchè per reati contro il buon costume, secondo la cessata legislazione penale;

3° I condannati per reati che secondo il vigente Codice penale, corrispondono a quelli contemplati nel numero precedente.

Sono eccettuati i condannati che hanno ottenuta la riabilitazione.

Art. 97. — Sono incapaci di esercitare il diritto di elettore e di eleggibile coloro i quali furono condannati per reato di oziosità, vagabondaggio e mendicità.

Tale incapacità cesserà un anno dopo espiata la pena.

Art. 98. — Sono pure incapaci di essere elettori o eleggibili:

I commercianti falliti, finchè dura lo stato di fallimento;

Coloro che sono in istato d'interdizione o inabilitazione per infermità di mente;

Coloro che sono ricoverati negli Ospizi di carità, e coloro che sono abi-

tualmente a carico degli Istituti di pubblica beneficenza e delle Congregazioni di carità.

Art. 113. — Nei reati elettorali, ove la presente legge non abbia specificatamente contemplato il caso in cui vengano commessi da pubblici ufficiali, ai colpevoli aventi tale qualità non può mai applicarsi il minimo della pena.

Le condanne per reati elettorali ove per espressa disposizione della legge, o per la gravità del caso, venga dal giudice irrogata la pena della detenzione producono sempre, oltre le pene stabilite nei precedenti articoli, la sospensione del diritto elettorale e di tutti i pubblici uffici per un tempo non minore di un anno nè maggiore di cinque.

Ove la detta condanna colpisca il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eleggibilità sarà pronunziata per un tempo non minore di cinque, nè maggiore di dieci anni.

Ai reati elettorali si applicano le disposizioni del Codice penale intorno al tentativo, alla complicità, alla recidiva, al concorso di più reati ed alle circostanze attenuanti.

Resta sempre salva l'applicazione delle maggiori pene stabilite dal Codice penale per reati più gravi non puniti dalla presente legge.

Tali disposizioni sono poi ripetute negli articoli 21, 22 e 11 della legge comunale e provinciale, in ordine al diritto elettorale amministrativo ed al corrispondente diritto d'eleggibilità.

Art. 40.

Nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuto l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge.

SOMMARIO: (1)

*** Eleggibilità alla Camera dei deputati.**

* § 415. Criterii generali di eleggibilità. — * § 416. Il costituente piemontese di fronte al problema riguardante l'eleggibilità. — * § 417. La portata della formula « nessun deputato può essere ammesso alla Camera ». — * § 418. Condizione di eleggibilità e prima condizione: « occorre esser suddito del Re ». — Esame di questa espressione statutaria. — * § 419. Seconda condizione: Età di trent'anni. — * § 420. Terza condizione: Avere il godimento dei diritti civili e politici. — * § 421. Cenni generali intorno agli « altri requisiti voluti dalla legge » secondo la formula testuale usata dallo Statuto.

*** Ineleggibilità assolute e relative.**

* § 422. Ineleggibilità per ragioni d'impiego. — Eccezioni in proposito. — * § 423. Ineleggibilità per rapporti d'interesse col Governo — * § 424. Ineleggibilità di coloro che si trovano al servizio di Stati esteri. — * § 425. Ineleggibilità degli ecclesiastici aventi cura d'anime. — * § 426. Altre ineleggibilità assolute: Senatori-deputati. — * § 427. Ineleggibilità relative.

Incompatibilità parlamentari.

* § 428. Distizione tra *ineleggibilità* ed *incompatibilità*. — * § 429. Specificazione delle varie incompatibilità sancite dalle nostre leggi. — * § 430. Caso del deputato promosso d'impiego od elevato ad ufficio compatibile colla deputazione politica.

*** Testo delle leggi.**

* § 431. Precedenti storici. — * § 432. Disposizioni vigenti.

(1) Cfr. nota e bibliografia all'articolo precedente: dell'opera ivi accennata del MONTALCINI. V. specialmente l'*Introduzione*, ed i capitoli dal XX al XXX in merito alla giurisprudenza parlamentare.

* Eleggibilità alla Camera dei deputati.

* § **415.** — Dopo la grande quistione di decidere chi deve essere elettore, sorge l'altra di decidere chi deve essere eleggibile.

L'idea che viene spontanea quando si toglie ad esame questa materia, è di ordinare con sagaci accorgimenti la composizione del corpo elettorale; ma poi, quando questo scopo si è raggiunto, lasciare pienamente libero il corpo medesimo di scegliere coloro ch'esso reputa più adatti al pubblico ufficio che trattasi di coprire. Più che alla sua foce, il gran fiume elettorale sembra che si debba regolare alla sua sorgente, ricordando il detto di Machiavelli, che le masse sono incapaci di governare, ma sono insuperabili nel sapere scegliere chi debba governarle in loro nome e nel loro interesse.

Nondimeno è antica preoccupazione di tutti i legislatori, quella d'escogitar limiti non solo nell'attribuzione dello elettorato, ma anche nell'attribuzione della eleggibilità. Solone distribuiva il popolo ateniese in quattro classi in base del censo, e riserbava alla sola prima classe l'eleggibilità per gli uffici più elevati, alla seconda e alla terza quella per gli uffici minori, ammettendo l'ultima al solo diritto di suffragio. Nella repubblica romana erano elettori tutti gli uomini liberi, eleggibili i soli patrizî. Nel lungo corso dei secoli intermedii, ovunque furono uffici elettivi, l'eleggibilità venne sempre condizionata ora alle ricchezze, ora alla nascita, ora alla fede religiosa, ora alla fede politica. Oggi stesso, le condizioni dell'eleggibilità sono quasi dappertutto diverse da quelle del semplice elettorato. In ogni tempo e in ogni luogo, insomma, la libertà di scelta degli elettori ha voluto essere armonizzata con gli interessi generali della cosa pubblica: e questi interessi talvolta sono intesi nel senso che le pubbliche funzioni debbano essere riserbate ai cittadini di certe classi privilegiate; altra volta sono stati intesi unicamente nel senso che importi curare,

con un buon ordinamento della eleggibilità, una buona composizione della Camera.

Fra questi due poli si è svolta sempre la quistione della eleggibilità: preoccupazione *politica* di assicurare il predominio agli elementi sociali più elevati, preoccupazione *tecnica* di assicurare l'elezione degli elementi più adatti all'ufficio. E come lo spirito democratico procede innanzi e si afferma, noi vediamo illanguidirsi il primo di codesti criterii, rimanere unico e signoreggiare indisturbato il secondo.

* § **416.** — Nel momento storico in cui veniva alla luce il nostro Statuto, le leggi che potevano servirgli di modello erano quasi tutte informate al criterio politico di riserbare l'eleggibilità alle classi più alte, mentre lo spirito dei popoli minacciava dappertutto di rompere il fragile involucro delle leggi. L'Inghilterra richiedeva ancora, per l'eleggibilità al Parlamento, il possesso d'un reddito di seicento sterline se trattavasi di cavalieri di contea, e di trecento sterline se di deputati dei borghi e delle città: nè venne all'abolizione di cotesti obblighi se non nel 1858. Imponeva altresì un giuramento confessionale, che per la sua formola escluse i cattolici fino al 1829, i quaccheri fino al 1833, gli israeliti fino al 1858, i liberi pensatori fino al 1887.

In Francia la Carta del 1814 con l'articolo 38 aveva condizionato l'eleggibilità parlamentare al pagamento d'una contribuzione diretta di mille franchi; la Costituzione del 1830 con l'articolo 37 aveva conservato l'obbligo d'un censo, rimettendo alla legge di stabilirne l'ammontare, e la legge del 1831 lo aveva fissato, di regola, a cinquecento franchi annui di contribuzioni dirette. Solo il Belgio con l'articolo 50 della sua Costituzione (1831) avea determinato le condizioni d'eleggibilità senza prescrivere alcun censo, e soggiungendo che la legge non avrebbe potuto mai richiedere in seguito altre condizioni. Da questo stato di cose non è illecito l'inferire che forse il costituente piemontese ebbe da principio l'idea d'attenersi al sistema del censo per

gli eleggibili, come aveva abbracciato il sistema del censo per gli elettori e ne avea dato annunzio nell'articolo 7 del Proclama costituzionale 8 febbraio 1848.

Ma i tempi non volgevano propizii a quelle artificiose combinazioni, per le quali soleva darsi al popolo l'illusione del potere, sottraendogliene l'effettivo esercizio. Era quello precisamente il tempo in cui si esclamava « la démocratie coule à pleins bords ». Fra la pubblicazione del Proclama costituzionale e la promulgazione dello Statuto scoppiò in Francia la rivoluzione di febbraio che doveva addurre il suffragio universale e la repubblica; sotto il colpo degli avvenimenti, il costituente piemontese gettò da parte il censo elettorale e con esso il censo d'eleggibilità, se mai ne ebbe l'idea. Certo è, che dai verbali del Consiglio di Conferenza quest'articolo non appare mai discusso, e nemmeno vi s' incontra notizia specifica della sua approvazione.

Così il nostro Statuto entrò francamente nella via liberale, per cui si riconosce bensì opportuno di regolare l'eleggibilità, ma al puro e semplice scopo tecnico di adattare l'organo alla funzione, senza preconcetti o secondi fini di preteso equilibrio sociale o politico. Anzi, capovolgendo in certo modo l'idea che testè dicevamo spontanea nell'osservatore, il nostro Statuto serbò affatto il silenzio sulle condizioni del diritto elettorale, mentre poi stimò necessario di determinare quelle per la eleggibilità.

* § **417.** — Fermiamoci preliminarmente sulle parole con cui si apre l'articolo : « nessun *deputato* può essere *ammesso alla Camera* ».

Questa curiosa formola potrebbe far nascere l'idea, che un individuo, eletto deputato da un collegio elettorale, possa bensì non essere ammesso nella Camera in caso gli manchi qualche necessaria condizione di eleggibilità, ma nondimeno rimanga sempre deputato.

Sarebbe tuttavia strana e insostenibile una siffatta interpretazione. Perciocchè potremmo allora avere alcuni deputati, che non sono tali fuorchè nel nome; il fatto della

elezione rimarrebbe valido, senza poi produrre il suo effetto e raggiungere il suo scopo, che è quello d'investire un cittadino delle *funzioni* di membro della Camera; un collegio avrebbe e non avrebbe al tempo stesso il suo deputato, contrariamente al preciso disposto dell'articolo 44 dello Statuto ed allo spirito evidente del sistema rappresentativo.

Ciò non può ammettersi. Come l'individuo nominato Senatore dal Re ma non ammesso nel Senato non rimane Senatore nemmeno nel nome (§ 626), così l'individuo eletto deputato da un collegio ma non ammesso alla Camera, cessa anche nel nome di essere deputato, e il collegio deve essere chiamato a procedere a nuova elezione.

Quella frase è ricopiata dagli articoli 38 della Carta del 1814 e 32 della Costituzione del 1830: « aucun député ne peut être admis dans la Chambre... ». La sua vera ragion d'essere è quella di stabilire ben fermo, che è il collegio elettorale quello che crea il deputato, sotto la condizione semplicemente *risolutiva* della eventuale dichiarazione d'ineleggibilità: quindi l'individuo eletto ha diritto di chiamarsi deputato, di giurare, di esercitare le funzioni parlamentari e goderne le prerogative, anche prima che la Camera, nell'esercizio del potere conferitole dall'articolo 60 dello Statuto, si sia occupata della elezione di lui (§ 636).

* § **418.** — Passiamo, dopo ciò, ad esaminare quali sono le condizioni necessarie affinchè un individuo possa essere validamente eletto deputato, e per conseguenza in quali condizioni un individuo può essere eleggibile; premettendo che per l'intero nostro diritto pubblico, sebbene non sia detto in alcuna legge, l'ufficio di deputato è connesso all'appartenenza al sesso maschile (§ 397).

La prima condizione che lo Statuto determina è la qualità di « suddito del Re » che più correttamente diremo « cittadinanza ».

Invero i diritti politici per la stessa natura sono proprii del nazionale; lo straniero li esercita nel suo paese, secondo la sua legge, in Italia la partecipazione al governo non può essere che attribuzione degli italiani.

Se nelle prime assemblee rivoluzionarie francesi furono ammessi anche gli stranieri, ciò accadde pel carattere complesso che quella grande rivoluzione si piaceva di rivestire; ma l'esempio non è certo imitabile, e da nessun paese è normalmente imitato.

Abbiamo avuto occasione più volte di far cenno della cittadinanza, nonchè di richiamare la recente legge del 1906 che la disciplina in ordine alla materia che ci interessa (vedi §§ 271, 342, 397), a cui ci richiamiamo.

Ci piace qui osservare come la stessa ragione storica per la quale in Piemonte dapprima e poscia nel Regno di Italia si reputò bastevole al conferimento del diritto di voto la naturalizzazione per semplice decreto regio quando trattavasi di italiani non regnicoli, vale fin dal 1848 anche per la eleggibilità a deputato. La nostra Camera fu sempre assai larga nell'interpretare questa parte dell'articolo 40, e così rammentasi l'ammissione di Alessandro Manzoni nel 1848, quella di G. B. Rossetti, modenese, nel 1848, quella dei bellunese De Boni nel 1861, per tacer d'altri.

Addì 28 novembre 1865 la Camera, non ostante il contrario avviso della sua Giunta per le elezioni, consacrava la massima che gli italiani, i quali nell'esilio avevano assunto la cittadinanza estera, si dovevano considerare nondimeno come eleggibili. Come si vede, prevalevano criterî politici più che giuridici [1].

* § **419.** — La seconda condizione è quella dell'età che deve essere di trent'anni compiuti.

In Inghilterra le regole in ordine all'età degli eleggibili furono lungamente indecise. Sotto Giacomo I si ebbero fino a quaranta deputati d'età inferiore ai vent'anni; alcuni toccavano appena i sedici. Una proposta fatta nel 1621 per restringere l'eleggibilità ai soli maggiorenni, fu respinta dalla Camera. Sotto Carlo II vi fu un deputato di 15 anni; un altro, anche più giovane, prese una volta la parola per

[1] Cfr. MONTALCINI, op. c., p. 294–302, dove è riportata diffusamente la giurisprudenza parlamentare in proposito.

raccontare tranquillamente all'assemblea la storia di Caino e Abele. Una petizione rivolta ai Comuni contro la elezione di un minorenne, nel 1690, non ebbe alcun effetto. Fu solo nel 1695 che una legge intervenne a pronunziare formalmente l'esclusione dei minorenni, ma in ispecie nei primi tempi, essa fu lettera morta, avendo i Comuni, per deferenza al corpo elettorale, sempre ammesso nel proprio seno gli eletti di qualunque età, solo contentandosi di sospendere loro il diritto di voto fino a che non avessero raggiunto i ventun anno.

Nel continente però si è reputato sempre necessario di segnare una differenza fra l'età degli eletti e quella degli elettori; gli stessi paesi che pongono la piena capacità civile al ventunesimo anno, e che rendono pienamente capace il Re all'anno diciottesimo, reputano la maggiore età sufficiente all'elettorato politico e anche all'elettorato e alla eleggibilità nei comuni e nelle provincie, non però alla eleggibilità dei membri della Camera. Fu anzi un tempo in cui si attribuiva una importanza quasi intinta di feticismo ai limiti meccanici dell'età per l'occupazione delle cariche pubbliche.

E gli esempi che più direttamente si trovò innanzi il costituente piemontese, furono quelli della Francia e del Belgio. In Francia la Carta del 1814, mentre stabiliva che i Pari entrassero in Senato a 25 anni acquistandovi il voto a 30, poneva poi il diritto elettorale a 30 anni ed a 40 anni l'età degli eleggibili alla Camera. La Costituzione di luglio, lasciate intatte le disposizioni circa i Pari, abbassava l'età degli elettori politici a 25 anni e quella dei deputati a 30 equiparando (come fu espressamente detto) la età degli eleggibili alla Camera, a quella a cui acquistavasi il voto deliberativo dei Pari. La Costituzione belga nell'articolo 50 pose a 25 anni l'età degli eleggibili.

Posto di fronte alla Costituzione francese ed a quella belga, il costituente piemontese prescelse la più cauta, e segnò a 30 anni l'età degli eleggibili, mentre la legge elettorale segnava a 25 quella degli elettori politici. Per costante giurisprudenza della nostra Camera, i trent'anni

debbono essere raggiunti nel giorno in cui avviene l'elezione, anzi la votazione di primo scrutinio; nè vale il raggiungerla prima della convalidazione ed anche al momento in cui dopo l'elezione si apre effettivamente la Camera. Quindi, a differenza del sistema seguìto dal Senato di fronte ai Senatori nominati prima del quarantesimo anno d'età (§ 341) — ed a differenza del sistema seguito dalla Camera inglese a fronte dei deputati eletti prima del ventunesimo anno — la nostra Camera ha sempre annullato le elezioni di coloro che non avevano toccato i trent'anni al dì dell'elezione medesima. Dal 1848 al 1907 si ebbero di tali casi una ventina sopra le 9406 elezioni che si verificarono nel periodo medesimo. L'ultimo caso verificatosi (1908) si riferisce all'elezione Gallo pel collegio di Girgenti; elezione più volte annullata per mancanza della prescritta età nell'eletto.

* § **420.** — Terza condizione, è il godimento dei diritti civili e politici.

La frase richiama esattamente quella che lo Statuto medesimo adopera nell'articolo 24, a proposito del quale già si è notata la distinzione fra *godimento* ed *esercizio*. Basta all'eleggibilità il godimento dei diritti civili e politici, ossia la capacità potenziale di esercitarli: quindi colui che non è materialmente iscritto nelle liste elettorali politiche e perciò non ha l'esercizio del diritto di voto, se tuttavia possiede la capacità civile e politica, può essere validamente eletto a deputato. Invero nè lo Statuto nè la legge elettorale politica dicono che per essere eleggibile è necessario essere elettore: a differenza della legge comunale e provinciale (articoli 23 e 25).

Come si è visto ai §§ 272-273, *tutti* godono dei diritti civili e politici, a meno che non ne sieno decaduti, per condanna penale. Quelli che ne sono decaduti, pertanto, non possono essere validamente eletti a deputato; e la giurisprudenza della nostra Camera, fin dal 1848 sino ai nostri giorni (caso dell'ex ministro Nasi condannato dall'Alta Corte, dichiarato decaduto e rieletto) è costante nell'annullare la loro elezione. Resta bene inteso che la

condanna deve essere definitiva, ed inoltre deve essere pronunziata da Corte o Tribunale del Regno. Così s'intende che la riabilitazione, quando sia intervenuta prima del giorno dell'elezione, ristabilisce il condannato nella piena eleggibilità.

Quanto all'amnistia, invece si è fatta questione se per rendere valida l'elezione di un condannato, debba essere intervenuta prima della elezione stessa, o basti che intervenga prima della convalidazione. In sostegno di quel modo di vedere s'adduce che le condizioni d'eleggibilità debbono concorrere nell'individuo al momento preciso in cui gli elettori si determinano a votare per lui; anche gli elettori essendo tenuti a rispettare le leggi e quindi altresì le condanne pronunziate dalle autorità legittime. In sostegno dell'altro modo di vedere si osserva che per sua stessa natura amnistia vuol dire oblio, dimenticanza, pacificazione degli animi; ond'essa fallirebbe il suo scopo se non intervenisse a sanare anche l'irregolarità di una elezione; tanto più che molte volte è appunto l'avvenuta elezione quella che affretta o determina l'intervento dell'amnistia; l'istituto dell'amnistia è d'indole politica assai più che giuridica, e quindi le si debbono riconoscere tutti gli effetti che la politica se ne attende. Nel 1896 (elezioni Bosco, Barbato e De Felice) e nel 1900 (elezioni Chiesi, De Andreis e Turati) la nostra Camera sanzionò appunto questa seconda maniera di vedere, e noi crediamo che abbia ben fatto.

§ **421.** — L'articolo 40 aggiunse in ultimo, che alla eleggibilità sono anche necessari « gli altri requisiti voluti dalla legge ».

Esso perciò lascia libertà di aggiungerne o non aggiungerne: ma prescrive che l'aggiunta debba essere fatta dalla *legge*, ossia non per determinazione d'una sola Camera o del Governo, ma per atto del Parlamento. Ed è implicito che l'atto del Parlamento, nell'aggiungere ulteriori condizioni, non deve mai offendere o violare le disposizioni dello Statuto, sieno esse contenute in questo articolo 40, sieno in altri articoli, p. e. nel 24° che dichiara l'uguaglianza giuridica e condanna i privilegi di nascita, di ricchezza, di

fede religiosa e politica. Intanto, allo stato delle cose, le condizioni che la legge ha ulteriormente aggiunto, si differenziano dalle condizioni apposte direttamente dallo Statuto in ciò, che queste ultime non possono essere eliminate dalla sola volontà dell'individuo, mentre quelle aggiunte dalle leggi sono tali da poter essere dall'individuo eliminate. Ma ciò non toglie che gli uni e gli altri ostacoli finchè esistono, hanno l'identico ed assoluto effetto di rendere del pari ineleggibile un individuo.

Quando entrano in vigore queste leggi?

Molte e assai intricate sono le disposizioni legislative su quest'argomento. Per esaminarle senza confusione, noi esponiamo dapprima il loro contenuto secondo l'ordine logico delle idee, e solo da ultimo ne riporteremo il testo.

* Ineleggibilità assolute e relative.

* § **422.** — Non sono eleggibili, per regola generale, gli impiegati dello Stato: e ciò, non per serbare una pretesa « divisione dei poteri » fra Legislativo ed Esecutivo, ma perchè presumesi, e a buon dritto, che la loro condizione di dipendenza gerarchica dai Ministri e l'obbligo di eseguirne fedelmente le istruzioni e gli ordini, impediscano ai funzionari di partecipare con utile pubblico all'ufficio parlamentare. Come potrebbero essi adempiere con libera coscienza il compito di sindacatori del Governo dal quale dipendono? Sospettati sempre dalla pubblica opinione — o che appoggino col proprio voto il Gabinetto, o che lo combattano — essi riuscirebbero per fatale necessità di cose, o a mostrarsi impacciati nell'aula della Camera, o a mostrarsi turbolenti nell'esercizio delle loro funzioni burocratiche. Nè l'Amministrazione nè il Parlamento guadagnerebbero dalla loro partecipazione al duplice ufficio: quindi è che giustamente sono privati della eleggibilità, a meno che non preferiscano dimettersi dall'ufficio pubblico e poscia offrirsi alla libera scelta di un collegio elettorale. Invero, ciò che sana la ineleggibilità dell'impiegato è la rinuncia

all'ufficio, mentre a nulla giova la rinunzia allo stipendio che vi è connesso: tale e giustamente fu sempre la giurisprudenza della Camera italiana, mentre in quella subalpina si seguì l'opposto criterio.

Senonchè le medesime considerazioni or ora svolte, impongono di distinguere, fra i pubblici funzionari, coloro che realmente sono posti in condizioni di dipendenza gerarchica dai Ministri, e coloro che sono investiti di funzioni libere per l'adempimento delle quali non subiscono ordini nè istruzioni se non dalla loro coscienza. Se tutti coloro che ricevono stipendio sul bilancio dello Stato si chiamano in genere impiegati e funzionarî, non tutti per fermo sono agenti e strumenti del Potere Esecutivo: cosicchè, mentre la legge pone giustamente per regola la ineleggibilità degli impiegati, altrettanto giustamente dichiara per eccezione la eleggibilità di coloro che non sono impiegati se non per la nomina e per lo stipendio.

Tali eccezioni concernono:

i Ministri e i Sottosegretari di Stato; che non sono impiegati, ma capi della gerarchia degli impiegati; e se non fossero eleggibili, il Governo di Gabinetto non potrebbe esistere (§ 710);

il Ministro della Casa Reale, per doveroso riguardo alla libertà di scelta della Corona;

il Primo segretario del Gran Magistero degli ordini equestri e l'Avvocato erariale, sia perchè nel momento in cui fu fatta la legge quei due uffici erano occupati da due eminenti personalità parlamentari — che importava non escludere — sia perchè trattasi d'uffici elevati ed indipendenti;

i membri del Consiglio di Stato; i magistrati d'Appello e di Cassazione, e i professori ordinari delle Università — per la loro piena ed assoluta indipendenza di grado e di funzioni, al punto che i primi e gli ultimi godono anche la inamovibilità di sede che ai magistrati era tolta prima della legge del 1908 (§ 775). Ma quanto a questi ultimi è dubbio (per lo meno) se giovi al prestigio delle loro funzioni la facoltà di mescolarsi nelle lotte elettorali e parlamentari,

mentre lo Statuto già provvide a non privare del loro sapiente concorso l'opera legislativa, col chiamarli in sensibile numero nel Senato; sul quale argomento si può osservare che lo stesso corpo elettorale sa trovare la giusta linea eleggendone pochi, come osservava il Ministro Guardasigilli nella recente discussione della legge ultima sull'ordinamento e guarentigia della magistratura [1] e che pel qual motivo non sentiva il bisogno di limitarne di più il numero consentito dalla legge.

Inoltre gli ufficiali generali e superiori di terra e di mare: e non più tutti gli ufficiali, com'era per la legge del 1848. Per essi può addursi l'alta convenienza politica di avvicinare come più si può le istituzioni parlamentari agli eserciti permanenti, due cose che gli inglesi si ostinarono fin qui a reputare inconciliabili. Altri poi adduce l'opportunità di assicurare all'organo legislativo una capacità tecnica in materia così speciale e così importante come la difesa nazionale e la preparazione della guerra: argomento che non ci pare abbia grande importanza se vediamo proprio in questi ultimi tempi [2] chiamato a dirigere l'amministrazione di cui sopra un Ministro borghese. E se alcuno critica il limite troppo basso delle ammissioni, si risponde che l'ammissione dei soli ufficiali generali (di cui parecchi son Senatori) darebbe troppo ristretto campo alla scelta; e toglierebbe il benefizio di avere in Parlamento quelli che per l'età e per lo sprone della carriera da percorrere sono i più studiosi di quelle materie continuamente mutevoli;

i membri dei Consigli superiori presso i varî Ministeri; e qui sembra che la legge sia stata troppo corriva, giacchè non tutti codesti Consigli superiori sono composti con membri effettivamente indipendenti dagli ordini dei Ministri.

Ma d'altra parte la legge stessa, nell'atto che riconosce a questi ufficiali pubblici l'eleggibilità, con una disposizione non eccessivamente logica, determina che il loro numero nella Camera (esclusi i Ministri e i Sottosegretari di Stato) non

[1] Tornata del 13 maggio 1908.
[2] Dicembre 1907.

possa mai superare quello di 40. La quale limitazione fu consigliata dal pensiero di non privare soverchiamente i pubblici uffici degli elementi che debbono presumersi migliori — di non accrescere di troppo i membri della Camera aventi rapporto con l'Esecutivo — di non recare uno strappo eccessivamente temibile all'articolo 50 dello Statuto che vieta ogni stipendio o indennità ai deputati. Dei 508, seggi di deputato, adunque, un solo dodicesimo può essere occupato da cittadini che abbiano stipendio a carico dell'erario: mentre giova aver presente che gli impiegati eleggibili in forza delle sopradette eccezioni raggiungono la cifra di circa cinquemila.

È da osservarsi ancora che con la legge 19 maggio 1901, n. 180, si è portata modificazione alla legge elettorale in questa materia. Con detta legge si è stabilito che quando in talune delle categorie, sia generale che speciale, di funzionari eleggibili all'ufficio di deputato al Parlamento, il numero degli eletti sia inferiore a quello prescritto dell'articolo 88 del testo unico della legge elettorale politica, approvato col più volte ricordato regio decreto 28 marzo 1895, n. 83, i posti vacanti saranno assegnati ai funzionari eleggibili delle altre categorie che fossero in eccedenza, proporzionalmente al numero attribuito dalla legge, sia alla categoria generale che alle speciali. E si è stabilito in conseguenza che si procederà al sorteggio, solo quando fosse superato il numero complessivo prescritto dal primo comma del predetto articolo 88.

* § **423.** — Non sono eleggibili coloro che si trovano in rapporti d'interessi col Governo, sia come vincolati personalmente per contratti, sia come amministratori di Società e Imprese sussidiate dal pubblico Erario.

Si è ritenuto che la loro libertà d'azione come membri del Parlamento potrebb'essere messa a dura prova dalla naturale inclinazione a custodire innanzi tutto l'interesse proprio: e per togliere anche il dubbio, o che un deputato venga spinto a perorare od approvare disposizioni che personalmente lo avvantaggiano, o che il Ministero trovisi

nelle condizioni di premere sull'animo d'un deputato con la minaccia d'indebiti danni o con la promessa di vantaggi indebiti — si è finito col pronunziare la ineleggibilità di una larga schiera di uomini operosi e pratici della vita economica nazionale.

Anche l' Inghilterra, e da lunga pezza, ha preso talune precauzioni contro coloro che hanno vincoli d'interesse col Governo. Essa esclude coloro che sono personalmente vincolati da contratti con lo Stato; ma quanto agli amministratori d' Imprese e Società non li esclude dalla Camera, sibbene li obbliga semplicemente ad astenersi di votare sulle disposizioni legislative che concernono le questioni in cui essi sono ingaggiati. È ancora: perchè tale obbligo incomba, occorre che l'interesse di cui si tratta sia « pecuniario, personale, diretto e immediato ». Questo è sembrato bastevole all' Inghilterra, paese così ricco di industrie e commerci; nel nostro paese, dove gli uni e gli altri sono tanto meno sviluppati e dove è tanto più estesa in loro confronto l'ingerenza dello Stato, anche sotto forma di sussidî, il legislatore ha creduto di metterli senz'altro in condizione sospetta. La legge nostra è riuscita eccessiva, ed anche è incerta e d'applicazione difficile, quando esclude perfino gli avvocati e procuratori che prestano « abitualmente » la loro opera alle Società e Imprese sussidiate. Volendo escludere gli affaristi, ha finito per pronunziare l'ostracismo degli uomini d'affari; escludendo gli uomini di affari, non ha raggiunto lo scopo, giacchè è impossibile escludere tutti gli interessati, che possono essere anche semplici azionisti di Società anonime; ed ha inoltre, escludendo gli uomini d'affari, ampliato indirettamente l'eleggibilità di quelli che appartengono alle altre classi, che per loro natura già tendono a penetrare largamente nella Camera. La conseguenza, come dovevasi attendere, è che la Camera stessa rifugge dall'applicare strettamente queste disposizioni di legge.

* § **424.** — Non sono eleggibili coloro che si trovano al servizio di Stati esteri, e sia pure col consenso dello

Stato nostro, nella qualità di diplomatici, consoli o agenti.

Essi, infatti, si trovano a rappresentare altra sovranità, altri interessi, di fronte allo Stato italiano: e prestano giuramento al Governo straniero che li nomina, e da cui gerarchicamente dipendono. Sebbene cittadini italiani, hanno diritti e prerogative inerenti all'ufficio, che li pongono in condizione veramente inadatta a sedere tra i rappresentanti del popolo. Non possono essere citati come testimoni nelle Corti di Giustizia, ma il magistrato deve adire la loro abitazione; i loro archivi sono inviolabili; hanno diritto di reclamare presso le autorità nostre in nome del loro Governo e di rivolgersi a quest'ultimo, contro il Governo nostro, se i reclami non sono accolti; sovente pel loro carattere pubblico son tenuti di disinteressarsi delle cose politiche del paese in cui risiedono, cioè dell'Italia, pel loro ufficio poi son tenuti d'informare il loro Governo di ogni progetto o fatto anche d'interesse politico, il quale possa interessare più o meno la nazione che rappresentano. I nostri consoli e diplomatici non sono eleggibili, perchè funzionari non espressamente eccettuati dall'ineleggibilità; (§ 422); come dunque dovrebbero essere eleggibili i diplomatici e consoli esteri ?

* § **425.** — Non sono eleggibili gli ecclesiastici, quando però abbiano cura d'anime, e giurisdizione con obbligo di residenza.

Il motivo sostanziale di questa esclusione non è il rispetto all'alto ministerio ecclesiastico, perciocchè l'ufficio di deputato non può essere tal cosa da cui giovi difendere le persone rispettabili. Non è la sollecitudine di tener lontani i ministri del culto dalle turbolenti passioni elettorali, perciocchè lo Stato non è il tutore delle chiese e deve lasciare ad esse medesime la cura del proprio interesse. Non è infine l'allontanamento di nemici dello Stato, perciocchè l'esclusione degli ecclesiastici si trova anche nei paesi dove il sentimento religioso è più vivido e coi sistemi più varii di rapporti fra Stato e Chiesa; e in Italia è anteriore al

presente dissidio fra Stato e Chiesa cattolica, e si riferisce non al solo culto cattolico ma a tutti. Il vero motivo sta nell'influenza morale peculiarissima, che il ministro del culto esercita sulle coscienze di coloro che ne seguono le dottrine e gli insegnamenti; ond'egli si trova in una condizione eccezionale per muovere le masse, talvolta a scopi e fini che possono contrastare con le necessità della vita civile e politica. Per questo i ministri dei culti sono esclusi dall'eleggibilità, e sono esclusi soltanto allorchè esercitano o giurisdizione con residenza o cura d'anime; ossia non in quanto ecclesiastici, ma in quanto ecclesiastici che dispongono delle coscienze dei credenti. Per questo, la legge elettorale nell'articolo 107 e il Codice penale negli atricoli 182-184; hanno dovuto considerare particolarmente i loro abusi dal confessionale o dal pergamo.

L'ineleggibilità della quale trattiamo, concerne, come or ora fu dettto, i ministri di tutti i culti; e perciò non costituisce violazione del principio dell'uguaglianza innanzi la legge (§ 262, 271).

Relativamente al culto cattolico sono ineleggibili gli arcivescovi e vescovi (sebbene per l'articolo 35 dello Statuto essi figurino in testa a tutte le categorie donde si possono trarre i Senatori) i vicari generali, gli arcipreti, i parroci, i membri dei Capitoli e delle Collegiate, e coloro che ne fanno le veci, come economi parrocchiali, vice-curati, viceparroci, ecc. Gli altri ecclesiastici sono pienamente eleggibili: e furono deputati il Gioberti, il Rosmini, il Passaglia, l'Abignente, l'Isnardi, lo Scavini, il Sanguinetti, il Ricotti; ma con la morte dell'on. Asproni, avvenuta nel 1876, nessun altro ecclesiastico ha mai concorso all'elezione e seduto nella Camera, se si fa eccezione per don Margotti... deputato per ventiquattro ore.

È superfluo aggiungere, a solo scopo di precisare le idee, che i frati sarebbero anch'essi eleggibili, perchè la legge ha loro restituiti tutti i diritti civili e politici. Ci pare anzi che il Passaglia fosse « padre », non sappiamo di qual'ordine.

* § **426.** — Ci rimane a ricordare due ineleggibilità, le quali colpiscono i membri stessi del Parlamento, e per ovvie ragioni.

In forza dell'articolo 64 dello statuto stesso, il Senatore non può essere eletto deputato, ed a suo luogo ne tratteremo più diffusamente.

Il deputato eletto senatore, se accetta, decade dalla prima carica.

I deputati, poi, nel tempo in cui seggono alla Camera in rappresentanza di un determinato collegio, non possono essere eletti in altro collegio che si renda vacante nel corso della legislatura. La seconda elezione non dà loro il diritto di optare tra il collegio che prima rappresentavano, e quello che si elegge più tardi; ma impedisce affatto la seconda elezione e l'annulla. Perchè un deputato possa validamente farsi eleggere in altro collegio è dunque necessario che preventivamente si dimetta dalla rappresentanza del primo. Così la nostra Camera ha deciso ripetutamente: nel 23 novembre 1861, nel 22 dicembre 1866, nel 27 febbraio 1867, nel 20 gennaio 1869, nel 16 giugno 1890, nel 6 marzo 1903, dando però luogo a varie ed interessanti discussioni, nella dottrina, contrarie a questa giurisprudenza [1].

Notisi che questo caso non è accennato in modo alcuno dalla legge elettorale. La legge si restringe a regolare solo il caso in cui le varie elezioni dello stesso individuo sieno *contemporanee*. Tanto che nel 6 marzo dello stesso anno 1903 vennero presentate le seguenti proposte dall'on. Rampoldi:

« Aggiunte agli articoli 94 e 95 della legge elettorale politica ».

All'articolo 94:

« Nessun deputato, che sia già nel regolare esercizio del suo ufficio, potrà essere eletto in altro collegio se prima non abbia rassegnato il mandato alla Camera, o quando

[1] Cfr. gli scritti dell'ORLANDO, del ROSSI, del SIOTTO-PINTOR, in « Archivio del dir. pubb., parte I ». Anzi il primo, favorevole già alla tesi della ineleggibilità a deputato del deputato, dichiarò in seguito di convincersi dell'opinione opposta. In senso contrario: MOSCA, nella « Stampa » di Torino 26 settembre 1902; BRUNELLI. « Impressioni e note », p. 292.

questa sia aggiornata, prorogata o chiusa, al presidente.

« Le dimissioni date sono irrevocabili ».

All'articolo 95:

« Però quando la Camera sia aggiornata, prorogata o chiusa tale diritto spetterà al presidente che provvederà perchè sia dichiarato vacante il collegio ».

Ma la proposta non ebbe seguito; così che oggi resta la giurisprudenza parlamentare suaccennata per risolvere un dubbio certo fondato intorno alla legittimità dell'elezione del deputato a deputato.

* § **427.** — La legge poi stabilisce alcune ineleggibilità *relative*, cioè limitatamente al tempo o al luogo in cui l'elezione si verifica. Scopo di quest'ultime è d'impedire che taluno si prevalga d'un suo attuale ufficio per prepararsi, con indebiti o illeciti mezzi, l'elezione a deputato, e quindi si risolvono non in una restrizione, ma in una tutela della libertà del corpo elettorale contro illecite ingerenze o manovre dei candidati o del Governo ad essi favorevoli. Eccone l'elenco:

I magistrati d'appello e i militari che per eccezione sono eleggibili alla Camera (§ 422) non possono però essere eletti nel *territorio* della loro giurisdizione attuale nè in quello nel quale hanno esercitato l'ufficio *sei mesi prima* della elezione.

I deputati provinciali non possono essere eletti deputati al Parlamento, nè nella loro provincia nè in altra, se non abbiano cessato dall'ufficio amministrativo almeno da *sei mesi*. E nella espressione « deputati provinciali » si comprendono anche i presidenti delle Deputazioni provinciali, come ritenne la Camera nella seduta 13 aprile 1893. Vi si comprendono inoltre anche i supplenti, come ritenne la Camera stessa il 16 giugno 1897. Ma si sa, però, quanta infida ed oscillante sia la giurisprudenza parlamentare in siffatta materia, quando essa più che da criteri strettamente giuridici si inspiri a criteri politici, od a ragioni di opportunità, o peggio ancora, personali.

Così, con un evidente sofisma, che qui non possiamo

neppur succintamente dimostrare [1], la Camera, nel 1896 riteneva eleggibili a deputati al Parlamento varî deputati provinciali eletti con manifesta violazione della lettera e dello spirito della legge; e così, proprio in questi giorni [2], la Camera convalidava — contro le conclusioni della Giunta — la elezione dell'on. Margaria, eletto deputato al Parlamento, mentre già ricopriva la carica di deputato provinciale nel luogo d'elezione. La ineleggibilità era evidente per esplicita disposizione di legge. Tuttavia la elezione fu convalidata perchè si disse che lo spirito che animava il legislatore a sancire quella disposizione, ora non ha più ragione d'essere, in quanto che è cessato quella funzione di tutela (dalla quale solo derivava la paventata influenza sugli elettori) che un tempo esercitava la Deputazione provinciale sui Comuni e su altre persone morali della provincia.

Il quale argomento potrà essere serio per una eventuale riforma della legge (tantochè v'è anzi chi ha presentata una proposta in merito) [3], ma non già per interpretarla diversamente quale è oggi.

I membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa non possono essere eletti deputati al Parlamento nella provincia in cui esercitano la loro funzione, se non abbiano cessato da quest'ultima, almeno da *sei mesi*.

Chi è sindaco di un Comune non può essere eletto deputato nel collegio in cui trovasi il Comune medesimo, nè durante il tempo in cui esercita quell'ufficio, nè per *sei mesi* dopo.

Finalmente, se in una legislatura è completo il numero dei 40 funzionari, che per eccezione possono sedere alla Camera (§ 422), per tutto il resto della legislatura medesima diventano ineleggibili tutti i funzionari e per tutti i

[1] Cfr. nostro studio: Un « sofisma della Giunta delle elezioni », in « Impressioni e note », ecc., p. 61.

[2] 21 marzo 1908.

[3] On. MEZZANOTTE. « Proposta d'abolizione dell'articolo 89 della vigente legge elettorale politica », svolta e presa in considerazione nella tornata del 27 maggio 1908.

collegi che si rendessero eventualmente vacanti. La Camera a questo proposito nella tornata del 1° maggio 1892 sancì la massima che in caso di elezione suppletiva non devesi più aver riguardo alle tre sotto-categorie dei 10 professori, 10 magistrati e 20 impiegati in genere. Ed essendo allora vacante un posto nella sotto-categoria dei professori, essa ritenne valida l'elezione allora avvenuta di un impiegato non professore, perchè con l'aggiunta di lui si raggiungeva ma non si superava il numero di 40 funzionari.

Tutte le condizioni richieste per la eleggibilità — assoluta o relativa — debbono concorrere nell'individuo al giorno in cui avviene l'elezione, anzi al giorno del primo scrutinio, perciocchè l'elezione di ballottaggio costituisce una semplice conseguenza della prima. Mancandone una sola in quel giorno, l'elezione è irrimediabilmente nulla, se anche l'ostacolo sia sgombrato prima del ballottaggio o prima della entrata dell'eletto alla Camera, o prima che quest'ultima si occupi di verificare l'elezione di lui.

Vedemmo ciò nel § 419 a proposito della condizione di età; ora, riconfermando le regole per tutte le altre condizioni, nessuna eccettuata, ricorderemo in ordine agli impiegati che non rinunziarono in tempo al loro ufficio, le decisioni della Camera nelle sedute 15 dicembre 1870, 18 marzo 1874.

Quanto al quesito, se l'impiegato ineleggibile per poter divenire eleggibile, debba, prima della elezione, offrire soltanto la dimissione, ovvero ricevere anche l'accettazione di essa dal Governo, la Camera dapprima ritenne che le dimissioni dovessero essere offerte ed accettate; poscia, dal 17 febbraio 1877, ha ritenuto più giustamente, che basta ch'esse siano regolarmente presentate.

* Incompatibilità parlamentari.

* § **428.** — Dalla *ineleggibilità* (assoluta o relativa) devesi distinguere la *incompatibilità*, meglio che le nostre leggi non facciano.

L'ineleggibilità è la condizione giuridica di un individuo, in forza della quale egli non può essere eletto a deputato.

L'incompatibilità è invece quella condizione giuridica per la quale il deputato validamente eletto non può conservare il mandato, se non rinunziando ad altro stato od ufficio che la legge, per motivi d'ordine pubblico, gli proibisce di cumulare con la qualità di membro della Camera.

L'ineleggibilità vizia l'elezione, la quale è nulla dal momento stesso in cui avviene; l'incompatibilità non vizia l'elezione, benchè abbia anch'essa come conseguenza l'annullamento dell'elezione e la vacanza del collegio. L'una agisce sulla *elezione*, e la rende nulla; l'altra agisce sulla *funzione*, impedendola. L'una adunque è irrimediabile: l'altra dipende dalla volontà dell'eletto, il quale può evitare la propria decadenza ponendosi nelle condizioni richieste dalla legge. Questo concetto, che non era punto limpido nella nostra legislazione, vi fu introdotto solo con la legge 5 dicembre 1897, n. 493.

* § **429.** — Ciò premesso, diamo l'elenco delle varie incompatibilità sancite nelle nostre leggi.

Abbiamo veduto che in eccezione della regola generale, alcuni funzionari, sono eleggibili; ma per una curiosa contradizione della legge, il loro numero non può superare i 40 e per una disposizione anche più assurda, entro questi 40 debbono poi distinguersi gli appartenenti alle varie categorie di funzionari. Esclusi cioè dal numero i Ministri e Sottosegretari di Stato (chè altrimenti come già si osservò risulterebbe impossibile il gioco del Governo di Gabinetto), nella Camera non possono sedere più di 10 professori d'università, 10 magistrati di cassazione e d'appello, e 20 fra impiegati delle altre carriere ammesse. Cosicchè, risultando eletti più di 10 professori, o più di 10 magistrati, o più di 20 impiegati in genere, è necessario eliminare il dippiù in ciascuna di codeste categorie. L'eliminazione si fa per sorteggio: ma coloro ai quali il sorteggio non risulta favo-

revole, hanno facoltà di optare: ossia possono, o rimanere deputati, dimettendosi dall' impiego, ovvero conservare quest'ultimo, uscendo dalla Camera.

Chi è deputato al Parlamento, non può essere deputato provinciale in veruna provincia del Regno. Venendo eletto a tale ufficio amministrativo, deve scegliere fra i due; e se non rinunzia all'ufficio amministrativo, s'intende decaduto da membro della Camera.

Il sindaco eletto deputato in un collegio estraneo a quello in cui esercita l'ufficio di sindaco, e il deputato eletto sindaco in un Comune estraneo al collegio di cui è deputato, deve optare fra le due qualità.

Il deputato eletto a membro della Giunta provinciale amministrativa nella provincia in cui trovasi il suo collegio, deve del pari decidersi fra i due uffici.

Il cittadino che esercita un ufficio retribuito o gratuito in un Istituto di emissione, se eletto deputato, deve rinunciare a quell'ufficio: in caso contrario s'intende che rinunzia al mandato.

* § **430.** — Vi è poi una disposizione che si connette dappresso a questa materia, senza che possa dirsi strettamente nè un caso di incompatibilità, nè un caso di decadenza in senso proprio.

Per una legge del 1709 a tutela della indipendenza della Camera dall'Esecutivo, fu in Inghilterra stabilito, che il deputato, il quale accetti dalla Corona un impiego o una promozione od impiego compatibile con la deputazione, debba nondimeno decadere dal mandato legislativo, pur potendo essere immediatamente rieletto. In questo modo non era impedito ai membri dei Comuni di ricavare profitti o miglioramenti di stipendio, ma si istituiva una remora ai pericoli di corruzione col richiedere l'intervento del corpo elettorale, perchè dichiarasse, se malgrado il sussidio o miglioramento ricavato, il deputato continuava a rimanere degno della pubblica fiducia.

Questa duplice disposizione fu introdotta anche in Italia dalla legge 17 dicembre 1860, n. 4513. La legge 13

maggio 1877, n. 3830, lo riprodusse con maggiori particolari nel seguente articolo:

Art. 7. — Durante il tempo in cui il deputato esercita il suo mandato, *e sei mesi dopo*, non potrà essere nominato a verun ufficio retribuito, contemplato all'articolo 1 della presente legge (*ora articolo 82 del testo unico*), tranne che si tratti di *missioni all'estero*.

Questo divieto non è applicabile ai deputati Ministri, Segretari di Stato ed ai deputati segretari generali dei Ministeri, i quali continueranno ad essere soggetti alla rielezione, nè a quelli tra loro, che, quando cessino da tale ufficio, siano rinominati a quelli civili o militari che antecedentemente coprivano.

I deputati impiegati, ad eccezione degli ufficiali dell'esercito o dell'armata *in tempo di guerra*, non potranno ottenere *promozioni* fuori di quelle rigorosamente determinate dall'anzianità.

In questo caso *cesseranno* di essere deputati, ma potranno essere *rieletti* .....

Più tardi però intervenne la legge 14 luglio 1887, n. 4711, la quale abrogò i due primi paragrafi del riferito articolo, togliendo il savio ed opportuno divieto di chiamare i deputati ad altri uffici retribuiti nelle amministrazioni pubbliche. E poichè la rimanente parte dell'articolo rimase immutata, si ha di presente la strana anomalia, che il deputato semplicemente promosso, deve decadere dal mandato salvo rielezione; quello elevato di un colpo ad un ufficio retribuito, non è soggetto ad alcun obbligo.

* Testo delle leggi.

* § **431.** — Dopo avere esposto secondo l'ordine logico le condizioni che danno luogo rispettivamente all'ineleggibilità ed all'incompatibilità, è opportuno riferire il testo legislativo corrispondente. Premettiamo, a maggiore intelligenza, alcuni brevi ricordi storici.

L'editto 17 marzo 1848, che fu la prima legge elettorale sotto l'imperio dello Statuto nostro, si occupava anche della eleggibilità. Essa escludeva fin d'allora gli ecclesiastici; ma ammetteva come regola l'eleggibilità dei pubblici funzionari, escludendone per eccezione quelli che non parvero godere di sufficiente indipendenza, e restringendo al mas-

simo di *un quarto*, cioè 51 su 204, gli impiegati che potevano aver seggio nella Camera.

La legge elettorale del 17 dicembre 1860, n. 4513, disciplinando l'istessa materia, capovolse il concetto della precedente: cioè ritenne per gl'impiegati come regola l'ineleggibilità e come eccezione l'eleggibilità, restringendone il numero massimo da un quarto ad *un quinto*, cioè 102, dopochè il numero totale ascese a 508. E inoltre istituì dentro la categoria generale degli impiegati le due sottocategorie dei professori e dei magistrati, disponendo che ciascuna sottocategoria non potesse superare l'*ottava parte* del *quinto*, cioè 13 rispettivamente su 102.

La legge 3 luglio 1875, n. 2610, disciplinò alcuni punti dubbî, sempre in ordine all'eleggibilità degli impiegati; mettendo termine a certe interpretazioni di favore per le quali i professori membri del Consiglio superiore dell'istruzione pubblica si conteggiavano nella categoria generale dei funzionari e non nella sottocategoria dei professori, e gli impiegati ineleggibili si facevano passare per eleggibili, quando rivestivano temporaneamente un ufficio compatibile non congiunto necessariamente con quello che era il loro proprio.

Sopraggiunse la legge 13 maggio 1887, n. 3830, la quale riordinando in ogni parte la materia della ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari, abbassò a 40 su 508 il numero dei deputati impiegati, a 10 su 40 il numero dei professori e rispettivamente dei magistrati; introdusse la ineleggibilità per ragione d'affari e quella per dipendenza dei Governi esteri.

Il testo unico delle leggi elettorali, approvato con regio decreto 24 settembre 1882, n. 4711, conglobò tutte le disposizioni delle leggi precedenti. Venne poi la legge 10 aprile 1893, che introdusse l'incompatibilità con gli uffici retribuiti o gratuiti negli Istituti d'emissione.

Tutte le disposizioni in vigore, finalmente, vennero riprodotte nel vigente testo unico del 28 marzo 1895, n. 83, al quale tuttavia fu arrecata in questa parte un'ultima modificazione con la legge 5 dicembre 1897, n. 493.

§ **432.** — Ecco adunque gli articoli del vigente testo unico. Essi costituiscono il Titolo IV della legge elettorale:

Art. 81. — Chiunque può essere eletto deputato purchè in esso concorrano i requisiti voluti dall'articolo 40 dello Statuto.

Art. 82. — Non possono essere eletti deputati al Parlamento i funzionari ed impiegati aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato, o sui bilanci del Fondo per il culto, degli Economati generali dei benefizi vacanti, della Lista civile, del Gran Magistero dell'Ordine Mauriziano, delle scuole d'ogni grado sovvenute dal bilancio dello Stato, ad eccezione:

a) dei ministri segretari di Stato, dei sotto-segretari di Stato, del ministro della Casa Reale e del primo segretario del Gran Magistero dell'Ordine Mauriziano;

b) del presidente, dei presidenti di Sezione, dei consiglieri del Consiglio di Stato e dell'avvocato generale erariale;

c) dei primi presidenti, dei presidenti e dei consiglieri di Corte di cassazione;

d) dei primi presidenti, dei presidenti e dei consiglieri delle Corti di appello, i quali non possono essere eletti nel territorio della loro giurisdizione attuale, o in quello nel quale hanno esercitato l'ufficio sei mesi prima della elezione;

e) degli ufficiali generali e degli ufficiali superiori di terra e di mare, i quali non possono essere eletti nei distretti elettorali nei quali esercitano attualmente, o hanno esercitato l'ufficio del loro grado sei mesi prima della elezione;

f) dei membri del Consiglio superiore di pubblica istruzione, del Consiglio superiore di sanità, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio delle miniere;

g) dei professori ordinari delle regie Università e degli altri pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici.

Art. 83. — Sono considerati come funzionari ed impiegati dello Stato coloro che sono investiti di reggenze e di incarichi temporanei di *uffici*, i quali facciano carico al bilancio dello Stato oa gli altri bilanci indicati nell'articolo precedente.

Ogni funzionario e impiegato regio in aspettativa è assimilato a quello in attività.

Art. 84. — Non sono eleggibili i direttori, amministratori, rappresentanti e in generale tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato.

Non sono parimenti eleggibili gli avvocati e procuratori legali che prestano abitualmente l'opera loro alle società ed imprese suddette.

Art. 85. — Non sono eleggibili coloro i quali siano personalmente vincolati collo Stato per concessione o per contratti di opere o somministrazioni.

Art. 86. — I diplomatici, i consoli, i vice-consoli ed in generale gli ufficiali retribuiti o no, addetti ad ambasciate, legazioni o consolati esteri, tanto residenti in Italia, quanto all'estero, non possono essere deputati, sebbene abbiano ottenuto il permesso dal Governo nazionale di accettare l'ufficio

senza perdere la nazionalità. Questa incompatibilità si estende a tutti coloro che hanno un impiego qualsiasi da Governo estero.

Art. 87. — Non sono eleggibili gli ecclesiastici aventi cura d'anime, o giurisdizione con obbligo di residenza, quelli che ne fanno le veci, e i membri dei Capitoli.

Art. 88. — I funzionari ed impiegati eleggibili a sensi dell'articolo 82, non potranno essere nella Camera in numero maggiore di 40.

In questo numero non sono compresi i ministri segretari di Stato e i sottosegretari di Stato anche quando cessino da tali uffici e siano rinominati a quelli civili o militari che antecedentemente coprivano.

I funzionari ed impiegati compresi nelle categorie *c*, *d*, *g*, sopraindicate all'articolo 82, non potranno essere nella Camera in numero maggiore di 10, quand'anche appartengano ad uno dei Consigli designati nella lettera *f* dell'articolo stesso, tanto per le due prime che abbracciano complessivamente i membri di Corte di cassazione e delle Corti d'appello, quanto per la terza che abbraccia i professori.

Se l'anzidetto numero legale sarà superato, avrà luogo il sorteggio. Se il numero totale degli impiegati, compresi quelli delle categorie *c*, *d*, *g*, supererà quello di 40, il numero stesso sarà ridotto mediante sorteggio tra gli eletti non compresi nelle anzidette categorie.

Le elezioni di quelli a cui non esca favorevole il sorteggio, saranno annullate — se gli eletti entro otto giorni dall'avvenuto sorteggio, non avranno presentato alla Presidenza della Camera, le loro dimissioni dall'impiego. Tali dimissioni, che prendono data ed hanno effetto dal giorno stesso del sorteggio, saranno trasmesse dal presidente della Camera ai competenti Ministeri per ogni effetto di legge — (1).

Quando sia completo il numero totale predetto, le nuove elezioni di funzionari ed impiegati saranno nulle.

Sarà nulla parimenti l'elezione degli impiegati designati nell'articolo 82 quando gli eletti disimpegnino, anche temporaneamente, un altro ufficio retribuito sul bilancio dello Stato, fra quelli non contemplati dal suddetto articolo o non congiunti necessariamente con essi.

Art. 89. — Le funzioni di deputato provinciale e di sindaco sono incompatibili con quelle di deputato al Parlamento.

Chiunque eserciti funzioni di deputato provinciale o di sindaco non è eleggibile a deputato al Parlamento se non ha cessato dalle sue funzioni almeno da sei mesi.

Però il sindaco può essere eletto deputato al Parlamento fuori del collegio elettorale nel quale esercita le sue attribuzioni.

In questo caso, ove non rinunci al mandato legislativo nel termine di otto giorni dalla convalidazione della sua elezione, cessa dalle funzioni di sindaco.

Non possono essere membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa, i deputati al Parlamento nella provincia in cui furono eletti, e decadono di pieno diritto dall'ufficio di membro elettivo della Giunta, i

(1) Le parti di questo capoverso, che abbiamo comprese fra le due lineette, furono aggiunte dalla ripetuta legge 5 dicembre 1897, n. 493.

deputati che in caso di elezione non avranno fra otto giorni dall'elezione medesima, rinunziato all'ufficio di deputato.

I membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa non possono essere eletti deputati al Parlamento nella provincia in cui esercitano le loro funzioni, se non abbiano rinunziato alle funzioni stesse da sei mesi almeno.

Art. 90. — I deputati impiegati, ad eccezione degli ufficiali dell'esercito e dell'armata in tempo di guerra, non potranno ottenere promozioni fuori di quelle rigorosamente determinate dall'anzianità.

In questo caso cesseranno di essere deputati, ma potranno essere rieletti.

Cesserà di essere deputato chi passi nelle condizioni di ineleggibilità di cui agli articoli 84, 85 e 86 della presente legge.

Art. 91. — I membri del Parlamento non possono esercitare alcun ufficio retribuito o gratuito negli Istituti d'emissione.

Togliamo poi dalla vigente legge comunale e provinciale (testo unico del 4 maggio 1898, n. 164) le disposizioni che seguono:

Art. 11. — Non possono essere membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa:

a) i deputati al Parlamento nella provincia in cui furono eletti;

. . . . . .

Decadono di pieno diritto dall'ufficio di membri elettivi della Giunta amministrativa le persone contemplate nelle lettere *a*. ..... del presente articolo, che in caso di elezione non avranno, fra otto giorni dall'elezione medesima, rinunziato all'ufficio che li rende incompatibili.

. . . . . .

I membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa non possono essere eletti deputati al Parlamento nella provincia in cui esercitano le loro funzioni, se non abbiano rinunziato alle funzioni stesse da sei mesi almeno.

Art. 145. — Le funzioni di deputato al Parlamento e di deputato provinciale sono incompatibili con quelle di sindaco.

Chiunque eserciti una delle dette funzioni non è eleggibile a sindaco se non ha cessato dalle stesse almeno da sei mesi.

Il sindaco può essere eletto deputato al Parlamento fuori del collegio elettorale nel quale esercita le sue attribuzioni.

In questo caso, ove non rinunci al mandato legislativo nel termine di otto giorni dalla convalidazione della sua elezione, cessa dalle funzioni di sindaco.

Art. 225. — Le funzioni di deputato al Parlamento e di sindaco sono incompatibili con quelle di deputato provinciale. Sono pure incompatibili le funzioni di presidente del Consiglio provinciale e di presidente della Deputazione provinciale.

Chiunque eserciti una delle dette funzioni, non è eleggibile ad altro degli uffici stessi se non ha cessato dalla sue funzioni almeno da sei mesi.

Art. 41.

I deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti.

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.

SOMMARIO:

Il mandato imperativo.

§ 433. Carattere del mandato politico nei primi tempi del sistema rappresentativo. — § 434. Come le mutate condizioni di fatto abbiano, nei tempi moderni, cambiato il carattere di detto rapporto. — § 435. La condanna del mandato imperativo in Francia. L'esempio è seguito dal costituente piemontese. — § 436. Valore giuridico della condanna del mandato imperativo. Disamina della prima parte dell'articolo 41. (*n*) — § 437. Disamina del capoverso di detto articolo.

Rapporti fra elettori ed eletti.

§ 438. Natura di questi rapporti: si esamina l'opinione di coloro che considerano la Camera un organo dello Stato. — § 439. Si esamina l'opinione di coloro che la considerano essenzialmente un organo di rappresentanza del popolo. — § 440. Come possano conciliarsi le due sopraccennate opinioni. — § 441. Argomenti che suffragano la tesi essere ad un tempo la Camera organo statuale ed organo rappresentativo.

Il mandato imperativo.

§ **433.** — Nei primi tempi del sistema rappresentativo, i contribuenti erano convocati a parlamento dal Re, al solo scopo di dibattere e fissare con lui la misura delle imposte straordinarie (§ 199).

Ogni comunità, ogni corporazione riceveva l'invito regio di comparire alla radunanza per mezzo d'appositi delegati: e quando le corporazioni non riuscivano a farsi rappresentare e a sfuggire all'invito foriero di nuovi dispendî, dovevano piegarsi al desiderio del principe, esaminare la richiesta, inviargli i rispettivi rappresentanti.

In così fatto stato di cose, ciò che importava non era il modo dell'elezione o il numero o la qualità o la durata in ufficio degli eletti, ma solo le istruzioni ch'essi dovevano ricevere per adempiere il proprio mandato con soddisfazione dei rispettivi committenti; e il rapporto che si stabiliva fra mandanti e mandatari era di per sè chiaro, semplice, non equivoco. Come si facesse l'elezione in quei primi tempi, è ignoto e avvolto nelle tenebre; nessuno curò di tramandarcene sicura notizia, perciocchè poco importava il modo, se il corpo elettorale formava un tutto organico, unanime, ispirato dall'identico interesse di pagare il meno possibile. In Inghilterra, sembra che quelle delle comunità rurali si facessero da tutto il popolo radunato nelle corti di contea; in Francia, nel 1789, se ne era così perduta la traccia, che dovendosi convocare la famosa assemblea di notabili, un editto del Re diede incarico di indagare il modo delle antiche elezioni — per una specie di curiosa ironia — ad un'Accademia letteraria. Quale il numero dei deputati da inviarsi a ciascun Parlamento, era anche cosa di poco rilievo, giacchè i deputati, o fossero uno o più per ogni corporazione, recavano al Re l'espressione dello identico sentimento sopra l'unica proposta di cui trattavasi. Talvolta ogni corporazione fu invitata a mandarne due, talvolta tre o quattro, senza alcuna idea di proporzione fra il Collegio e la rispettiva rappresentanza: uno solo sarebbe stato sufficiente in ogni caso, se per l'assenza della stampa, delle ferrovie, del telegrafo, dei rapidi mezzi d'informazione a vantaggio dell'opinione pubblica, le comunità non avessero mostrata inclinazione a spedirne due o più; i quali mutuamente si controllassero adempiendo in solido il loro mandato. Chi potesse essere eletto, nemmeno era cosa di rilievo, ed ogni corporazione era in ciò pienamente libera: sembra che in genere esse deputassero i proprî corpi amministrativi, i quali per l'ufficio loro potevano meglio d'ogni altro perorare la causa dei rispettivi amministrati; ovvero inviavano quelli che spontaneamente si offrivano a sostenere le spese e gli incomodi del viaggio, o che si contentavano di più modica indennità pel loro fastidio. Nulla impediva che si incari-

cassero stranieri; che più enti, a risparmio di spesa, delegassero in comune lo stesso individuo; che l'individuo prescelto mandasse altra persona in sua vece. Nè importava il tempo per il quale i deputati erano eletti, non distinguendosi allora la legislatura dalla sessione: i delegati dovevano recarsi a quel dato Parlamento, e non occorreva sapere altro; cosicchè si ricordano esempî di rinnovate elezioni per due o più Parlamenti convocati nello stesso anno, e viceversa furono visti ritornare i medesimi individui in rappresentanza del medesimo Collegio anche a Parlamenti convocati a notevole distanza di tempo.

Ciò che importava in così fatto stato di cose, era piuttosto di determinare quale linea di condotta i deputati avessero a tenere di fronte alle richieste regie. Lo scopo della convocazione del Parlamento era ben preciso, ben definito, ben conosciuto agli elettori, nel momento in cui essi convenivano per la scelta dei proprî rappresentanti: quindi essi erano in condizione di poter deliberare fin da quel momento che cosa al Re si dovesse rispondere, e sarebbe anzi a meravigliare, se avessero trasandato di deliberarlo essi medesimi. E come in prosieguo di tempo i cittadini si accorsero di avere fra le mani, con la concessione dei sussidi straordinarii, un infallibile strumento per ottenere in cambio dal Re la concessione di favori giuridici, doveva anche naturalmente avvenire, che nell'atto di accordarsi circa la risposta da mandare al Re in ordine alla richiesta di lui, si accordassero anche intorno alle richieste ch'essi medesimi reputavano di dover fare al loro Principe. Era già nota la massima, che « non vi è rappresentanza senza tassazione », perchè quella non costituiva se non il tramite per giungere a quest'ultima: nacque di poi l'altra massima « *redrey before supply* », come dicevano gli inglesi, o « *plaintes et subsides se tiennent* », come dicevano i francesi; e in quella società omogenea, sottoposta a un Governo intenso ma non esteso, riuscì altrettanto facile ai singoli collegi il mettersi d'accordo sugli abusi da denunziare, come il mettersi d'accordo sulla misura dei sussidi da concedere.

Così le assemblee elettorali erano innanzi tutto assemblee deliberanti, le cui decisioni poscia si trasmettevano al Parlamento per mezzo di appositi mandatari o ambasciatori. Ogni villaggio — scrive il Picot parlando della Francia — redigeva il suo quaderno o *cahier* di doglianze, che per le lontane convocazioni dei Parlamenti finivano per riassumere di volta in volta, l'arretrato di una intera generazione; si teneva quindi al capoluogo di baliaggio un'assemblea generale, nella quale i delegati dei villaggi combinavano un nuovo *cahier* con l'insieme delle particolari differenze, e sceglievano i deputati del baliaggio; questi si recavano agli Stati Generali, con l'obbligo di difendere il *cahier* tutt' intero e nulla modificarvi senza il permesso dei rispettivi committenti. Altre volte si conferiva il mandato di votare conformemente al voto di altri baliaggi e d'altre corporazioni. Altre volte, infine, si conferiva il mandato *ad referendum*, cioè con l'obbligo di non dare alcun voto definitivo, ma udire e riferire ai committenti per riaverne ulteriori istruzioni specifiche. Entrando nel Parlamento, ogni deputato aveva dunque un compito assolutamente circoscritto dai limiti stessi delle rimostranze di cui era portatore, e se una nuova quistione sorgeva là d'improvviso, non decidendone il *cahier*, non potevano essi nemmeno deciderne. Quando i deputati giungendo a Orléans, nel 1560, appresero la morte del Re Francesco II, essi richiesero ad una voce di poter tornare nei loro baliaggi per conoscere l'opinione degli elettori circa la costituzione d'un Consiglio di reggenza.

Chiuso infine il Parlamento, i deputati ritornavano presso i loro elettori ad informarli, poichè mancava la stampa e il telegrafo, del come avevano adempiuto l'incarico; e gli elettori, in tanto si tenevano vincolati dall'opera dei deputati, in quanto questi ultimi avevano seguìto le istruzioni dei loro committenti. Chi aveva consentito, pagava: le sole deliberazioni prese dal Parlamento unanime, erano obbligatorie per tutti.

Da tutto ciò emerge che nei primi tempi del sistema rappresentativo — quando il Parlamento rappresentava

una serie d'ordini, corpi e corporazioni autonome, e fra contribuenti e Governo imperava il principio feudale del *do ut des* — il rapporto fra elettori e deputati era quello d'un puro mandato civile riposante sopra una manifestazione di volontà e valevole ai soli scopi e dentro i soli limiti prefissi. I deputati erano veramente procuratori, quali si veggono designati in antiche carte d' Inghilterra e di Spagna; convenivano a nome e per conto dei loro elettori, *en la place de tous et de chacun d'eux*, come si legge nei decreti reali di convocazione dei collegi inglesi del XIII secolo. Quegli antichi elettori non possedevano, è vero, il diritto di revocare i mandatari infedeli: ma ciò si spiega per la brevità delle sessioni, che impediva il rapido diffondersi delle notizie tra la sede del Parlamento e i lontani collegi. Poichè erano i deputati stessi che a fatti compiuti ne recavano notizia ai committenti, il diritto di revoca si trovava assorbito in quello di non riconoscere gli impegni eventualmente assunti dai mandatari al di là dei termini del mandato.

§ **434.** — Questo genere di rapporti contrattuali, di puro diritto privato fra elettori ed eletti, era possibile finchè lo Stato si considerò come un'unione materiale di città e classi distinte — finchè il popolo non ebbe ingerenza sull'indirizzo e sull'azione dello Stato stesso ed i singoli gruppi ebbero soltanto immunità e diritti da difendere contro il Governo, considerato quasi un comune nemico — sinchè il Parlamento ebbe l'unico ufficio *legale* di votare le imposte straordinarie, e si assunse l'unico ufficio *politico* di impedire i mutamenti inconsiderati nel diritto nazionale — finchè le questioni da risolvere tra Re e popolo erano poche, semplici, singole, cognite agli elettori nel momento in cui procedevano alla scelta dei loro rappresentanti.

Ma è chiaro che mutandosi le condizioni di fatto, il rapporto fra elettori e deputati doveva subire anch'esso un mutamento, ancorchè le leggi non ne presentassero traccia. Al regime feudale tenne dietro l'affermazione dello Stato unitario; al principio del mutuo scambio di servigi fra Re

e popolo, seguì quello della permanenza del Governo e dell'obbligo di tutti a mantenerlo con imposte periodiche; dove il Parlamento si mantenne prospero e si fortificò a spese della sovranità regia, l'ufficio suo legale non fu più quello soltanto di votare i sussidi straordinari, ma di concorrere altresì nell'opera legislativa; le questioni politiche si complicarono, si moltiplicarono; ed al momento dell'elezione, gli elettori non poterono più prevederle. Il sistema *rappresentativo* consumò le sue nozze con l'organizzazione *costituzionale*: onde il Parlamento non fu più soltanto un mezzo meccanico per ridurre in pochi individui la massa dei contribuenti e avvicinarla al Principe, ma divenne anche un organo dello Stato, inquadrato fra gli organi stabili di esso, e investito della potestà di fare le leggi e di controllare tutta quanta l'amministrazione pubblica. D'altra parte, mentre il Parlamento cresceva in forza per la crescente forza del popolo, per un curioso fenomeno incominciava a sfuggire al sindacato continuo di quest'ultimo: nell'assenza dei rapidi mezzi di comunicazione, dei grandi giornali e dei grandi *meetings* che oggi hanno incanalata e regolata e resa omnisciente e omnipresente l'opinione pubblica, i deputati, appena ricevuto dai loro elettori l'ufficio potentissimo, si trovavano ad esercitarlo quasi a loro beneplacito. Le adunanze, un dì tenute alla presenza dei curiosi che accorrevano in folla allo spettacolo, divennero segrete, come oggi sono secondo il diritto benchè non più secondo il fatto, in Inghilterra. La durata del mandato si estese, allontanando l'epoca in cui gli eletti dovevano ritornare ai loro elettori e subirne il giudizio. Nel 1694 in Inghilterra esso divenne di tre anni, nel 1716 fu prolungata fino a sette, e indi a poco la storia registra i grandi processi intentati a Wilker e a Stockdale per violazione del privilegio parlamentare di discutere alla protezione dell'ombra. Insensibilmente si giunse a un concetto diametralmente opposto all'antico: i collegi non cercarono più di essere dimenticati nelle convocazioni regie, ma ambirono ad avere il diritto di rappresentanza nella Camera; le elezioni divennero importante cosa, e furono regolate da leggi uniformi e sempre più mi-

nuziose; non vi fu più penuria di candidati, anzi essi accorsero in tanti, che cessò per ragione di fatto, non per legale obbligazione, la necessità di stipendiarli; gli elettori non costituirono più corporazioni omogenee, ma gruppi geografici nei quali vibravano differenze numerose e mutanti d'idee e d'interessi; non si riunirono più a deliberare i *cahiers* prima di eleggere i rappresentanti, ma si contentarono di eleggere in silenzio, con riserva di riunirsi e discuterne l'opera in altri modi, in altri comizii, a cose compiute.

Oggi i deputati non sono gli ambasciatori di comunità e classi autonome, ma i membri d'un organo statuale; non sono eletti per portare al Re il *cahier* deliberato dal popolo, ma perchè vadano a discutere e deliberare secondo scienza e coscienza; e che cosa essi potranno essere chiamati a deliberare nel corso della legislatura, nessuno è in grado di prevedere al momento in cui vengono eletti. Pretendere oggi, che i deputati debbano ricevere le istruzioni dai committenti come nei passati secoli, e che debbano eseguire il mandato senza allontanarsene, significa ignorare che cosa è il Parlamento e distruggerne l'esistenza medesima. Infatti, come dice il suo nome, Parlamento è luogo dove si parla, si discute, e con le ragioni si cerca di convincere i contrari, di isolare ed evocare fra le angolosità di cento opinioni diverse, quella che meglio corrisponde allo stato d'animo del tempo e del luogo. Ora, come potrebbe ciò farsi, ove i deputati non dovessero essere altro che fattorini postali i quali recano ad un sol punto i *cahiers* fabbricati nei singoli collegi? La decisione sarebbe presa dai varî gruppi d'elettori, e sarebbe unilaterale, dettata a ciascuno dai piccoli interessi locali; precederebbe la discussione del Parlamento, anzi la renderebbe impossibile; il Parlamento si ridurrebbe al modesto compito di sfogliare e spogliare i quaderni dei collegi. E quando i *cahiers* fossero silenziosi o contradittori — il che non potrebbe non accadere ogni giorno, data la massa delle incombenze d'un Parlamento moderno — converrebbe sospendere il lavoro, ricorrere ai collegi elettorali, attenderne nuovi ordini. Mentre l'ufficio della Camera sarebbe ridotto a spogliare i *cahiers* per farne un sunto,

il popolo dovrebbe stare radunato quasi in permanenza, in una incomportabile organizzazione rivoluzionaria.

§ **435.** — Altri tempi, altri costumi.

Riunitisi in Francia gli Stati Generali nel 1789 — e fu per l'ultima volta — si trovò in quasi tutti i *cahiers* del Terzo Stato l'ordine di reclamare che i tre Stati non votassero separatamente, bensì in unica assemblea. Era l'ordine di capovolgere la piramide e rovesciare la costituzione politica. Perciocchè, votando i tre Stati separatamente, vi era la sicurezza che due di essi — il primo e il secondo — procedendo sempre d'accordo per l'identità dei rispettivi interessi, battevano il voto del Terzo: votando in unica assemblea, e computandosi allora il voto di ciascun singolo membro, la vittoria rimaneva assicurata al popolo, i cui rappresentanti erano in tal numero da sorpassare quello degli altri due Stati presi insieme. Era fatale che il popolo chiedesse ciò; era anche fatale che il Re vi si opponesse. Una ordinanza regia del 23 giugno interveniva a difesa della vecchia Costituzione che ormai non poteva più reggere:

Il Re cassa ed annulla come anticostituzionali, contrarie alle lettere di convocazione, ed opposti agli interessi dello Stato, le restrizione di poteri, che, impacciando la libertà dei deputati, li impediranno di adottare le forme di deliberazione prese separatamente per Ordini, ovvero in comune ma per voto separato dei tre Ordini. Se, contro le intenzioni del Re, alcuni dei deputati avessero fatto il giuramento temerario di non allontanarsi da una determinata forma di deliberazione, Sua Maestà lascia alla loro coscienza di considerare se le disposizioni che essa ora emana sono in contrasto con la lettera e con lo spirito dell'impegno che essi avran preso. Il Re permette ai deputati che si credono impacciati dal loro mandato, di chiedere nuovi poteri ai rispettivi costituenti; ma intanto S. M. ingiunge loro di rimanere agli Stati Generali, per assistere a tutte le deliberazioni sugli affari urgenti dello Stato e dare su di essi voto consultivo. Sua Maestà dichiara che nelle future convocazioni degli Stati Generali non soffrirà più che i quaderni o mandati possano essere giammai considerati come *imperativi*: i medesimi non debbono essere che semplici istruzioni, affidate alla coscienza e alla libera opinione dei deputati che saranno scelti.

La gran parola era detta, e nella storia delle istituzioni politiche appariva per la prima volta la condanna legale del mandato imperativo. L'Assemblea nazionale compì l'o-

pera. Essa proclamò che il deputato adempie l'ufficio suo nell'interesse dell'intera nazione, e non può quindi ricevere vincoli dal suo solo collegio, perchè la parte non ha poteri sopra il tutto. Come il deputato, eletto dal collegio, non poteva essere nominato dalla minoranza del collegio, così egli, rappresentante dell'intera nazione, non poteva ricevere ordini da una frazione di quest'ultima. Notò inoltre il pericolo che il mandato imperativo poteva permettere a qualche collegio di ricusarsi all'osservanza delle leggi, quando non avesse dato al proprio rappresentante l'espresso consenso ad approvarle. E per reazione allo spirito particolarista delle vecchie assemblee a Stati, nella legge 22 dicembre 1789 fu scritto:

Art. 8. — I rappresentanti nominati all'Assemblea Nazionale dai dipartimenti, non potranno essere considerati come i rappresentanti d'un dipartimento particolare, ma come i rappresentanti della totalità dei dipartimenti, cioè della nazione intiera.

Art. 11. — Pertanto..., i rappresentanti all'Assemblea Nazionale non potranno mai essere revocati, e la loro destituzione non potrà essere che la conseguenza d'una condanna.

Seguì nella Costituzione del 1701 il famoso articolo 7 della sezione III, capo I, titolo III:

Les représentants nommés dans les départements ne seront pas répresentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

Indi la Costituzione dell'anno III (1795) ripetette nel suo articolo 52:

Les membres du Corps Législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la Nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat.

Le altre Costituzioni francesi fino a quella del 1848 tacquero su codesto punto sebbene si fosse conservato sempre in realtà il principio sancito nelle precedenti; ma la Costituzione belga (1831) avea stimato di raccogliere l'eredità della rivoluzione, determinando col suo articolo 32:

Les membres des deux chambres, représentent la nation, et non uniquemente la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

Il costituente piemontese, mentre non ebbe a preoccuparsi dei Senatori, per il motivo della loro nomina regia, accettò il principio pei deputati: e scrisse l'articolo che ora commentiamo, nel quale è notevole l'espressione « mandato *imperativo* » che non ha riscontro nella lettera delle Costituzioni precedenti. In proposito nei verbali del Consiglio di Conferenza, dopo il testo dell'articolo 41 che fu comunicato al termine della seduta 24 febbraio, si legge semplicemente: « Sa Majesté a désigné approuver ce principe ».

§ **436.** — Questa è l'origine storica dell'articolo 41. Quale ne è il valore giuridico?

Osserviamo innanzi tutto, ch'esso si distingue in due parti. La proibizione nel mandato, che nelle due Costituzioni francesi formava un'aggiunta esplicativa della prima parte e che nella Costituzione belga manca affatto, nel nostro Statuto costituisce un capoverso per sè stante; ed anzi è notevole per l'espressione « mandato *imperativo* » ch'esso adopera.

Conviene dunque spiegarsi distintamente le due parti.

La prima intende affermare il principio, che la Camera dei deputati è *un organo dello Stato*, istituito dalla Costituzione per concorrere alla formazione delle leggi, le quali imperano *uniformemente per tutti*. Già anteriormente al 1848 lo Stato piemontese era unitario; già lo Statuto nell'articolo 3 avea detto che il potere legislativo si esercitava quind'innanzi collettivamente dal Re, dal Senato e dalla Camera; in quest'articolo 41 esso esprime sott'altra forma le identiche idee, dichiarando che i deputati sono eletti per costituire un ramo dell'organo legislativo, e che l'organo legislativo è unico per tutto lo Stato. Nei tempi antichi il Parlamento era una collezione d'ambasciatori; nei tempi nostri deve tenersi ben fermo, ch'esso è un organo statuale. La secolare esistenza dell'antico principio rendeva utile e necessario d'affermare il nuovo con una esplicita disposizione di legge.

Tale è il concetto della prima parte: ma le parole scelte ad esprimerlo ci invitano a tre osservazioni critiche.

Verte la prima sulla parola « nazione » che vediamo adoperata concordemente anche dalle altre Costituzioni riportate più sopra. « Nazione » è parola che accenna alla nascita, alla comunità d'origine, alle tradizioni, alla razza, alla storia; e vale a raffigurare un popolo etnicamente uno, sopra un territorio geograficamente uno. Non ha dunque in sè alcun contenuto giuridico: una nazione può costituire uno Stato, ma può anche trovarsi divisa fra più Stati, ed anche trovarsi compresa in un solo Stato insieme ad altre nazioni diverse. Il concetto giuridico, quello di un popolo disseminato permanentemente sul proprio territorio per la tutela del diritto e il raggiungimento dei fini comuni, ci è dato dalla parola « Stato » e questa deve intendersi sostituita nell'articolo 41 alla parola nazione, la quale apparirà tanto più impropria, quando si consideri che nel 1848 il Piemonte, lungi dal costituire una nazione, conteneva in sè due popoli di nazionalità distinta — la francese e l'italiana — e sorgeva alla vita costituzionale appunto con l'alto mandato di raccogliere in unico Stato le membra sparte della nazione italiana.

La seconda osservazione verte sulla parola « rappresentano ». Vedremo più tardi, se i deputati rappresentano qualche cosa e se questa è veramente « la nazione in generale ».

Qui rileveremo, che al concetto espresso nell'articolo 41 mal corrisponde quella parola, riprodotta anch'essa da tutte e tre le Costituzioni dianzi citate. L'articolo 41 intende dichiarare che i deputati operano come un organo dello Stato, e non come un'adunanza di ambasciatori. Non è dunque questione di « rappresentanza » nè della nazione, nè del collegio, ma di « esercizio delle funzioni » che lo Statuto commette al Parlamento.

La terza ed ultima osservazione concerne la parola « provincia ». Essa è l'evidente traduzione della parola *départements* delle due Costituzioni francesi e della parola *province*, adoperata dalla Costituzione belga. Senonchè quest'ultima aggiunge con prudenza la frase « ou la subdivision de province » e in questo modo riservò il diritto

di costituire collegi elettorali sia sulla base delle provincie, che su quella di minori circoscrizioni. Invece il nostro Statuto parlò di « provincie » e tacque della eventuale loro suddivisione, onde alcuni ritennero, essere suo intendimento che l'elezione dei deputati abbia a farsi per collegi provinciali, a scrutinio di lista. Ma l'interpretazione non regge. Altri notò che la parola « provincie » fu probabilmente adoperata nel senso di regioni: lo Stato nel 1848 componevasi (oltrechè del Piemonte) della Sardegna, isola lontana, del Genovesato, aggiunto solo nel 1815 dopo secoli di vita repubblicana, e di Nizza e della Savoja, aventi leggi, lingua, origini e tradizioni diverse; era quindi opportuno di sconfessare ogni eventuale tendenza particolarista, e confermare anche una volta che la Camera doveva essere un organo nazionale [1].

Checchè sia di tutto ciò, la prima parte dell'articolo 41 ha intanto questa conseguenza giuridica, che la Camera può validamente deliberare e decidere per tutto il popolo italiano, sol che sia regolarmente costituita a termini dello Statuto e del proprio regolamento.

Quindi nessun collegio può opporre alle deliberazioni prese dalla Camera, l'*assenza* del proprio deputato: nessuno, in genere, può opporvi l'assenza di uno o di molti dei membri che la compongono, quando i presenti sieno in tal numero da bastare alla validità delle adunanze e dei voti (articolo 53 dello Statuto). I deputati, invero, non hanno *obbligo* di assistere alle sedute, quantunque il regolamento dica che non si possono assentare senza congedo.

Parimenti, nessun collegio e nessuno in genere può obiettare alle deliberazioni prese dalla Camera poggiandosi al fatto che uno o molti dei deputati presenti abbiano

* [1] Per verità questa spiegazione ci sembra più sottile che vera, in quanto i verbali del Consiglio di Conferenza col loro laconismo non consentono di riconoscere tanta riposta intenzione in quella parola riprodotta dai modelli d'oltre Alpe. Ad ogni modo, è certo che non fu intendimento del costituente piemontese di prescrivere i collegi elettorali provinciali, se dagli stessi verbali di conferenza risulta, come già vedemmo (§ 403), che, in quegli stessi giorni, quegli stessi uomini si decidevano senz'altro pel sistema dei collegi uninominali.

votato *contro* alle deliberazioni medesime, quando esse nondimeno sieno state approvate dall'assemblea nei termini dell'articolo 54 dello Statuto. Invero, il voto favorevole o contrario di ciascun deputato è l'espressione del suo individuale modo di vedere, e non la espressione del voto del rispettivo collegio.

In terzo luogo, e per la stessa ragione, nessun deputato può paralizzare l'opera della Camera col chiedere il rinvio di qualche deliberazione ad altro giorno, protestando che su quel dato argomento egli non ha *istruzioni* dai proprî elettori e deve perciò ricorrere ad essi per procurarsele.

Da ultimo, nessun deputato può incaricare un proprio collega e molto meno un estraneo a votare per lui nella Camera, giacchè il deputato non è il materiale portatore della decisione presa nell' assemblea elettorale, ma un membro dell'assemblea suprema deliberante, e perciò ha il diritto e il dovere di attendere fino all'ultimo istante per potersi decidere a votare in uno o in altro senso dopo aver ascoltate le ragioni degli uni e degli altri (art. 63).

§ **437.** — La seconda parte dell'articolo 41 dice che ai deputati non può essere conferito alcun mandato *imperativo*. È in quest'ultima parola, che sta tutta la ragion d'essere del capoverso. In altri termini, se anche i deputati stimano di vincolarsi verso i proprî elettori accettando un mandato specifico in ordine a un dato argomento, questo mandato, ad ogni modo, non può essere mai imperativo; la legge non lo riconosce, non lo riveste d'effetti giuridici; nè obbliga il deputato di attenervisi, nè autorizza gli elettori a richiamarvelo con mezzi legali.

Indi due conseguenze.

Il deputato non può dimettersi dall'ufficio, allegando di aver mutato opinione dal giorno in cui fu eletto o di sentirsi comunque in disaccordo coi proprî elettori; e s'egli dà cotesta motivazione alle dimissioni sue, la Camera è tenuta a respingerle. Vero è che nella seduta del 25 novembre 1868 la nostra Camera prese atto, senza osservazioni, d'una dimissione così motivata, ma in seguito è

entrata nell'avviso opposto e più corretto, come può vedersi dalle discussioni seguìte nei giorni 14 maggio 1877 e 17 dicembre 1885.

Il collegio non può legalmente riunirsi nè per determinare il mandato del proprio deputato nel momento in cui è chiamato ad eleggerlo, nè per ritirargli il mandato nel corso della legislatura se reputa di vedere nella condotta di lui una deviazione del programma in forza del quale lo elesse.

Noi vedemmo (§§ 408-410), che gli elettori non possono essere convocati se non dal Re, e nel solo caso di scioglimento della Camera o di fortuita vacanza già avvenuta del collegio; che tanto alle adunanze delle sezioni elettorali, quanto a quelle dei presidenti d'ogni collegio, è vietata sotto pena di nullità, di occuparsi d'altro oggetto che della *elezione* del deputato. I programmi dei candidati e la condotta degli eletti possono bensì formare obietto di discussione da parte degli elettori: ma ciò avviene in altre adunanze, in esplicazione della libera attività dei cittadini; e se la legge (§ 414) mostra di non ignorarle poichè le circonda di speciali guarentigie, non concede però loro alcun effetto giuridico.

In Francia nel 31 agosto 1846 la Camera annullò perfino una elezione per il motivo che l'eletto erasi ingaggiato solennemente e per iscritto a sostenere una data linea di condotta; ma l'esempio non ebbe ulteriori imitazioni, dovendosi intendere nulla non l'elezione ma la condizione che vi sia stata illegalmente apposta.

All'articolo 51 dello Statuto vedremo poi la guarentigia legale del divieto dell'obbligatorietà del mandato.

Giova a questo proposito ricordare l'articolo 7 della vigente Costituzione tedesca, ove leggesi, relativamente ai membri del Consiglio federale: « nicht vertrehene oder nicht instruirte Stimmen, werden nicht gezählt ». I commentatori sono unanimi nell'interpretare questa disposizione nel senso, che anche quando manchino alcuni membri, le deliberazioni validamente prese dal Bundsrath hanno pieno valore per tutto l'impero, e che i membri i quali dichia-

rano di non avere istruzioni sopra un dato argomento, possono bensì astenersi dal voto, ma non impedire agli altri la deliberazione nè sottrarsi alla validità giuridica di quest'ultima.

Vale a dire, che quello scopo che nelle altre Costituzioni è raggiunto col disconoscere il mandato imperativo, nella Costituzione tedesca rispetto al Bundsrath è raggiunto con la formola diametralmente opposta di riconoscerlo. In entrambi i casi, gli accordi fra rappresentante e rappresentati possono anche esistere, ma la legge li ignora e se ne disinteressa: ecco tutto.

Rapporti fra elettori e deputati.

§ **438.** — Ma, dunque, di qual genere sono i rapporti che per mezzo dell'elezione si stabiliscono fra elettori ed eletti? Due opinioni estreme si combattono acerbamente.

Dicono gli uni: la Camera è un organo dello Stato, non già la rappresentanza del popolo: dappoichè il popolo non si può contrapporre allo Stato come termine antitetico. Se si vuol parlare di rappresentanza, tutti indistintamente gli organi statuali rappresentano il popolo, perchè tutti, secondo le rispettive competenze, cooperano alla vita statuale: ma l'unità organica dello Stato risulterebbe negata e rotta, ove di fronte agli organi suoi s'immaginasse la Camera quale rappresentanza di qualche altra cosa d'estraneo allo Stato medesimo.

Il deputato è un pubblico ufficiale che fa parte dell'organo legislativo dello Stato, e non già un « rappresentante » vuoi della nazione, vuoi del collegio. Che cosa egli rappresenterebbe? non tutto il popolo, mentre è eletto da un separato collegio; non il collegio, mentre è eletto per adempiere un ufficio statuale. Rappresenterebbe egli l'interesse locale per farlo trionfare ad ogni costo, anche a scapito del pubblico bene? rappresenterebbe egli la media della capacità dei mille o duemila cittadini che hanno deposto il voto per lui? In verità, se qualche cosa egli rappresenta,

non può che rappresentare sè stesso. Il deputato è *persona* che viene scelta per il valore della personalità sua, e non un attaccapanni a cui ogni singolo elettore possa agganciare le sue idee.

L'elezione non è più il corrispettivo della tassazione, ma semplicemente il mezzo, istituito per ottenere secondo certi criteri la migliore composizione di un organo statuale. È designazione di capacità. Come il Re nomina i Senatori, i Ministri, i funzionari pubblici e i giudici, così i collegi elettorali nominano i deputati. In un caso come nell'altro, si tratta d'una designazione fiduciaria: per essa, l'organo che nomina, si affida in genere alle qualità, alle attitudini, alla capacità che reputa di riscontrare nel prescelto in relazione all'ufficio ch'egli dovrà compiere: ma non trattasi punto di trasmettere nel prescelto idee, qualità, forze d'animo o d'ingegno, prescrizioni di comportarsi specificamente in un modo o nell'altro. Come il Re nomina i giudici, pur non avendo il diritto di emanare sentenze, e perciò nel nominarli non può dirsi che trasmetta loro la potestà di giudicare, così gli elettori eleggono i deputati pur non avendo il diritto di fare le leggi, e perciò non si può riconoscere nell'elezione un trapasso di poteri dal collegio all'eletto. Nell'un caso come nell'altro, il mandato ai prescelti non viene da colui che li sceglie, ma dalla legge: è quest'ultima, che dà al potere giudiziario la competenza di giudicare, e ai deputati l'ufficio di fare le leggi.

È erroneo parlare di mandato: il mandato presuppone una manifestazione di volontà, e ciascun deputato è bensì eletto per volontà d'un collegio, ma non per volontà di tutto lo Stato, mentre poi opera nell'interesse di questo e non solamente di quello; il mandato consiste nell'incarico di eseguire un determinato negozio, secondo il volere, e in luogo e per conto di alcuno, mentre l'elezione consiste nell'investire un individuo della potestà giuridica d'occupare un pubblico ufficio; il mandato presume equivalenza giuridica fra chi lo dà e chi lo riceve, mentre il deputato viene eletto per le sue attitudini e capacità che si presumono superiori; il mandato è connesso ai limiti e condizioni

imposte dal mandante, mentre l'elezione è nomina ad esercitare competenze statuite dalla legge e per tutti obbligatorie: il mandato è essenzialmente revocabile, mentre l'elezione, appena avvenuta, diventa irrevocabile. La parola « mandato » è assolutamente impropria: se gli stessi Statuti l'adoperano, è per sopravvivenza riprovevole dell'antico stato di cose; ma in realtà non può nemmeno parlarsi di mandato *sui generis* o di mandato *politico* per semplice analogia con quello di diritto civile, mentre nel genere dei rapporti fra elettori ed eletto non esiste veruno dei caratteri che qualificano essenzialmente l'istituto del mandato. Se oggi ancora come negli antichi tempi il deputato fosse realmente un mandatario, scelto nell'interesse esclusivo dei suoi elettori e portavoce del loro esclusivo modo di pensare, perchè dunque sarebbe vietato di sceglierlo tra gli stranieri, tra i pubblici funzionari, tra i Senatori? perchè non potrebbero più collegi farsi rappresentare da uno stesso individuo?... Che se poi nella pratica avviene che i deputati procurano di dirigersi più o meno sull'opinione del rispettivo collegio, non è questo un fenomeno giuridico speciale ad essi, ma un puro e generale fenomeno sociologico: è naturale, è spontaneo, che anche nello Stato moderno come in ogni Stato, anzi in quello più perspicuamente che in altri, tutti gli organi pubblici si studiino di orientarsi sulla pubblica opinione in genere, e in ispecie su quella più prossima a loro medesimi.

Il regime rappresentativo non è solo un espediente meccanico per ridurre i moltissimi cittadini in pochi individui, ma è un sistema che ha in sè medesimo la sua virtù, la sua propria ragione di essere. È l'applicazione delle divisioni del lavoro alla vita politica; è la selezione dei più adatti, affinchè facciano, pel bene di tutti, quello che gli altri non saprebbero fare; e solamente perchè nessuno può proclamarsi per diritto proprio più adatto degli altri, si è istituita l'elezione come un metodo di riconoscimento delle capacità presunte superiori. Gli incapaci dovrebbero dunque dettare la linea di condotta a coloro che sono più capaci, e nel momento stesso in cui la loro maggiore attitudine viene

riconosciuta solennemente? Gli irresponsabili dovrebbero guidare per mano coloro che dovranno rispondere delle proprie azioni, allorchè lo scioglimento della Camera li ricondurrà a sollecitare la conferma dell'ufficio? la folla delibererà, prima che i migliori discutano pacatamente? Il deputato non dovrà mai determinarsi ad altra opinione, se anche la discussione coi suoi colleghi o nuove circostanze sopravvenute lo persuadessero lealmente a mutare? Il suo giudizio e la sua coscienza son dunque attributi che gli vengono dai voti del popolo? Questo significa ridurre i deputati a commessi: questo è, secondo l'energica espressione di Lecky, il dominio dei pappagalli sulle aquile. Lo Stato perderebbe la sua organicità per ritornare a quel mosaico di sovranità ch'esso era nel periodo feudale; l'autorità del Gabinetto responsabile sarebbe distrutta, se dovesse trovarsi a fronte della folla che giudica e manda senza riflettere!

In un memorabile discorso, tante volte citato, il gran Burke diceva ai suoi elettori di Bristol: « Il Parlamento non è un congresso di ambasciatori di differenti e ostili interessi, che ciascun deputato debba sostenere come un agente o un avvocato contro altri avvocati ed agenti. Il Parlamento è l'assemblea deliberativa della ragione, con un solo interesse — quello della totalità — con una sola guida, non gli scopi locali e i locali pregiudizii, ma il bene comune, quale risulta dalle ragioni generali della comunità. Voi eleggete un deputato: ma quando lo avete eletto, egli non è il deputato di Bristol, bensì un membro del Parlamento. Sia pure intima e continuativa l'unione fra il deputato e gli elettori: certo, i desiderî di questi devono avere un gran peso, le loro opinioni meritano il più alto rispetto, i loro interessi un'assidua attenzione, il deputato deve sacrificare loro il suo riposo, i passatempi, i piaceri, gli studî, preferire sempre il loro bene al bene proprio. Ma l'opinione di lui scevra dai pregiudizî, la riflessione matura, l'illuminata coscienza, non debbono alcun sacrificio a voi nè ad alcuno, nè a gruppo o a partiti che sia al mondo ». E più tardi il Macaulay esclamava: « Io non chieggo un favore per me,

bensì son pronto ad assumere un onere pel bene comune. Non io mi piegherò alle vostre opinioni, abbiate voi fiducia in me, se mi volete eleggere. Nessuno di voi immaginerebbe d'insegnare al medico o al calzolaio come debbono condursi; voi chiedete a quello la guarigione, a questo le scarpe, ma non secondo le vostre idee, sibbene secondo le norme dell'arte loro. Scelgano gli elettori con cautela, ma confidino francamente nell'eletto, ed alla fine esaminino con equanimità la condotta di lui, e decidano se ha operato conforme al pubblico bene ». Così pure in Francia il Condorcet diceva: « Mandatario del popolo, io farò quel che a me sembrerà più conforme al suo interesse. Il popolo mi ha qui inviato, non per sostenere le sue opinioni, ma per esporre le mie proprie. Non ha confidato nel mio zelo, ma anche nella mia capacità, onde l'indipendenza assoluta delle mie determinazioni è un dovere che io ho verso il popolo ».

§ **439.** — Dicono gli altri: la Camera è essenzialmente un organo rappresentativo; essa rappresenta il complesso degli elettori politici. Ben vero che non è lecito contrapporre l'idea del popolo a quella dello Stato quasichè non fossero tutta una cosa; ma la contrapposizione che bisogna fare, è tra *Stato* e *Governo*, ossia tra l'organo sovrano e tutti quegli altri organi statuali che tali non sono. Ora, è il corpo elettorale quello che nello Stato moderno costituisce l'organo che direttamente o indirettamente condiziona e determina tutti gli altri, senza essere a sua volta determinato da alcun superiore giuridico. In qualche luogo noi lo vediamo votare esplicitamente le Costituzioni; in altri anche le leggi; in altri, eleggere anche il capo dello Stato, i giudici, il Senato; dappertutto però, come in Italia, esso elegge almeno la Camera, e ciò gli basta per rimanere sovrano, cioè per assicurare in tutte le sfere della vita pubblica il trionfo della propria volontà giuridica, cioè la Camera in tanto ha forza e vigore, in quanto emana dal corpo elettorale e lo rappresenta al cospetto di tutti gli organi del Governo: la virtù, lo spirito e l'essenza del Parlamento, (scrisse quel medesimo Burke citato compiacentemente dagli

avversarî è di essere lo specchio fedele, l'immagine esatta dei sentimenti della nazione.

Ed affinchè la Camera come un tutto possa realmente rappresentare il corpo elettorale nel suo complesso, è indispensabile che ciascun deputato singolo rappresenti una separata parte del corpo elettorale medesimo. Nel paese non si agita un interesse unico, una unica idea politica; ma secondo i luoghi, le classi, le professioni, le industrie, i commerci, la diffusione della coltura e della ricchezza, le tradizioni storiche, ecc., si formano e si trasformano di continuo i gruppi ispirati a varie opinioni, a interessi varî, opposti, contradittorî, mutevoli. Ora, noi vediamo appunto, che è codesta varietà multiforme della vita nazionale, ciò che il sistema rappresentativo procura di fotografare nella Camera; è per questo che i deputati sono eletti a periodi non lunghi, e in numero ragguardevole, e per molti distinti collegi. Egli è perchè i deputati singoli rappresentano il corpo elettorale analiticamente, che la Camera riesce a rappresentarlo sinteticamente. Il concetto che il deputato è un rappresentante, erompe quasi involontario da quelle stesse legislazioni che pretendono negare la cosa: il regime sotto cui viviamo è detto « rappresentativo » dallo Statuto medesimo; l'articolo 41 non osa escludere che i deputati rappresentino « le provincie in cui furono eletti » sebbene dichiari che non rappresentano quelle soltanto; nell'articolo 44 ordina che un collegio non rimanga mai privo del proprio « rappresentante »; la legge elettorale negli articoli 92 e 93 riconosce l'esistenza di un « mandato » e nell'articolo 94 parla perfino di « una rappresentanza del collegio ». Nè vale l'argomento che si vorrebbe trarre dal divieto fatto agli elettori di scegliere il proprio deputato in persona di un Senatore o di un deputato d'altro collegio; perciocchè tale divieto ci conferma, al contrario, che la rappresentanza d'ogni collegio debba essere distinta ed autonoma da quella degli altri: come il divieto di eleggere gli impiegati accenna anche alla preoccupazione del legislatore di concedere la eleggibilità non a quelli che sono soltanto capaci a *far le leggi*, ma a quelli che sono anche capaci a *rappresentare gli elet-*

tori. Un Parlamento nel quale i deputati non parlino dei ponti, delle ferrovie, delle scuole e dei pubblici bisogni del loro collegio, è inconcepibile; più franca delle altre, la Costituzione del regno di Sassonia nell'articolo 81 dichiara che il deputato è libero di sostenere nel seno dell'assemblea gli interessi particolari dei suoi committenti e di costituirsene interprete; in America parecchie Costituzioni riconoscono parallelamente ai singoli il diritto di far petizioni alla Camera, e ai collegi il diritto di dare istruzioni al loro rappresentante; una volta i deputati eletti dallo Stato di Dacota del Sud per preparare la Costituzione, ricevettero infatti particolareggiate istruzioni dal popolo.

Nè l'elezione del deputato è semplice scelta fiduciaria — riconoscimento di arcane qualità superiori — designazione del più adatto, acciocchè faccia il bene pubblico nel modo che egli solo sa intendere. Se ciò fosse vero, la conseguenza sarebbe di concentrare nel minor numero possibile la funzione e la responsabilità delle scelte — sia misurando con mano avara il diritto di voto ai soli cittadini d'elevatissima educazione ed istruzione — sia ricorrendo al suffragio della elezione indiretta, che pretende lusingare le masse col chiamarle al voto, ma le espropria del diritto di scegliere, affidando l'elezione del deputato ad altri elettori designati dalle masse. L'uno e l'altro metodo sono stati provati: ma hanno essi potuto resistere? Se ciò fosse vero, altra conseguenza sarebbe l'elezione di tutti i deputati fatta senza distinzione di collegi: mentre è noto che il collegio unico per la elezione delle assemblee *rappresentative* si giudica da tutti altrettanto impossibile, quanto è invece indispensabile per l'elezione di magistrati *esecutivi*, quali, in ipotesi, sono i Presidenti di Repubblica o i Ministri. E ancora, se l'elezione fosse designazione di capacità, non vi sarebbe motivo di farla a tempo: i Senatori, una volta riconosciuti capaci, tengono il loro ufficio a vita, senza bisogno di battesimo periodico; perchè dunque pei deputati la tendenza è di farli eleggere a periodi sempre più brevi? Lo stesso fatto che i deputati si sottopongono a nuovo giuramento ogni volta che han subìto la prova delle urne, è

un tacito riconoscimento che ogni nuova elezione aggiunge o muta in essi qualche cosa; e non certo la loro capacità ma il loro rapporto con gli elettori è ciò che può concepirsi mutevole. Nella classica Inghilterra ogni legislatura si chiama un « Parlamento » come in America si chiama « un Congresso » volendo significare che l'instituto rappresentativo è bensì una parte stabile dell'organismo statuale, ma il suo ufficio è rappresentativo e perciò si rinnova a ogni elezione del popolo. Nell'Inghilterra stessa i collegi si chiamano « costituenze » e gli elettori sono i « costituenti » del loro deputato. L'elezione del deputato è una vera investitura dell'ufficio di temporaneo rappresentante. Si dirà, se così piace, che anche l'Esecutivo e il Giudiziario rappresentano il popolo, ma sarà un modo di dire: mentre non è un modo di dire che il deputato rappresenta gli elettori che lo hanno eletto. Perciocchè rappresentanza è riproduzione di sentimenti, d'idee, di interessi concreti; ed appunto a codesta riproduzione le leggi intendono; non affidandosi all'eventualità di un fenomeno sociologico, alla influenza indiretta dei giornali, delle petizioni, dei *meetings*, ma ricercando con sottile industria che i deputati rappresentino davvero i rispettivi elettori. Il voto elettorale è personale e libero, e la legge ne tutela gelosamente l'indipendenza e il segreto: tutto il movimento moderno verso il *referendum* e l'iniziativa popolare, verso il voto plurimo, la rappresentanza per classi, la rappresentanza proporzionale, è una affermazione eloquente che il rapporto fra elettori e deputato vuol essere sempre più intimo, personale, specifico. Non ci spiegheremmo, del resto, il canone costituzionale per cui le sedute parlamentari debbono essere pubbliche, nè il motivo per cui presso gli anglosassoni è ignoto nelle assemblee rappresentative il voto segreto, se non riattancandoci al principio che gli elettori hanno diritto di seguire passo passo l'opera dei loro mandatari.

Quando il cittadino conveniva nell'agora, nel Foro, nella *Landesgemeinde* svizzera o nell'arringo dei liberi Comuni italiani, egli discuteva e votava in persona; sostituito oggi il sistema rappresentativo a quello diretto, dovrà egli ridursi

a deporre nelle mani altrui la capacità di pensare e decidere? Si calunnia il sistema rappresentativo quando si afferma che poggia sulla distinzione dei cittadini in due campi: da una parte i capaci e responsabili, dall'altra gli incapaci e irresponsabili. Gli elettori, che sarebbero gli irresponsabili, in fin dei conti sono i padroni, e hanno diritto di decidere delle cose loro come meglio credono, a tutto loro rischio e pericolo. Gli elettori, che sarebbero gl'incapaci, sono coloro stessi che la nostra Costituzione chiama a decidere delle più grandi questioni politiche per mezzo della scioglimento della Camera; sono coloro che in molti paesi votano la Costituzione ed ogni suo emendamento: sono coloro che in Italia fecero i plebisciti, dai quali soltanto hanno esistenza giuridica l'unità, lo Statuto, la forma monarchica rappresentativa. Negare la presunzione giuridica della loro capacità, equivale a negare la legittimità del regime rappresentativo: si ritorna al vieto concetto che la massa può influire sul Governo sotto forma d'opinione pubblica, ma non ha dritto d'influirvi col voto. E quanto al sentimento della responsabilità, evidentemente esso si rafforza nel popolo, appunto nella misura in cui esso *sente* che la cosa pubblica dipende dalle sue libere determinazioni. Il divieto del mandato s'introdusse per una usurpazione degli eletti, nel tempo in cui l'opinione pubblica era in culla; oggi essa è la regina dello Stato, e vuol riprendere senza ambagi il suo posto. Sarebbe certo un assurdo che gli elettori dovessero decidere che ora è o quale è il colore di un dato oggetto: ma ciò sarebbe assurdo anche per un Parlamento; mentre allorchè trattasi di decidere non sopra questioni di fatto, ma fra più possibili tendenze o questioni politiche, nessuno è più competente del popolo, cui spetta provvedere ai proprî destini. Se esso cade in errore, dirà più tardi la storia: ma anche un Parlamento può errare, e non con minore frequenza, e almeno il popolo ha maggior diritto di assumere a sè la sentenza. Il popolo non è più l'eterno minorenne, il perpetuo inabilitato dei vecchi regimi. Lasciamo andare il preteso dominio dei pappagalli sulle aquile: le aquile non sono mai tante da riempirne una Ca-

mera; questa avrà sempre un valore medio, proporzionato al valore medio del popolo, e le poche aquile sapranno sempre spiegare tanta influenza direttiva sulle folle elettorali, quanta possono spiegarne sulla folla dei deputati in Parlamento.

Il rapporto fra elettori ed eletto è dunque un mandato, è un'ordine di condursi in un modo o nell'altro, nell'esercizio delle funzioni che appartengono alla Camera. Ed è mandato dall'intiero corpo elettorale all'intiera Camera, in quanto ciascun collegio lo conferisce a ciascun deputato. Nè vale il dire che i deputati ricevono il mandato dalla Costituzione e non dal collegio. Qui si scambia il mandato con le competenze; onde potrebbesi replicare che anche i prefetti ricevono il mandato dalle leggi, e tuttavia ciò non toglie che l'Esecutivo può dar loro istruzioni sul modo di comportarsi nell'esplicazione delle loro competenze. Se non esistesse mandato, la Camera sarebbe dunque arbitra della legislazione e del Governo, sarebbe essa dunque il sovrano?

Il mandatario o rappresentante o procuratore si trovano di fronte un *dominus*, un soggetto in proprio del diritto; i deputati invece no. Il collegio inglese non è soggetto di diritto. Nè poi conviene prendere alla lettera i pericoli che si preveggono dal riconoscere l'esistenza del mandato. Si teme che il deputato dovrebbe talvolta seguire opinioni non sue, che la decisione sarebbe antecedente alla discussione, che risulterebbero impossibili i compromessi fra le esagerazioni e le contradizioni d'ordini assoluti e imprescindibili. Ma i deputati non votano forse per ragione di parte, ossia secondo gli ordini dei capi-gruppo, attenendosi con ferrea disciplina agli accordi presi anteriormente alle discussioni della Camera? e tuttavia ciò non disorganizza il Parlamento, anzi si reputa indispensabile per aversi il Governo di partiti, ossia il Governo di Gabinetto! Non si tien conto che appunto per la varietà dei mandati, ciascun deputato sarebbe solo o pressochè solo ad ostinarsi nella sua idea, e gli altri potrebbero sempre decidere a loro modo, dopo averlo ascoltato: perciocchè nessuno sostiene che gli atti del Parlamento debbono oggi essere validi per i soli collegi

che hanno consentito. Non si tien conto dell'esistenza dei regolamenti parlamentari, che tutelano la regolarità dei lavori contro le ostruzioni e le ostinazioni; e si dimentica che tutte le proposte si concretano sempre in un voto, nel quale è pur forza ad ogni deputato di decidersi pel *sì* o pel *no*, qualunque sia la terza ipotesi ch'egli possa aver difesa durante il dibattito.

Che poi il mandato manchi di sanzione giuridica e perciò non sia *imperativo*, è questa — nell'avviso dei suoi sostenitori — una imperfezione della presente fase del diritto, non la soluzione logica e definitiva. Già spuntano in Francia le « dimissioni in bianco » che l'eletto rilascia ai suoi elettori, e questi spediscono, se e quando credono, alla presidenza della Camera. Trattasi, fuor di dubbio, d'un mezzo illegale: ma se è nato, vuol dire che risponde ad un nuovo stato d'animo: e chi può escludere che in prosieguo le Costituzioni non si decidano a legalizzarlo?

§ **440.** — A nostro avviso, ciascuna di queste due poderose schiere è nel vero, ma considera solo un lato del vero: onde il concetto giusto si ottiene col fondere le due opinioni, per quanto a prima vista esse appaiano inconciliabili.

Egli è che la Camera, come già avvertimmo (§ 391), riveste tutte e due le funzioni che gli avversari e i sostenitori del mandato le attribuiscono disgiuntamente. Da una parte, essa è un organo del Governo; e come tale ha per còmpito di concorrere col Re e col Senato, in pari grado, alla formazione delle leggi, dall'altro, essa è la rappresentanza unica, diretta e immediata dell'organo sovrano; e come tale ha l'ufficio esclusivo di parlare, ove occorra, in nome di quest'ultimo.

Anche l'elezione, a sua volta, riveste tutti e due i caratteri che abbiamo veduto attribuirle separatamente. Da una parte, essa è designazione dei più adatti all'ufficio legislativo, dichiarazione generica di fiducia nelle qualità personali del prescelto, dall'altra, essa è delegazione d'un cittadino affinchè rechi in Parlamento l'espressione concreta di un volere specifico di quelli che lo eleggono.

Conseguentemente il deputato è al tempo stesso un membro dell'organo legislativo dello Stato, ed il rappresentante degli elettori che lo hanno inviato alla Camera. Come legislatore, il suo ufficio lo consiglia ad orientarsi sull'opinione pubblica, liberamente interpretandola nelle sue infinite voci, allo stesso modo che fa il Senato, che fa il Gabinetto, come fa anche il Principe assoluto di fronte al suo popolo. Come rappresentante egli deve invece attenersi all'impegno concreto in ragione del quale i suoi elettori lo elessero.

Brevemente, il rapporto che intercede fra elettori ed eletto, è duplice: rapporto di fiducia generica pel buon adempimento dell'ufficio legislativo — mandato specifico di votare in un modo o in un altro sopra una quistione singola.

Per chiarire come ciò possa essere, basta considerare in quali condizioni gli elettori sono convocati dal Re per eleggere la Camera. Lo scioglimento di quest'ultima, come si vide al § 186, ha luogo il più delle volte per mettere un termine legale ad un conflitto fra i massimi organi dello Stato, o per risolvere un dubbio intorno all'opportunità di qualche grave misura legislativa o politica: in entrambi i casi, per chiedere il giudizio del corpo elettorale sopra un dato argomento specifico, nel tempo stesso che lo s'invita a ricomporre un organo permanente dello Stato. Ciascun elettore si trova perciò chiamato ad un duplice giudizio, con l'obbligo di esprimerlo mediante un unico atto. In primo luogo, è chiamato a significare, mediante la scelta dell'uno o dell'altro candidato, quale è il suo pensiero nell'argomento singolo e a lui già cognito, che appunto ha dato causa a quello che suggestivamente chiamasi l'appello al paese. In secondo luogo, egli è chiamato a designare un membro del Parlamento, che durerà in carica tutta una legislatura nel corso della quale sorgeranno a centinaia problemi legislativi e politici che in quel momento non si prevedono. Il deputato da lui eletto, sarà dunque il suo mandatario, per quanto concerne la risoluzione di quel punto concreto e specifico: sarà, pel resto, il cittadino che le sue

qualità personali e le sue idee politiche han fatto reputare il più indicato a sedere in Parlamento.

Se il mandato in questa parte generica non esiste, egli è perchè non può esistere: ignorandosi, al momento della elezione, quali problemi saranno specificamente sottoposti alle Camere nella prossima legislatura, e solo conoscendosi ch'essi saranno molti e varii: cosicchè tutto quel che l'elettore può fare in vista di avvenimenti futuri e incerti o meno importanti e perspicui, è non già di delegare idee nè principii ma d'affidarsi al candidato il quale assicura in genere che tratterà gli argomenti pubblici secondo questi o quei criteri direttivi, questo o quel programma politico. Ma tali non sono le condizioni di fatto in ordine al punto specifico, formante il « grido », la « piattaforma », la causa delle elezioni: allora è lo stesso decreto di scioglimento, che reca innanzi agli elettori una questione singola, già ampiamente discussa nella vecchia Camera, nella stampa, nei discorsi politici che precedono le elezioni; ed è lo stesso atto dello scioglimento, che invita gli elettori a risolvere il quesito od il dubbio. Non si tratta di delegare qualità, poteri, capacità, idee od attitudini, ma di esprimere una volontà del corpo sovrano affinchè i varî organi di governo vi si adattino. Nulla perciò si oppone a che gli elettori decidano essi medesimi; la decisione, allora, viene bensì prima della discussione della Camera, ma tale appunto è lo scopo dell'istituto giuridico dello scioglimento. Disconoscere questo fatto, significa affermare che il corpo elettorale è un corpo *consultivo*, cui si domanda l'avviso senza obbligo di seguirlo.

Il mandato però, anche ridotto in codesti termini, non è imperativo, non ha sanzione giuridica. E ben a ragione. Che non sia imperativo, pare a noi non una imperfezione transitoria da correggersi col progresso del diritto, sibbene una necessità che ridonda a pubblico vantaggio. Invero, se il deputato fosse soltanto il portavoce dei suoi elettori per la questione singola da quelli decisa, il tradimento di lui potrebbe autorizzare la revoca, a sanzione dell'ufficio abusato. Ma egli è anche e inseparabilmente un membro

dell'organo legislativo, investito di funzioni fiduciarie che debbono durare più anni; e per questa parte nè ha ricevuto un mandato al momento della elezione, nè può riceverlo nel corso della legislatura. Ammettere in questo caso la revoca, sarebbe annullare il sistema rappresentativo costituzionale, per cui l'organo sovrano conserva bensì l'ufficio di istituire gli organi del governo e dirimerne i conflitti, ma si spoglia del diretto esercizio della sovranità, confidando a separati agenti la legge, il decreto, la sentenza. Non potendosi dunque distinguere nella persona del deputato le attribuzioni soggette a mandato e quelle libere, la conseguenza è che in nessun caso il mandato può dichiararsi revocabile. Nè questo è un male. Allo stesso modo che giova la confusione in uno stesso individuo del duplice ufficio di rappresentante e di legislatore, perciocchè avvicina il legislatore al popolo, ed eleva e raffina la coscienza del rappresentante pel sentimento d'una responsabilità generale che altrimenti non avrebbe — così pure l'irrevocabilità giuridica della funzione accresce l'indipendenza del deputato, assoggettandolo al solo controllo posteriore che si può risolvere nel diniego d'una nuova elezione allorquando egli si ripresenterà a sollecitare di nuovo i suffragi del popolo.

Del resto, non è a credere che la sanzione del mandato, per essere puramente etica, risulti meno efficace. Non è diversa la sanzione che obbliga i Ministri a dimettersi dopo un voto di sfiducia, e tuttavia essi raro o mai si sottraggono al dovere di ritirarsi quando sono battuti. Non è diversa la sanzione che obbliga gli elettori presidenziali degli Stati Uniti d'America a votare per quel candidato in nome del quale furono eletti, e tuttavia da lungo tempo non si ricorda più un caso solo d'infedeltà al mandato ch'essi ricevono. Un corpo elettorale d'imperfetta educazione politica, tollererà che gli si carpiscano i voti senza poi mantenere la promessa: ma ad un corpo elettorale conscio della sua forza e dei suoi diritti, nessuno oserà mancar di parola. Qui giungiamo di fronte al gran vero che sta alla base di tutta la filosofia politica: ogni popolo ha il governo, che si merita.

§ **441.** — Il modo di vedere che testè abbiamo esposto è suffragato da importanti considerazioni.

Storicamente, noi vedemmo che nei primi tempi del sistema rappresentativo il rapporto fra elettori ed eletto era un vero e proprio mandato, e ne trovammo la spiegazione nel fatto che lo Stato era una federazione d'enti autonomi, i quali venivano interpellati in questioni concrete e singole di carattere finanziario. Più tardi, non fu più così: lo Stato divenne una organica unità, e la rappresentanza divenne il corpo legislativo dello Stato: allora, nè gli elettori potevano più prevedere in concreto gli scopi numerosi e consecutivi della lunga legislatura imminente, nè l'organo legislativo avrebbe potuto adempiere il suo indipendente ufficio se non fosse diventato libero di discutere prima di decidere. Ma oggi siamo in una terza fase: il sistema rappresentantivo costituzionale è divenuto governo parlamentare. La Camera non è più soltanto un organo legislativo, ma è anche l'organo del controllo popolare sul Governo; il Gabinetto in tanto può reggere la cosa pubblica, in quanto gode la fiducia del popolo, e questa fiducia non è desunta dal consenso più o meno inerte dell'opinione pubblica (siccome avveniva dal più al meno nei vecchi regimi), bensì dal consenso esplicito della maggioranza della Camera. E questa maggioranza, a sua volta, in tanto ha virtù di contenere un Gabinetto, in quanto si presume giuridicamente che rispecchi la volontà del corpo elettorale: che se la presunzione vacilla, vi è il mezzo giuridico di metterla a prova sciogliendo la Camera. Or bene, a questa nuova fase del sistema politico, risponde spontaneo un nuovo atteggiamento del rapporto fra elettori ed eletto. Non va dimenticato, del resto, che le Costituzioni non vietano già il mandato, ma il mandato imperativo: e ad ogni modo, il divieto fu scritto le prime volte in tempi nei quali non ancora esisteva, o esisteva ancora in incognito, il governo di Gabinetto.

Politicamente, è l'istituto dello scioglimento della Camera e del conseguente mandato, come noi l'ammettiamo, ciò che regola e fa intendere tutto il giuoco dei rapporti fra la Camera e gli altri organi dello Stato.

Finchè trattasi della legislazione ordinaria, la Camera non esplica poteri diversi e più grandi di quelli del Senato o del capo dello Stato. Invero, la maggior parte delle leggi non ha virtù di suscitare l'interesse diretto del corpo elettorale. Gl'interessati certamente si agiteranno per ciascuna proposta che li concerna, ma il corpo elettorale nel suo complesso rimane indifferente ed estraneo, e i deputati nel loro complesso non ne sentono la pressione. In tali casi la Camera funziona puramente come la terza parte dell' organo legislativo: tanto vale essa, quanto ciascuno degli altri due terzi del Parlamento; e qualunque ostacolo opposto dai medesimi è bastevole a disarmarla.

Ma ogni volta che si manifesta o si annunzia un disaccordo sopra una legge che ha virtù di commuovere l'opinione pubblica, noi vediamo la Camera preponderare ed imporsi al Senato e al Governo. In quel caso non si tratta più di *fare una legge* ma di *decidere una controversia*; la Camera non parla più da pari a pari, ma da superiore a inferiore; non più come parte dell'organismo legislativo, ma come organo esclusivo della volontà del corpo sovrano. Volontà giuridicamente dichiarata, se intorno a quella data legge si è già sperimentato lo scioglimento; volontà giuridicamente presunta, se lo scioglimento sta per intervenire e dissipare ogni dubbio in proposito. È la possibilità dello scioglimento, o, in altri termini, è l'ufficio di parlare per mandato del corpo elettorale, ciò che rende irresistibile la Camera: allo stesso modo ch'è la possibilità di chiedere un voto di fiducia alla maggioranza, ciò che rende irresistibile il Gabinetto. L'indipendenza dallo scioglimento, che sembra un vantaggio pel Senato, è proprio ciò che lo rende debole: perciocchè non può il medesimo mai parlare alto in rappresentanza del popolo.

Gl'identici motivi spiegano perchè spetti esclusivamente alla Camera dei deputati il sindacato politico e finanziario su tutti i rami dell'Amministrazione pubblica. Come organo legislativo, essa è l'uguale del Senato; ma dall'essere poi organo rappresentativo, le deriva la funzione di controllo, per cui opera, come fu detto, quasi da *terza Camera* e dirime

tutte le controversie. Unica rappresentanza diretta del corpo elettorale, l'assemblea elettiva in nome di quello comanda e trionfa di tutti gli ostacoli: se il Gabinetto è d'accordo con essa, o sforza il Senato con l'infornata, o sciogliendo la Camera dà a quest'ultimo la prova irrefragabile dei veri voleri del popolo; se non è d'accordo con essa, o cede senz'altro ritirandosi, ovvero pone in dubbio la corrispondenza della maggioranza col corpo degli elettori e scioglie la Camera per assicurarsene. In tutti i casi, la parola è data direttamente al corpo sovrano: e ciò spiega il canone costituzionale, per cui non è politico di ricorrere allo scioglimento più volte di seguito in ordine a una stessa quistione (§ 187).

Concludiamo. In varii modi possono essere organizzati i rapporti fra il corpo elettorale e il Governo in genere. La Svizzera col *referendum* ha dissociato del tutto l'elezione dell'organo legislativo dalla decisione popolare sulle controversie politiche. Gli Stati Uniti d'America, non avendo il sistema di Gabinetto, fanno a meno dello scioglimento; ma il popolo ha del pari l'occasione di *decidere* indirettamente sull'indirizzo politico, per essere ivi alternate e frequenti le elezioni generali della Camera, quelle parziali del Senato e quella del capo dell'Esecutivo. Nei paesi monarchici ma non parlamentari lo scioglimento esiste, però serba ancora l'antico carattere di un semplice mezzo a disposizione del Re, per ottenere Camere più malleabili. Nei paesi parlamentari, fra cui l'Italia, lo scioglimento è la decisione rimessa ogni volta che occorra dal Governo al corpo elettorale, sotto la forma indiretta della elezione di nuovi deputati. Trattasi di due giudizii da compiere con unico atto, ma nondimeno distinti fra loro. Qui dunque lo scioglimento implica, presume e richiede un vero e proprio mandato degli elettori agli eletti: la qual cosa vedesi chiara oramai nella stessa classica Inghilterra, come prova il fatto dei parecchi Ministeri che recentemente si dimisero al semplice annunzio del contrario esito delle elezioni, senza nemmeno attendere che si radunasse il nuovo Parlamento [1].

[1] RACIOPPI *Forme di Stato e forme di Governo*, pagine 143-154, 230-231.

Art. 42.

I deputati sono eletti per cinque anni: il loro mandato cessa di pien diritto alla spirazione di questo termine.

SOMMARIO:

Durata della Legislatura.

§ 442. Cenni storici. — § 443. Commento di quest'articolo (*n*). — * § 444. Elenco delle nostre legislature, con la divisione in sessioni e il numero delle adunanze di ciascuna Camera dal 1848 al 1908.

Durata della legislatura.

§ **442.** — Nei primi tempi del regime rappresentativo in Inghilterra la questione della durata dei Parlamenti non ebbe alcuna importanza. La Corona li convocava a periodi saltuarii, ogni volta che sorgeva la necessità di straordinarie contribuzioni al tesoro: i rappresentanti elettivi convenivano coi Lordi al luogo prefisso per rispondere alle regie richieste, e dopo pochi giorni, talvolta dopo una sola adunanza, già potevano rientrare nell'ombra della vita privata. Quindi la vita delle assemblee era brevissima; e come addivenivasi a nuove elezioni in conseguenza di ciascuna convocazione regia, soventi poterono aversi varii Parlamenti in un anno medesimo. Più tardi però s'introdusse il costume che la Corona, soddisfatta forse dell'arrendevolezza d'una data assemblea, non la licenziava al termine dei lavori, ma soltanto la prorogava, così conservandola in vita per l'eventualità di successive convocazioni. Spuntò in questo modo la differenza tra « sessione » e « Parlamento », ma la durata di quest'ultimo rimaneva indefinita, senza

prefisso termine, onde a partire dal regno di Enrico VI (1422-1461) vedesi lo stesso Parlamento durar già più di un anno, sotto Enrico VIII (1509-1547) più di cinque anni, mentre il « lungo Parlamento » rimase in vita per circa tredici dal 1640 al 1653, e quello « dei Pensionati » ne visse ben diciassette, dal 1661 al 1679. Non fu che nel 1693, subito dopo la grande rivoluzione per la quale il regime costituzionale affermavasi definitivamente e il regime rappresentativo iniziava la sua pacifica trasformazione in sistema parlamentare, che si tentò di stabilire per legge in un massimo di tre anni la durata di ciascun Parlamento. Tale però era ancora lo spirito dell'epoca, che il Re Guglielmo I, sebbene elevato al seggio dalla rivoluzione, stimò di opporre il veto a quel *bill*; solo dopo una nuova approvazione decidendosi a sanzionarlo nell'anno consecutivo. L' « Atto triennale » tuttavia non durò che fino al 1716: nel quale anno la Camera elettiva, prevalendosi d'una torbida situazione politica a cui sarebbe stato pericoloso l'aggiungere anche l'agitazione delle nuove elezioni ormai prossime, si provò a prolungare più del doppio la vita a sè medesima votando un *bill* che estendeva a sette anni l'intervallo dall'una all'altra convocazione dei comizii. Così essa, divenuta già potentissima in nome del popolo, cercava ad affrancarsi a sua volta dal popolare controllo: e parendo alla Camera ereditaria ed alla Corona una insperata fortuna il poter cooperare alla consolidazione di quella nuova tendenza, l' « Atto settennale » passò, ed oggi ancora è in vigore.

Senonchè un siffatto termine era evidentemente eccessivo, quando pure si calcoli che in pratica la regia prerogativa di scioglimento interviene di continuo ad abbreviarlo. Quindi l'esempio inglese non potea trovare imitatori nel nostro secolo, caratterizzato in politica dal progressivo sviluppo del principio democratico: e come le stesse colonie parlamentari d'Inghilterra lo hanno repudiato concordi, così nessun'altra Costituzione in nessun'altra parte del mondo osa oggi prenderlo a modello.

La Carta francese del 1814, benchè ispirata alla legisla-

zione d'oltre Manica e restìa alle tendenze dello spirito democratico, fissò la durata massima della Camera a un quinquennio, d'altronde innestandovi la rinnovazione annua di una quinta parte dei deputati: e non fu che una legge del 9 giugno 1824 che, profittando dell'aura di reazione levatasi dopo i moti del 1820-21, prolungava quel primitivo termine fino a sette anni come in Inghilterra, allo stesso tempo abolendo il sistema delle parziali rinnovazioni. Nel fatto, il prolungamento rimase inutile, essendosi pronunziata dal Re una dissoluzione dell'assemblea nel 1827 ed un'altra nel 1830, seguìta quest'ultima dallo scoppio della Rivoluzione di luglio: in seguito alla quale poi la Costituzione del 1830 scese di nuovo a cinque anni non senza tener ferma la già sancita abolizione dei rinnovamenti parziali. Questi infatti sogliono giustificarsi con due considerazioni d'opportunità: per assicurare nella Camera il mantenimento d'una costante tradizione, e per non mettere a periodico subbuglio tutto intero il paese. Ma da una parte l'esperienza ha dimostrato fallace il timore che rinnovamento integrale significhi integrale sostituzione d'uomini nuovi agli antichi, mentre sta in fatto che i due terzi o i tre quarti degli uscenti ritornano sempre rieletti. D'altra parte l'esperienza ha pure dimostrato che i rinnovamenti parziali si traducono in debolezza dell'assemblea; che all'avvicinarsi d'ogni rinnovamento viene spontaneo il ritegno ad imprendere grandi cose e si preferisce attendere le nuove indicazioni del popolo, e quando poi le elezioni parziali sono già avvenute, esse in genere adducono troppo forti correnti di tendenze nuove senza che tuttavia i nuovi venuti sieno in tal numero da spostare decisamente l'indirizzo fin allora seguìto. Aggiungasi che in un regime parlamentare o di gabinetto, l'istituto dello scioglimento non può non portare una costante perturbazione delle predisposte serie di rinnovamenti parziali: e non solo non si preoccupa del pericolo di porre a subbuglio tutti i collegi nell'ora medesima, ma ciò appunto ricerca e desidera, per ottenere la fotografia istantanea dei sentimenti di tutto il corpo elettorale in un dato momento politico.

Il nostro Statuto, a sua volta, seguì puramente e semplicemente anche in queste disposizioni l'esempio della Costituzione di Luglio: tantochè dell'articolo 42 non si trova la minima traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6).

§ **443.** — L'articolo 42 si compone di due parti. La prima di esse — i deputati sono eletti per cinque anni — è la traduzione letterale dell'articolo 31 della Costituzione francese scelta a modello. Ma l'espressione non potrebbe essere più inesatta: perciocchè non i singoli deputati durano in ufficio cinque anni dal dì della rispettiva elezione, sibbene la Camera nel suo complesso, e dal dì delle elezioni generali. Prendendo l'espressione alla lettera, si avrebbe questo risultato: che, allo spirar del quinquennio, cesserebbero i deputati eletti nei comizi generali di cinque anni prima, non però quelli che fossero stati eletti in comizii parziali posteriori, ed essi quindi dovrebbero continuare a far parte della nuova Camera fino a che non avessero individualmente compiuto il proprio quinquennio. Invece il senso vero dell'articolo è che, spirati cinque anni dalla convocazione d'una Camera, tutti i suoi membri, in qualunque momento siano stati eletti, cessano senz'altro dal mandato, e deve quindi procedersi a nuove generali elezioni. È infatti nella intima essenza del regime rappresentativo che a determinati periodi si sorprenda, come dianzi dicevamo, la fotografia istantanea dell'intiero corpo elettorale; per la qual cosa ogni Camera vuol essere rinnovata integralmente, ogni collegio vuol essere chiamato a concorrere con tutti gli altri alla determinazione della nuova volontà nazionale quand'anche abbia avuto occasione di eleggere il proprio deputato poco prima in un parziale scrutinio, e perfino si vuole oggidì che tutti i collegi si pronunzino nello stesso ed unico giorno. L'imperfezione massima di quella frase si spiega osservando che nella Carta del 1814 l'articolo 37 diceva:

> I deputati saranno eletti per cinque anni, e in maniera che la Camera sia rinnovata ciascun anno per quinti.

— dove l'aggiunta della seconda disposizione, in cui si parla della *Camera*, rendeva più tollerabile il giro conferito al periodo, come accade anche oggi e per lo stesso motivo presso di noi con l'articolo 252 della vigente legge comunale e provinciale. Ma quando la seconda disposizione fu soppressa, non mancò il legislatore francese d'avvertire l'equivoco e di correggerlo: quindi l'unico articolo della citata legge 9 giugno 1824 correttamente dichiarò:

La Camera attuale e tutte quelle che la seguiranno, saranno rinnovate integralmente. *Esse* avranno una durata di sette anni, ecc.

Senonchè il costituente del 1830, compiendo la sua opera di revisione sul testo della Carta senza tenere innanzi anche questa legge, col sopprimere semplicemente la seconda disposizione dell'articolo 37 rendeva più perspicua l'inesattezza: e il costituente piemontese nell'urgenza della opera propria v'incappava del pari.

La seconda parte poi dell'articolo 42 — il loro mandato cessa di pieno diritto allo spirare di questo termine — manca affatto nel modello di Francia: e dovette essere probabilmente ispirata della Costituzione napoletana del 10 febbraio 1848, giunta a Torino abbastanza in tempo per potere essere conosciuta dal Consiglio di Conferenza. Ivi infatti leggesi all'articolo 51:

La durata della Camera è di anni cinque: in conseguenza, il mandato di cui si parla nell'articolo precedente, spira col decorso di questo solo periodo di tempo.

E il suo scopo dovette essere duplice: — quello di ribadire il concetto che non vi è mandato imperativo, inquantochè la Camera, cessando solo allo spirare del termine costituzionale, non potrebbe mai essere revocata prima dagli elettori — quello di riaffermare il concetto che la Camera, cessando di pieno diritto, non potrebbe mai dichiararsi permanente o prolungare da sola comunque la durata dei suoi poteri legittimi.

Ma l'articolo 42 nel suo complesso è in relazione intima con l'ultima parte dell'articolo 9, in cui ponesi il diritto

della Corona di sciogliere in ogni tempo la Camera dei deputati. Quindi è da intendere che l'assemblea elettiva dura cinque anni, a menochè la Corona non ne decreta più presto la fine. E poichè in regime parlamentare o di Gabinetto lo scioglimento è istituto d'uso frequentissimo, e diciamo pure indispensabile, secondo mostrammo ai §§ 187 e ss., in realtà l'articolo 42 non trova mai occasione d'applicarsi, restando come lettera inutile e morta. Infatti sotto l'imperio del nostro Statuto non mai avvenne che una Camera giungesse fino all'ultimo e natural termine della sua legale esistenza, nè sembra che ciò possa mai avvenire in seguito: cosicchè non di cinque anni, che a taluno può parere ancor lunga, ma di soli quattro al massimo, è stata finora la real durata della nostra assemblea elettiva [1].

[1] Alle osservazioni del RACIOPPI, crediamo opportuno di aggiungere queste altre. Data l'ipotesi che una Camera fosse lasciata finire di morte naturale, da qual momento dovrebbesi incominciare il computo per la determinazione del quinquennio? La già citata legge del 9 giugno 1824 stabilì doversi contare dal giorno in cui fosse stato emanato il regio decreto di prima convocazione: facendo così dipendere il *dies a quo* da un atto meramente formale dell'Esecutivo, e preferendo un curioso termine medio fra la data in cui avvennero le elezioni generali e quella in cui le sedute ebbero effettivo principio. Nel silenzio delle nostre leggi, sembra che la decorrenza debba fissarsi non al giorno del decreto reale di prima convocazione, chè nulla per sè stesso determina — nè al giorno della prima convocazione, chè ad esso rimonta l'inizio della *sessione* ma non già del mandato della Camera — bensì al giorno del primo scrutinio delle elezioni generali, chè in esso ha parlato quel corpo elettorale di cui lo Statuto vuole raccogliere la voce a intervallo non maggiore di cinque in cinque anni. E pensatamente abbiamo ricordato il « primo scrutinio » perciocchè la votazione di ballottaggio giuridicamente non costituisce un atto a sè, ma il complemento necessario a integrare la prova anteriore. Quanto al tempo massimo in cui dovrebbero aver luogo le elezioni generali in siffatto caso ormai impossibile, già fu notato dal RACIOPPI che il disposto dell'ultima parte dell'articolo 9 non sarebbe allora applicabile (Cfr. § 190 e nostra nota).

È poi superfluo l'aggiungere che i deputati cessanti sono sempre rieleggibili nella Camera nuova, se, bene inteso, conservino personalmente le condizioni a ciò necessarie. Il divieto di rieleggere i deputati uscenti fu sperimentato in Francia nel 1791 quando l'Assemblea Costituente fece luogo alla Legislativa, e si chiarì come un generoso errore di quell'epoca inesperta e terribile. Ricomparve poi sotto altra forma con la legge del 5 fruttidoro anno III (1795), quando stabilivasi che nessuno potesse essere membro dell'assemblea per più di sei anni di seguito. Ma non sono limitazioni proficue.

* § **444.** — Il periodo di cinque anni, o quello minore che risulti determinato dall'anticipato scioglimento della Camera, costituisce ciò che in Inghilterra dicesi « un Parlamento », agli Stati Uniti « un Congresso » e presso di noi « una *Legislatura* ». La denominazione è indicata dallo Statuto stesso; benchè non in questo articolo o in altro ne parli di proposito, ma incidentalmente, e come di cosa ammessa e notoria, negli articoli 19 e 33.

La legislatura è dunque modellata sull'esistenza della Camera elettiva, ma influisce anche su quella vitalizia, dappoichè dovendo, in forza dell'articolo 48, le sessioni di entrambe le Camere incominciare e finire contemporaneamente, ogni volta che la Camera elettiva è obbligata a dar termine alla sessione propria per morte naturale o per scioglimento, anche la sessione del Senato viene a chiudersi, quando pure un decreto regio non abbia pronunziato in espressi termini, prima dello scioglimento dell'una, la chiusura della sessione in entrambe.

Le legislature si designano con numerazione continuativa: in Inghilterra, cominciando da capo all'accessione d'ogni nuovo monarca — *Rex est caput principium et finis, Parliamenti* — presso di noi, cominciando dalla instaurazione del regime libero per opera dello Statuto in Piemonte. Perciocchè il passaggio dal Regno di Sardegna al Regno d' Italia, come non addusse mutamento nel nome del Re — Vittorio Emanuele *secondo* — così non interruppe nemmeno la continuità storica dei periodi parlamentari.

Ecco il quadro delle nostre legislature dal 1848 in poi, con l' indicazione delle sessioni in cui vennero divise, e il

Tolto, invero, ai deputati uscenti di presentarsi alla nuova elezione, si sopprime nei membri della Camera l'interesse a ben condursi per meritare il premio della riconferma; tolto agli elettori di esprimere con la rielezione o con l'abbandono un giudizio sull'opera dei loro rappresentanti, si sopprime in questi anche la responsabilità morale dei proprî atti. Le difese emergono, in quanto è possibile, dalla legislazione sulle ineleggibilità e le incompatibilità, e da quella sui brogli e reati elettorali: il dippiù non può spettare alla legge, senza incorrere in danni maggiori del tenue ed incerto vantaggio, ma spetta agli stessi elettori, e questi soli giudicheranno dell'opportunità di continuare indefinitamente nella riconferma degli stessi individui.

numero delle sedute pubbliche rispettivamente del Senato e della Camera:

Legislature	Sessioni		Numero delle sedute	
	Numero	Durata	del Senato	della Camera
I	Unica	8 maggio - 30 dicembre 1848. . . .	39	122
II	Unica	1 febbraio - 30 marzo 1849.	21	51
III	Unica	30 luglio - 20 novembre 1849	36	87
IV	1ª	20 dicembre 1849 - 18 novembre 1850	72	178
	2ª	23 novembre 1850 - 27 febbraio 1852.	135	244
	3ª	4 marzo 1852 - 21 novembre 1853 .	96	259
V	1ª	19 dicembre 1853 - 29 maggio 1855 .	97	207
	2ª	12 novembre 1855 - 16 giugno 1856 .	45	125
	3ª	7 gennaio - 16 luglio 1857	42	145
VI	1ª	14 dicembre 1857 - 14 luglio 1858 . .	38	127
	2ª	10 gennaio - 21 gennaio 1860	24	50
VII	Unica	2 aprile - 17 dicembre 1860.	31	73
VIII	1ª	18 febbraio 1861 - 21 maggio 1863. .	229	407
	2ª	25 maggio 1863 - 7 settembre 1865 .	223	262
IX	1ª	18 novembre 1865 - 30 ottobre 1866 .	47	132
	2ª	15 dicembre 1866 - 13 febbraio 1867 .	6	27
X	1ª	22 marzo 1867 - 14 agosto 1869. . .	172	463
	2ª	18 novembre 1869 - 2 novembre 1870	79	154
XI	1ª	5 dicembre 1870 - 5 novembre 1871.	73	131
	2ª	27 novembre 1871 - 19 ottobre 1873.	146	290
	3ª	15 novembre 1873 - 20 settembre 1874	51	142
XII	1ª	23 novembre 1874 - 21 febbraio 1876.	97	170
	2ª	6 marzo - 3 ottobre 1876	36	73
XIII	1ª	20 novembre 1876 - 23 gennaio 1878.	96	168
	2ª	7 marzo 1878 - 1° febbraio 1880 . .	146	302
	3ª	17 febbraio - 2 maggio 1880.	23	56
XIV	Unica	26 maggio 1880 - 25 settembre 1882 .	149	395
XV	Unica	22 novembre 1882 - 27 aprile 1886. .	211	586
XVI	1ª	10 giugno 1886 - 4 settembre 1887. .	80	145
	2ª	16 novembre 1887 - 4 gennaio 1889 .	124	216
	3ª	28 gennaio - 20 luglio 1889	45	112
	4ª	25 novembre 1889 - 3 agosto 1890. .	63	158

Legislature	Sessioni		Numero delle sedute	
	Numero	Durata	del Senato	della Camera
XVII	Unica	10 dicembre 1890 - 27 settembre 1892	110	245
XVIII	1ª	23 novembre 1892 - 23 luglio 1894. .	142	307
	2ª	3 dicembre 1894 - 13 gennaio 1895 .	5	11
XIX	Unica	30 giugno 1895 - 2 marzo 1897 . . .	124	232
XX	1ª	5 aprile 1897 - 15 luglio 1898. . . .	114	187
	2ª	16 novembre 1898 - 30 giugno 1899 .	65	143
	3ª	14 novembre 1899 - 17 maggio 1900 .	64	99
XXI	1ª	16 giugno 1900 - 6 settembre 1902. .	138	194
	2ª	20 settembre 1902 - 18 ottobre 1904 .	194	398
XXII	1ª	30 novembre 1904 - in corso (1). . .	..	..

(1) Agosto 1908.

Dal quale quadro si vede ancora come la durata media delle legislature sia di poco superiore ai trentadue mesi; e come la presente — che pare destinata a morire naturalmente raggiungendo il quinquennio — sia, ad ogni modo, la legislatura di maggior durata.

Art. 43.

Il Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari della Camera dei deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio di ogni sessione per tutta la sua durata.

SOMMARIO:

L'Ufficio di Presidenza della Camera.

§ 445. Cenni storici. — * § 446. Disposizioni del regolamento della Camera. Ultime modificazioni del 1907. — * § 447. Tendenze nella scelta del Presidente, ed elenco dei Presidenti dal 1848 al 1908.

L'Ufficio di Presidenza della Camera.

§ **445.** — Sotto l'articolo 35 indicammo le funzioni del Presidente, dei Vicepresidenti, dei Segretari e dei Questori, nelle assemblee politiche, facendo rilevare come la libera scelta del seggio costituisca una delle guarentigie costituzionali delle assemblee medesime. Vedemmo allora, che seguendo una tradizione inglese non più suffragata da validi motivi, il nostro costituente non conferì al Senato questa guarentigia per quanto si attiene al Presidente ed ai Vicepresidenti: l'articolo che ora imprendiamo a commentare, lo riconosce invece integro alla Camera dei deputati.

In Inghilterra, finchè i rappresentanti elettivi sedettero in unica assemblea coi Lordi spirituali e temporali (§ 80), fu il Cancelliere del Regno che per virtù del suo ufficio tenne la presidenza del Parlamento. Distintesi poscia le due Camere fra il 1327 e il 1377, il cancelliere continuava a presiedere quella dei Lordi, ma si rese necessario di provvedere di un presidente proprio anche quella « delle genti comuni » e così cominciò a delinearsi la figura dello

Speaker, letteralmente « oratore » della Camera elettiva. Nei primordii questo fu designato per spontanea necessità di cose, liberamente dagli stessi Comuni; ma l'importanza evidente dell'ufficio richiamò ben presto la cupidigia della Corona, che stimò prudente di assicurarsi una efficace partecipazione in quella nomina: e come la Camera era ancora debolissima, fu agevole introdurre il sistema che lo *Speaker* o Presidente venisse bensì designato dall'assemblea, ma non potesse assumere l'ufficio senza l'esplicita approvazione regia. Nè devesi credere si trattasse allora d'una semplice formalità, com'è divenuta ai dì nostri in grazia del « governo di gabinetto » che assicura l'intima e costante armonia fra la Corona e la maggioranza prevalente nella Camera: trattavasi invece d'ingerenza diretta e ferma, che una volta, nel 1678, si esplicò nel rifiuto d'approvazione della nomina deliberata dalla Camera. Non farà quindi meraviglia l'apprendere che in quei primi secoli il Presidente della Camera era di solito un umile strumento del Re, un emissario incaricato di spiare e intralciare l'azione dei rappresentanti del popolo: cosicchè, lungi dal rinvenire in lui l'assertore della propria indipendenza, spesse volte i Comuni dovettero guardarsi e difendersi contro di lui medesimo. Ma a misura che l'assemblea grandeggiava nella sua lotta contro la Corona, il Presidente si studiava d'assurgere nella coscienza propria e nella estimazione dei suoi colleghi, attingendo nell'altezza dell'ufficio l'energia di resistere nobilmente ad ogni estranea pressione: ed oggi egli è il tutore imparziale e scrupoloso delle guarentigie parlamentari, profondamente rispettato dalle maggioranze e dalle minoranze, dal Governo e dal popolo, e se rimane ancor l'uso che la sua nomina debb'essere approvata dalla Corona, quest'uso non è più che una cerimonia, la quale si conserva allo stesso titolo della parrucca di cui ancora egli è coperto.

Gli Stati Uniti, pur così tenaci nello ispirarsi alle tradizioni della madre patria, fin dal principio negarono all'Esecutivo ogni ingerenza, anche di pura cerimonia, nella nomina dei Presidenti delle Camere: e così fece a loro

esempio la Francia con la sua prima Costituzione del 1791, mentre la forma di governo, almeno nell'esteriorità, era ancora monarchica. Più tardi la Carta del 1814 ritornando alle pure forme inglesi ma obliandone la vitale sostanza, prescrisse che il Presidente dell'assemblea elettiva dovesse essere nominato dal Re « sopra una lista di cinque membri, presentata dalla Camera ». La Costituzione del 1830 però affermava il diritto pieno ed esclusivo di quest'ultima ad eleggersi il proprio Presidente: e di qui venne il nostro articolo 43, sul quale il verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6) offre la seguente illustrazione brevissima:

Il Ministro (Borelli) prosegue..... « Il Presidente ed il Vicepresidente della Camera dei deputati sono nominati dalla Camera stessa ».

Si è osservato essere più razionale di lasciare tal nomina alla Camera, in luogo di esigere da questa la formazione di una *rosa* sulla quale il Re sceglierebbe il Presidente; che siffatte presentazione di *rose* hanno l'inconveniente di scontentare parecchie persone per contentarne una sola; e che la scelta così rimessa al Re è quasi illusoria, cadendo quasi necessariamente sul primo dei nomi che nella *rosa* si trovano inscritti.

Poi nella redazione definitiva si parlò di Vicepresidenti al plurale, si aggiunse la menzione dei Segretarî, si compì l'articolo 43 — come ora lo leggiamo — senza che per altro ne esistano ulteriori accenni nei verbali del Consiglio.

* § **446.** — A differenza di quanto è detto nell'articolo 35 in ordine al Senato, qui lo Statuto determina che non solo i Segretarî, ma anche il Presidente ed i Vicepresidenti della Camera debbono essere da questa scelti « nel proprio seno » e che la loro nomina deve farsi « al principio d'ogni sessione, per tutta la sua durata ». La Carta francese del 1814 aveva taciuto quanto alla durata di tali nomine, ma il regolamento della Camera l'aveva determinate appunto di sessione in sessione; la Costituzione del 1830 lo aveva detto esplicitamente. La sessione infatti è il periodo naturale dell'attività delle assemblee politiche; e troppo disforme coi moderni atteggiamenti del governo di gabinetto sarebbe il farlo eleggere per legislatura, come in Inghilterra, mentre poi sarebbe troppo fastidioso e senza

utilità il farlo eleggere per termini più brevi della sessione, ad esempio un sol mese come fu in Francia sotto la Costituzione dell'anno VII, e perfino quindici soli giorni come era stato in Francia stessa dal 1789 al 1795. Dobbiamo tuttavia ricordare che la legge 14 agosto 1862, n. 800, sulla Corte dei conti, istituendo all'articolo 4 una Commissione per dare parere sulla revoca o l'allontanamento dei membri della Corte medesima (§ 141), chiama a far parte di tal Commissione il Presidente ed i Vicepresidenti della Camera, avvertendo ch'essa « conserva il suo ufficio *nell'intervallo delle sessioni e delle legislature* ».

D'altra parte, a somiglianza di quanto si fece con l'articolo 35, nemmeno qui fu determinato quanti debbano essere i Vicepresidenti e quanti i Segretarî. Il loro numero è quindi lasciato alla discrezione della stessa Camera: ed essa lo determinò — pei Vicepresidenti, in *due* dal 1848 a tutta la IV Legislatura (1860) e in *quattro* a cominciar dalla VII — pei Segretarî, in *quattro* fino a tutta la VI Legislatura, in *sei* durante la VII, in *otto* a cominciar dalla VIII (1861).

Fin dal 1848 s'istituivano inoltre due Questori, i quali per l'indole stessa delle loro attribuzioni durano in ufficio anche nell'intervallo delle sessioni e delle legislature.

Per addivenire alla elezione di tutti questi ufficiali della Camera al primo inizio di ogni nuova sessione, e risolvere le questioni che eventualmente potessero sorgere al riguardo, chiaro è che la Camera deve già avere un Presidente ed alcuni Segretarî provvisori; e s'intende che i medesimi non potrebbero essere elettivi essi stessi, senza incorrere in un circolo vizioso. A ciò provvede il regolamento della Camera coi due seguenti articoli:

Art. 2. — All'apertura di ogni sessione, sia della stessa, sia di una nuova legislatura, occupa provvisoriamente il seggio *uno dei Vicepresidenti della sessione precedente*, in ordine di nomina. Quando nessuno di questi fosse presente, si risalirà ai Vicepresidenti delle sessioni anteriori, con preferenza a quelli della sessione meno remota. In loro mancanza, l'assemblea è presieduta dal *decano di età*.

Art. 3. — I *Segretarî provvisori* sono *sei*, scelti tra *quelli delle sessioni precedenti*, come all'articolo 2. In loro mancanza si scelgono i deputati *più giovani*.

Così resta evitato l'inconveniente che la Camera nella agitazione delle sue prime adunanze fosse diretta dal meno adatto per deficienza d'energia fisica e di pratica dell'alto ufficio: mentre fino al 1868, la presidenza provvisoria spettava, alla moda francese, al deputato più anziano di età. Indi il regolamento continua, omettendo l'articolo 3, che non ci interessa:

Art. 4. — Costituito il seggio provvisorio, la Camera procede alla nomina del Presidente, di quattro Vicepresidenti, di otto Segretarî e di due Questori.

Quando nessuno abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti per la nomina a Presidente, computando tra i votanti anche le schede bianche, la Camera procede nel giorno successivo ad una nuova elezione libera. Dopo questa e nel giorno stesso si procede eventualmente al ballottaggio fra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti e si proclama eletto quello che consegua la maggioranza relativa.

Art. 5. — Per la nomina dei Vicepresidenti, dei Segretarî e dei Questori ciascun deputato scrive sulla propria scheda due nomi per i Vicepresidenti, quattro per i Segretarî, uno per i Questori.

Sono eletti coloro che a primo scrutinio hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Art. 6. — Lo *spoglio delle schede* per la nomina del *Presidente* si fa in seduta *pubblica*. Lo spoglio delle schede per gli altri uffici si fa senza indugio da 12 scrutatori estratti a sorte; la presenza di 7 è necessaria per rendere valida tale operazione.

Art. 7. — Quando la costituzione della Camera è compiuta, il *Presidente* ne informa il Re ed il Senato.

Adunque il primo atto a cui la Camera procede non sì tosto s'inizia una nuova sessione, è quello di eleggersi il proprio Presidente: il che forma un'altra utile innovazione del regolamento del 1868: fino a quell'epoca usandosi, sempre alla moda francese, di procedere prima della costituzione del seggio definitivo, e quindi sotto la direzione del Presidente d'età, a tutta o quasi la lunga e difficile bisogna di verificare i poteri degli eletti.

La votazione pel Presidente si fa per schede segrete, in obbedienza all'ultima parte dell'articolo 63 dello Statuto.

Prima della tornata del 12 dicembre 1907 (in cui, tra le altre modificazioni importate al regolamento — vedi § 645 — si ebbe anche questa sulla quale c'intratteniamo) l'articolo 4 del regolamento della Camera si limitava al primo comma

quale fu ora da noi trascritto; il comma secondo fu proposto e discusso nella surricordata seduta. Dunque il regolamento non diceva che la nomina del Presidente dovesse farsi a *maggioranza assoluta*, non raggiungendosi la quale dovesse procedersi poi alla votazione di ballottaggio fra i due candidati che nel primo scrutinio avessero riportato i maggiori suffragi. Tuttavia, in un caso in cui detta maggioranza non fu raggiunta (21 febbraio 1902, elezione on. Villa) la Camera, su proposta del Presidente provvisorio, on. Palberti — cui nessuno si oppose — deliberò di non ritenere valida l'elezione a Presidente della Camera stessa dell'on. Villa sebbene questi avesse raggiunta la maggioranza relativa tra i varî candidati; dichiarò occorrere la maggioranza assoluta e diede al regolamento quell'interpretazione di cui abbiamo fatto cenno. La quale interpretazione fu ritenuta rispondente alla ragione logica e giuridica insieme, ed ai principii che in casi analoghi si applicano in tutto il nostro diritto pubblico [1]. Però, ad evitare anche la sola possibilità di discussione fu poi proposta all'articolo 4 l'aggiunta del comma secondo; con questa differenza, che in luogo di procedere all'elezione di ballottaggio nella seconda elezione (come si era prima interpretato il regolamento), questa seconda elezione resta libera, e si procede al ballottaggio solo nel caso in cui, anche nella seconda votazione, nessuno dei candidati raggiunga la maggioranza assoluta.

Ciò posto, e continuando a dare succinta relazione del regolamento, diremo come per l'importanza dell'atto e per la relativa semplicità dello scrutinio (riferentesi ad un solo eleggendo) lo spoglio si fa immediatamente in seduta pubblica, dal Presidente provvisorio, benchè poi sia d'uso che il Presidente eletto non venga ad occupare il seggio se non nella seduta consecutiva, allorchè anche i Vicepresidenti e i Segretarî eletti sono stati già proclamati.

Subito dopo l'elezione del Presidente, e nella stessa seduta iniziale della sessione, si procede alla votazione per

[1] Cfr. ORLANDO, *Maggioranza assoluta o relativa nell'elezione del Presidente?* « Archivio del diritto pubblico », Roma, vol. I, p. 202.

le altre cariche del seggio definitivo: ma lo scrutinio, necessariamente più lungo ed anche meno importante, si fa dopo la seduta, in guisa da poterne annunziar l'esito in quella seguente. Fino al 1900 siffatte votazioni plurinominali avevano luogo a scrutinio di lista: ogni deputato, cioè, potea votare per tanti candidati quante erano le persone da eleggere; e per conseguenza il partito in maggioranza, volendolo, avea mezzo di comporre d'amici suoi l'intero Ufficio di Presidenza. Ma le convenienze furono più forti delle disposizioni regolamentari; onde bentosto si introdusse l'uso di votare a *schede incomplete* in guisa da lasciare all'opposizione un posto di Vicepresidente, due o tre posti di Segretario, ed uno di Questore, onde conciliarsi più generale e più schietta fiducia ad un seggio equamente composto di rappresentanti dei diversi partiti. Il Regolamento in vigore, che fu votato nel 1° luglio 1900, tramutò in obbligo la detta consuetudine; ed anzi, come appare dal testo riferitone, limitò ogni scheda alla *metà* del numero delle persone da eleggere. Quindi la maggioranza nomina (oltre il Presidente) due Vicepresidenti, quattro Segretarî ed un Questore e i gruppi d'opposizione ne eleggono a loro volta altrettanti. Queste elezioni si fanno a maggioranza relativa, e quindi si esauriscono in un solo scrutinio.

Costituita regolarmente la Camera, e pronta perciò a ricevere disegni di legge ed a compiere qualsiasi altra sua funzione sostanziale, l'Ufficio di Presidenza ne dà avviso alle altre due parti dell'organo legislativo, cioè al Re ed al Senato, nella stessa guisa che ai §§ 359 e 367 vedemmo farsi dal Senato ed anche dall'Alta Corte di Giustizia subito dopo la costituzione rispettiva.

È poi superfluo il notare che nel caso di vacanza per qualsiasi causa nell'ufficio di Presidente o in taluno degli altri nel corso della sessione, procedesi alla sostituzione con le medesime norme: naturalmente però in questo caso non v'è bisogno del seggio provvisorio; — e se devesi eleggere un solo Vicepresidente o Segretario o Questore, si richiede la maggioranza assoluta in difetto della quale pro-

cedesi al ballottaggio (precedente della Camera in data 21 maggio 1901).

Chiudiamo il paragrafo riportando gli articoli del regolamento che si riferiscono alle « attribuzioni della Presidenza ».

Art. 14. — Il *Presidente* mantiene l'ordine, fa osservare il regolamento, concede la facoltà di parlare, dirige e tempera la discussione, pone le questioni, annunzia il risultato delle votazioni, ed è, al bisogno, l'oratore della Camera; sorveglia all'adempimento dei doveri dei Segretarî e dei Questori, e provvede al buon andamento dei lavori della Camera (1).

Art. 15. — I *Segretarî* sovrintendono alla redazione del processo verbale, che deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera; ne dànno lettura; tengono nota dei deputati che hanno chiesto la parola; secondo l'ordine; dànno lettura delle proposte e dei documenti; tengono nota delle deliberazioni; fanno le chiame; tengono nota, quando occorre, dei singoli voti; vegliano perchè il resoconto sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente, e non vi sia alterazione dei discorsi; verificano il testo dei progetti di legge e di quant'altro viene deliberato dalla Camera; vi appongono la loro firma; concorrono al buon andamento dei lavori secondo gli ordini del Presidente.

Art. 16. — I *Questori* sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera; rimangono in ufficio anche nell'intervallo delle sessioni, fino a che siano nominati i loro successori, ai quali rimetteranno i conti.

Art. 17. — Il *Seggio della Presidenza* provvederà con apposito regolamento a tutti i servizî interni della Camera.

* § **447.** — Poichè nel Presidente della Camera son necessarie singolari attitudini tecniche e qualità d'animo atte a guadagnarsi la stima e la fiducia dell'intera assemblea, l'elezione di lui non dovrebb'essere guidata da criterii politici ma solo dal desiderio, comune a tutti, di ricercare il più adatto e conservarlo indefinitamente all'ufficio. Perciò in Inghilterra è vecchio costume che lo *Speaker* non venga eletto con votazione formale in cui può manifestarsi una maggioranza ed una opposizione, ma per acclamazione,

(1) Come vedemmo al § 359 pel Presidente del Senato, anche il Presidente della Camera, mentre dirige le discussioni non può parteciparvi, e per consuetudine non prende nemmeno parte ai voti. Il più recente caso in cui abbia abbandonato la presidenza per potere parlare dal suo posto di deputato, si ebbe il 4 luglio 1902. Nelli 11 dicembre 1900 il Presidente prese parte ad un voto per appello nominale (Villa).

previi privati concerti fra i varii gruppi: un Deputato della maggioranza designa pubblicamente un nome, un altro dell'opposizione aderisce pubblicamente, e tutta l'assemblea applaude; ripetendosi lo stesso omaggio allo stesso uomo per una serie di legislature, comunque nel frattempo si mutino i Gabinetti e le forze rispettive delle parti politiche. Tuttavia, se questa è l'antica norma, non deve credersi che non abbia eccezioni, anzi esse crescono in numero a misura che la vita politica afferma le sue nuove esigenze: onde si moltiplicano i casi, in cui anche la scelta dello *Speaker* diventa un'occasione di lotta fra gli amici e gli avversarii del Gabinetto. Difatti in quest'ultimo secolo otto Presidenti su dodici si dovettero eleggere con un regolare scrutinio.

Sotto l'imperio del nostro Statuto, l'evoluzione sembra essere stata opposta a quella che abbiamo constatata in Inghilterra. Per un lungo periodo la nomina del Presidente, offrendosi al primo limine della ripresa dei lavori parlamentari, fu considerata come l'occasione più propizia per emettere il primo voto politico, inteso a saggiare le forze dei partiti avversi: tantochè due volte (nel 1869 e nel 1878) il Gabinetto si dimise in seguito al risultato di quella elezione, e gli eletti a Presidente della Camera passarono invece alla Presidenza del nuovo Ministero. E molte altre volte poi la nomina ad un ufficio così tecnico ed imparziale fu conferita a personaggi eminentemente « politici » ch'erano stati Ministri o che subito dopo lo furono.

Successivamente si è venuto affermando il più lodevole concetto di scegliere bensì il Presidente nel seno del partito consenziente col Gabinetto, ma di non considerarlo come un personaggio politico: laonde alcuni illustri Presidenti ottennero la riconferma nell'alto ufficio in consecutive sessioni anche quando nel frattempo erasi spostata la maggioranza nell'assemblea, e i Presidenti che in seguito a formazione d'una nuovo Gabinetto avevano stimato di doversi dimettere, furono costantemente pregati dalla Camera o dal Ministero di continuare a rimanere al loro posto.

Le quali tendenze si possono, almeno in parte, seguire nel seguente elenco dei Presidenti della Camera dal 1848

ai dì nostri: e diciamo in parte, perchè in tempi recenti il Marcora, eletto al seggio presidenziale dalla maggioranza che reggeva il Ministero Giolitti prima, e poi il Ministero Fortis, si dimise quando a quest'ultimo successe, nel marzo 1906, il Ministero Sonnino, e nonostante la preghiera di conservare l'alta carica. Ritornò poi quando, caduto il Sonnino (maggio detto anno), gli successe nuovamente il Giolitti (§ 674).

Legislatura	Sessione	Presidente	Osservazioni
I.	unica	Gioberti	
II.	unica	Pareto	
III.	unica	Pareto	
IV.	1ª, 2ª	Pinelli	
	3ª	Pinelli	Morto il 25 aprile 1852.
		Rattazzi	Nominato Ministro il 27 ottobre 1852.
		Boncompagni	
V.	1ª, 2ª	Boncompagni	
	3ª	Cadorna	
VI.	1ª	Cadorna	
	2ª	Rattazzi	
VII.	unica	Lanza	
VIII.	1ª	Rattazzi	Nominato Presidente dei Ministri il 3 marzo 1862.
		Tecchio	
	2ª	Cassinis	
IX.	1ª, 2ª	Mari	
X.	1ª	Mari	Nominato Ministro il 27 ottobre 1867.
		Lanza	Dimissionario il 24 novembre 1868.
		Mari	
	2ª	Lanza	Nominato Presidente dei Ministri il 15 dicembre 1869.
		Biancheri	
XI.	1ª, 2ª, 3ª	Biancheri	
XII.	1ª, 2ª	Biancheri	
XIII.	1ª	Crispi	
	2ª	Cairoli	Nominato Presidente dei Ministri il 24 marzo 1878.
		Farini	
	3ª	Farini	Dimissionario il 19 marzo 1880.
		Coppino	
XIV.	unica	Farini	
XV.	unica	Farini	Dimissionario il 12 marzo 1884.
		Coppino	Nominato Ministro il 3 aprile 1884.
		Biancheri	

Legislatura	Sessione	Presidente	Osservazioni
XVI.	1ª, 2ª, 3ª, 4ª	Biancheri	
XVII.	unica	Biancheri	
XVIII.	1ª	Zanardelli	Dimissionario il 20 febbraio 1894.
		Biancheri	
	2ª	Biancheri	
XIX.	unica	Villa	
XX.	1ª	Zanardelli	Nominato Ministro Guardasigilli il 14 dicembre 1897.
		Biancheri	
	2ª	Zanardelli	Dimissionario il 25 maggio 1899.
		Chinaglia	
	3ª	Colombo	
XXI.	1ª	Gallo	Nominato Ministro dell'Istruzione prima d'assumere la presidenza.
		Villa	
	2ª	Biancheri	
XXII.	1ª	Marcora	Dimissionario l'8 marzo 1906.
		Biancheri	Dimissionario il 31 gennaio 1907.
		Marcora	

Art. 44.

Se un deputato cessa per qualunque motivo dalle sue funzioni, il collegio che l'aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione.

SOMMARIO:

Convocazione dei collegi vacanti.

§ 448. Ragione dell'articolo. — § 449. Sua origine. — § 450. Disposizioni della legge elettorale (*n*).

Convocazione dei collegi vacanti.

§ **448.** — Nel corso della legislatura un deputato può cessare dalle sue funzioni o per morte, o per dimissione, o per opzione, o per annullamento, o per decadenza: e di fronte a un tal fatto, tanto più frequente quanto più è popolosa la Camera, tre sistemi si presentano alla scelta del legislatore.

Si può, in primo luogo, attenersi rigidamente al principio che la Camera non è un congresso di delegati dei collegi elettorali, ma un organo legislativo statuale: e considerando che ad onta delle sopravvenute vacanze il numero dei membri in carica riman sempre sufficiente all'adempimento delle funzioni parlamentari, decidere che alle vacanze in corso di legislatura non abbia mai a provvedersi; ovvero abbiasi a provvedervi mercè apposite elezioni solo nel caso che le successive vacanze vengano a raggiungere un certo massimo sul totale dei membri dell'assemblea od anche sul numero dei deputati di ogni collegio. Tale il metodo accolto in Francia dalla Costituzione dell'anno III; ed oggi

presso di noi per le rappresentanze dei comuni e delle provincie.

Si può, invece, riconoscere preponderante peso al principio politico che ogni collegio, se pure non conferisce al suo eletto un mandato imperativo, tuttavia vuole essere costantemente rappresentato nella Camera; ma d'altra parte, considerando che i frequenti appelli al corpo elettorale stancano i cittadini e sollevano agitazioni non indispensabili, attenersi al metodo dei deputati *supplenti*, ossia eletti o designati in unica operazione con gli effettivi, e tenuti come in serbo per chiamarli mano mano all'assemblea in luogo di questi ultimi. Tale il sistema accolto dalla Francia stessa alla convocazione degli Stati Generali nel 1789 e poi nella Costituzione del 1791; e più tardi dalla Spagna nella famosa Costituzione di Cadice (§ 2). Tale il sistema vigente ancora in qualche Stato tedesco e in qualche Repubblica dell'America, e recentemente richiamati in onore con l'introduzione delle elezioni proporzionali nel Belgio e in alcuni Cantoni svizzeri.

Si può infine riconoscere il carattere rappresentativo della Camera e ad un tempo non preoccuparsi della frequente eventualità delle elezioni suppletive e parziali, e quindi prescrivere la riconvocazione immediata di ogni collegio che nel corso della legislatura venga a rendersi vacante per qualsiasi causa.

Dei tre sistemi, quest'ultimo è il più generalmente seguìto, ed è anche il migliore. Migliore del primo, dappoichè a nulla giova il determinare pei collegi un numero ben prefisso, quando poi per cause incolpevoli molti collegi dovessero poter restare senza rappresentanza o con minor numero di rappresentanti per un tempo che si può estendere in ipotesi fin quasi all'intera legislatura. Oltre di che importa aver sempre al completo il numero dei membri della Camera, su di esso determinandosi nella maggior parte dei Parlamenti la validità delle sedute e dei voti. Aggiungasi, per tener calcolo com'è doveroso anche delle considerazioni politiche, che non conviene impedire la continuità dell'ufficio di deputato a coloro i quali per accettazione di

pubbliche funzioni o per dimissioni ispirate ad onorevoli scrupoli abbandonano il seggio ma con l'intendimento di ritornarvi subito, pel favore d'una nuova elezione: come d'altra parte non conviene precludere artificialmente ai collegi la possibilità di recare giudizio sul proprio deputato. E potrebbe pur darsi il caso che maggioranza ed opposizione sieno così equilibrate nella Camera, che la perdita di pochi membri od anche di uno solo — quando specialmente molto autorevole — basti a capovolgere le rispettive forze adulterando il giuoco del sistema di Gabinetto, il che, se presso di noi è ben lungi dal verificarsi per lo sminuzzamento dei gruppi politici e per altre concomitanti cause, altrove si è pur verificato, e perciò deve impedirsi. Migliore anche del secondo sistema, per altre diverse considerazioni. Invero, se l'elezione dei supplenti ha luogo con le stesse norme e allo stesso tempo di quella dei membri effettivi, si crea una complicazione tanto più fastidiosa quanto più l'operazione è destinata a rimanere inutile nella maggiore parte dei casi; che se, poi, come nella Svizzera, si assumono a supplenti secondo il bisogno i candidati che nelle elezioni generali riportarono maggiori voti dopo gli eletti, le complicazioni, è vero, spariscono, e può anche guarentirsi l'inalterabilità nelle forze rispettive dei gruppi politici quando i supplenti in tali condizioni si scelgono nella lista di partito alla quale apparteneva il deputato da sostituirsi: ma non si toglie che la designazione dei supplenti, comunque organizzata, risulti fatalmente governata da interesse e attenzione di gran lunga minori che non se ne pongano nello scegliere i membri effettivi. Aggiungasi il pericolo che i supplenti in aspettativa potrebbero fuori della Camera atteggiarsi a separati organi della volontà popolare, contrapponendosi al rispettivo deputato o peggio ancora all'intera assemblea, come si minacciò in Francia col pretesto che la Convenzione Nazionale, sedendo in Parigi, piegasse troppo alle violenze dei *clubs* e della plebe. Nè poi va dimenticato, che in regime di Gabinetto il valore delle elezioni parziali in corso di legislatura è peculiarissimo: come quelle che presso un popolo di avanzata edu-

cazione politica funzionano quale indice dei sopravvenuti mutamenti nella opinione pubblica Bene adunque il nostro costituente prescrisse in questo articolo 44 le elezioni *suppletive*, a complemento delle elezioni *generali* di cui agli articoli 9 e 42.

§ **449.** — Se però è chiara la ragione di quest'articolo statutario, non ne è chiara ugualmente l'origine storica. La Carta del 1814, la Costituzione francese del 1830, la stessa Costituzione belga del 1831, non contengono punto una disposizione analoga, essendo parso sufficiente ai due legislatori francesi ed a quello del Belgio di trattare delle elezioni suppletive semplicemente nella legge elettorale. Vero è che la Costituzione emanata in Toscana il 15 febbraio 1848 e giunta a Torino durante la redazione dello Statuto, dichiarava all'articolo 39:

> Se il deputato rinunzia, o cessa l'ufficio per morte, per decadenza, per avere optato ad altra rappresentanza, o se accetta dal Governo qualche ufficio salariato, *il collegio ch'egli rappresenta sarà immediatamente convocato per fare una nuova elezione.....*

Ma vuolsi anche osservare che tal Costituzione conteneva diversi altri particolari sulle elezioni politiche fra i quali risultava inquadrato naturalmente pur questo che al presente ci occupa. Per quali motivi adunque il costituente piemontese reputò di dover trasferire quest'unico articolo dalla legge elettorale allo stesso Statuto?

I verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6) non dànno luce alcuna in proposito, onde noi siam ridotti alle semplici congetture. Nel qual campo è notevole l'opinione che l'obbligo delle elezioni suppletorie sia apparso al costituente non solo qual norma di dritto obiettivo da non trasandarsi in un cauto e compiuto ordinamento elettorale, ma più ancora qual guarentigia costituzionale della costante integrità della rappresentanza del popolo, da inscriversi perciò nello stesso Statuto e quasi come fondamento e presupposto dei consecutivi articoli 45 e 46. E forse questo fu davvero il motivo determinante, sorto nell'animo dei con-

siglieri di Re Carlo Alberto probabilmente nel ricevere la freschissima Costituzione Toscana: motivo in armonia col modo di pensare dei liberali di quell'epoca, ed alto e degno testimonio della lealtà con cui s'instaurava in Consiglio di Conferenza il regime libero. Tuttavia, non ci sembra tecnicamente esatto. Perciocchè la vera guarentigia dell'integrità della Camera non consiste già nel prescrivere che si mantenga sempre compiuto il numero dei suoi membri, ma sì nel diritto della Camera di verificare da una parte i titoli d'ammissione ed all'altra quelli di cessazione d'ogni suo componente.

§ **450.** — A complemento di questa disposizione statutaria con la sua espressione « tosto » che nulla offre di giuridico, la legge elettorale politica determina:

Art. 80. — Quando per qualsiasi causa resti vacante un collegio, esso deve essere convocato nel termine di *un mese*.

Dal giorno della pubblicazione del regio decreto di convocazione del collegio a quello stabilito per l'elezione, devono decorrere *quindici giorni almeno* [1].

La convocazione ha dunque luogo per decreto del Re a controfirma del Ministro dell'interno, anche nel caso di elezione suppletiva: mentre in Inghilterra, per uso antichissimo, in questo caso è ordinata direttamente dal presidente della Camera. Il Re per altro non può convocare isolatamente un collegio se non quando esso sia già stato dichiarato vacante; suo ufficio essendo quello di provvedere alla mera esecuzione degli articoli 44 dello Statuto e 80 della legge, e non di revocare per alcun motivo un deputato. E poichè la dichiarazione di vacanza costituisce una prerogativa della Camera a guarentigia della sua integrità ed indipendenza, segue che i decreti di convocazione parziale non possono essere emanati d'iniziativa del Governo come nel caso di convocazione generale, ma solo in seguito a deliberazione della Camera, certificata al Governo dal Pre-

* (1) Si confronti con questo l'articolo 49 della stessa legge in ordine alla convocazione dei collegi per le elezioni generali (§ 408).

sidente della medesima. Laonde cotesti decreti, a differenza di quelli che indicono le elezioni generali, incominciano invariabilmente con la formula:

Visto il messaggio in data..... col quale il Presidente della Camera dei deputati notificò essere vacante il collegio elettorale di.....
Visti l'articolo 44 dello Statuto e l'articolo 80 della legge elettorale politica;
Sulla proposta del nostro Ministro, ecc.:

Secondo il testè riferito articolo 80, il collegio deve essere convocato nel termine di un mese: e vuol dire, che dentro questo termine massimo, a computare dalla data del messaggio presidenziale, deve essere pubblicato il regio decreto di convocazione degli elettori. Questo decreto però deve lasciare agli elettori medesimi un tempo *minimo* di 15 giorni, onde possano intendersi per la scelta dei candidati: con che rimane impedito il ripetersi di antichi inconvenienti, come quando nel 26 ottobre 1848 si convocarono certi collegi pel 31 del mese medesimo. E i 15 giorni debbono essere intieri, ossia computati senza comprendervi nè quello della pubblicazione del decreto nè quello della votazione; tuttavia la Camera, mentre in seduta 30 maggio 1877 rilevava l'irregolarità incorsa in alcune convocazioni che avevano lasciato agli elettori 14 giorni liberi e non 15, dichiarò non costituire ciò un motivo per la nullità delle convocazioni medesime. Nessun tempo *massimo* è stabilito d'altra parte nella legge, per l'evidente opportunità di potere spaziare alquanto nella chiamata degli elettori, se il sopraggiungere delle vacanze estive o il timore d'epidemia o altro evento straordinario così consigli nell'interesse stesso del corpo elettorale. Sembra nondimeno applicabile a questo caso, per analogia, il disposto dell'ultima parte dell'articolo 9 dello Statuto, secondo il quale non si possono lasciare i collegi senza rappresentanza per più di 4 mesi: quantunque possa ribattersi che quel termine è fissato per l'evenienza dello scioglimento, ch'è atto della Corona, ma non anche per l'evenienza della cessazione per causa indipendente da quest'ultima. Tocca del resto alla Camera nell'esercizio del suo mandato politico il vegliare acciocchè

non si abusi; ed è per allusione a cotesto punto, che il decreto di convocazione reca la menzione esplicita della proposta fattane alla Corona da un Ministro responsabile [1].

* (1) Come nel caso delle elezioni generali, anche in questo la consuetudine ormai bene assodata è che il regio decreto indichi senz'altro anche il giorno per l'eventuale votazione di ballottaggio. L'elezione ha luogo interamente con le norme esposte ai §§ 408 a 413 sulla base delle liste elettorali rese definitive al 20 giugno precedente. Il deputato, come già notammo, s'intende eletto non già per 5 anni, ma pel tempo che rimaneva a compiere al suo predecessore, ossia fino al termine della legislatura in corso; e, come vedremo all'articolo 60, entra immediatamente nell'esercizio delle sue funzioni (se la sessione trovasi aperta), alla stessa guisa dei deputati proclamati nelle generali elezioni.

Art. 45.

Nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera.

SOMMARIO:

*** Cenni generali sulle prerogative personali dei deputati.**

* § 451. Precedenti storici in Inghilterra. — * § 452. Disposizioni in proposito di altre Costituzioni imitate dal costituente piemontese.

*** Traduzione in giudizio.**

* § 453. In quale stadio dell'istruttoria si renderanno necessarie la domanda e il consenso a procedere. — * § 454. Interpretazione della frase « in materia criminale ». — * § 455. Come la guarentigia non riguardi i giudizi ed i procedimenti disciplinari. - Così dicasi del caso in cui il deputato sia chiamato in giudizio penale come civilmente responsabile. — * § 456. Come debba invece rispettarsi anche pei reati d'indole « militare ». — * § 457. È necessario e sufficiente che l'autorizzazione della Camera sia unica, quali che siano poi gli stadî successivi del giudizio. — * § 458. Occorre, invece, l'autorizzazione ove si tratti di ripetere il giudizio per opposizione o per purgazione di contumacia. — * § 459. *Quid* nel caso in cui, durante il procedimento debitamente autorizzato, si muti il titolo del reato. — * § 460. La singolarità del caso De-Felice nel 1894. — * § 461. Soluzione nei casi in cui la persona contro cui intendasi procedere eserciti funzioni di sindaco e sia deputato. — * § 462. Inapplicabilità degli articoli 371 e 453 del Codice di procedura penale nei riguardi del deputato. - *Quid* nel caso contemplato dagli articoli 621-625 detto Codice. — * § 463. Come l'autorizzazione alla *traduzione in giudizio* non implichi, per sè stessa, l'autorizzazione all'*arresto*. - *Quid* ove si tratti del deputato e ministro od ex ministro accusato e tradotto davanti all'Alta Corte di Giustizia a sensi dell'articolo 47 dello Statuto. - Il caso dell'ex ministro Nasi.

Arresto.

* § 464. Come l'arresto si riferisca solo a materia d'indole penale. - I casi di « flagranza » e di « quasi-flagranza » di reato. - Ragione e disamina della formula statutaria. — * § 465. Se il consenso per l'arresto sia richiesto anche quando si tratti di dare esecuzione alla sentenza. - Gli ultimi casi Todeschini e Ferri. — * § 466. Ancora dell'arresto *cauzionale* per purgazione di contumacia. — * § 467. Effetti dell'autorizza-

zione rispetto alla decadenza o meno del mandato politico. — * § 468. L'esercizio del mandato di fronte ad alcuni istituti restrittivi della libertà personale.

Inizio, durata e termine delle prerogative.

* § 469. Disamina dell'inciso « nel tempo della sessione ». — * § 470. Continua detta disamina. — * § 471. Diritto consuetudinario inglese circa l'estensione delle prerogative relativamente al tempo susseguente alla chiusura della sessione. — * § 472. Quando incomincino le guarentigie pel deputato eletto nelle elezioni generali. — * § 473. Quando per quello eletto in elezioni parziali. - Cessazione delle guarentigie. — * § 474. Altre considerazioni: come la necessità dell'autorizzazione per *arrestare* o *tradurre* in giudizio, implichi l'altra necessità della stessa autorizzazione per *mantenere* l'arresto o *continuare* il giudizio. — * § 475. Come la prerogativa difenda la *carica* e non la *persona* dell'imputato. — * § 476. Conseguentemente il deputato non può rinunziare alle suaccennate prerogative. — * § 477. Le prerogative parlamentari di fronte alla proclamazione dello stato d'assedio. — * § 478. Il caso Pescetti nel 1898.

Procedura per l'autorizzazione.

* § 479. Ai rappresentanti del Pubblico Ministero spetta la richiesta d'autorizzazione. - Documentazione di detta domanda. — * § 480. Organo di trasmissione della domanda è, per norma generale, il ministro Guardasigilli. — * § 481. Disposizioni in proposito del regolamento della Camera dei deputati. — * § 482. La condotta del Gabinetto di fronte a singoli casi riflettenti le prerogative della Camera. — * § 483. Limite d'indagine della Camera di fronte alla domanda d'autorizzazione. — * § 484. Fino a qual limite estendasi l'efficacia d'una prima autorizzazione. — * § 485. Conseguenze che derivano dalla mancanza d'autorizzazione.

Riassunto e statistica.

* § 486. Conclusioni in merito alla traduzione in giudizio. — * § 487. Conclusioni in merito all'arresto. — * § 488. Quadro statistico delle domande d'autorizzazione all'arresto od alla traduzione in giudizio dalla I alla XXII legislatura.

* Cenni generali sulle prerogative personali dei deputati.

* § **451.** — Si è già ragionato (§§ 83, 355) intorno al valore, allo scopo, alla necessità delle guarentigie dei membri del Parlamento. Ora, richiamandoci a quelle considerazioni ivi presentate in genere, dobbiamo trattare in ispecie delle guarentigie personali che il nostro Statuto attribuisce ai membri della Camera elettiva.

Perciocchè, in ragione della diversa durata in ufficio dei senatori e dei deputati, le guarentigie medesime non possono non essere diversamente ordinate per gli uni e per gli altri.

La protezione dei membri della Camera contro gli arresti e le detenzioni arbitrarie, in Inghilterra è antica quanto il Parlamento medesimo. Alcuni scrittori credettero di trovarne una ricognizione legale fin dai tempi di Etrelberto (858-866) o almeno fin da quelli di Edoardo il Confessore (1041-1066), quando le leggi guarentivano in modo speciale « somma pace e sicurezza » a coloro che intervenivano alle assemblee convocate dal Re, ed alle persone che li accompagnavano. Ardui erano allora i viaggi per vie lunghe e infestate da malandrini, e il Re, chiamando i vassalli intorno al suo trono, sentiva il dovere di munirli di salvacondotto che li assicurasse della speciale sua protezione contro i pericoli. In prosieguo poi, mutandosi lentamente il carattere delle convocazioni regie, e quello dei rapporti fra Corona e Parlamento, mutò anche il carattere e lo scopo della prerogativa parlamentare; l' antica protezione da parte del Re si venne trasformando in protezione giuridica contro il Re, ossia divenne una guarentigia non solamente contro i privati, ma contro gli agenti dello stesso Potere Esecutivo, a tutela della indipendenza della Camera.

Ma contemporaneamente s' iniziava anche una lotta fra Esecutivo e Legislativo in ordine all' efficacia e all' estensione di questa prerogativa antichissima; lotta che non era se non un lato o un episodio del secolare contrasto fra Corona e Parlamento per assicurarsi il predominio esclusivo del supremo potere. La storia d' Inghilterra nei secoli di mezzo è ricca di audaci attentati e di tiepide difese della prerogativa di cui trattiamo, fino a che, parallelamente al crescente consolidarsi dell' autorità parlamentare, si giunge all' incontrastata affermazione della prerogativa medesima.

Sotto i regni di Enrico IV (1399-1413) e di Enrico VI (1422-1461) si trovano le prime due leggi che confermano

la prerogativa dei deputati e dei loro servi, di non essere molestati nè nelle loro persone nè nelle loro proprietà, *eundo, morando et exinde redeundo,* cioè nel tempo delle Sessioni e in quello necessario per recarvisi e ritornarne. Ma queste leggi non furono bastevoli ad impedire che nel 1452 fosse arrestato, per ordine della Corte dello Scacchiere, lo stesso Presidente della Camera, Thorpe; e malgrado le proteste dei Comuni, i Lordi decisero che la detenzione di lui dovesse continuarsi, onde la Camera fu costretta ad eleggere un nuovo *Speaker.* Il privilegio venne però altamente rivendicato un secolo più tardi, nel 1543, quando in seguito all'arresto del Deputato Ferrens, i Comuni affermarono essere loro diritto di ordinare il rilascio del proprio membro senza intervento della Corona o dei Lordi o dei giudici.

Con l'avvento di Giacomo I al trono, la lotta riarse anche su questo punto. Il Re dichiarò che i privilegi dei Comuni esistevano non per dritto, ma per grazia; i Comuni risposero con la famosa « apologia » del 1604, in cui rivendicarono fermamente i loro diritti. Il Re fece arrestare il deputato Sandys, i Comuni gli indirizzarono una non meno famosa protesta (1621); Giacomo I la lacerò sdegnoso, sciolse il Parlamento, fece trarre in ceppi i deputati promotori del moto. Carlo I suo successore seguì l'esempio paterno, calpestando a più riprese l'antichissima prerogativa; molti deputati vennero rinchiusi nella Torre, ed Ellish vi morì; il Re stesso osò recarsi nell'aula dei Comuni per farvi arrestare i capi dell'opposizione, sebbene non abbia potuto riuscire nell'intento; ma il grave duello fra Re e Parlamento ebbe termine, come è noto, con la guerra civile, la decapitazione di Carlo I e la proclamazione della repubblica.

Dopo la restaurazione monarchica (1660) e in specie dopo l'affermarsi del sistema costituzionale parlamentare (1689), la prerogativa di cui trattiamo si adagiò mano mano nella forma moderna. Abolita con legge del 1770 la guarentigia dell'arresto pei servitori dei deputati, abolita la guarentigia pei beni dei deputati medesimi, rimane in-

contrastata a questi ultimi la guarentigia di non essere arrestati nè tradotti in giudizio, senza il consenso della Camera, per debiti o per fallimento nel corso delle sessioni e pei 40 giorni che ne precedono l'apertura e ne seguono la chiusura. Oggidì, pertanto, la prerogativa non si applica ai casi di crimini, e non esiste durante le proroghe, ove queste si estendano a più di 80 giorni, il che per altro non usa.

* § **452.** — Questa immunità personale dei deputati a difesa dell' indipendenza della Camera, accolta dalle varie Costituzioni degli Stati Uniti d'America, passò in Francia con la rivoluzione, e attraverso le Costituzioni francesi divenne in seguito il diritto comune di tutti gli Stati moderni.

L'articolo 42 della Carta francese del 1824, divenuto poi l' articolo 44 della Costituzione del 1830, così si esprimeva:

Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite.

E l'articolo 45 della Costituzione belga (1831) nella sua prima parte:

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.... La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

Il nostro Statuto non poteva non seguire l' esempio: anzi l' articolo 45 parve cosa tanto naturale, che in tutti i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 8) non se ne trova il minimo accenno.

Secondo il nostro Statuto, adunque, l' immunità personale dei deputati è duplice: durante la sessione non possono essere arrestati fuori flagranza — nè possono essere tradotti in giudizio — se non col previo consenso della

Camera. Esaminiamo a parte a parte l'una e l'altra prerogativa; incominciando dalla seconda di esse, per maggiore chiarezza.

* Traduzione in giudizio.

* § **453.** — Dicesi traduzione in giudizio la chiamata imperativa a discolparsi d'una imputazione davanti alla giustizia. Essa non include per necessità la materiale traduzione della persona incolpata, cioè l'arresto o la detenzione preventiva, ma consiste puramente nell'essere posto un individuo nella condizione d'imputato, costretto a comparire davanti il giudice, e a proporre le proprie difese per evitare una condanna e una pena.

Ora il momento giuridico in cui ha luogo la traduzione in giudizio, è quello in cui spiccasi dal magistrato la citazione o il mandato di comparizione, ovvero quello di cattura, secondo che trattasi di giudizio di competenza del pretore o del Tribunale, ovvero di competenza della Corte d'assise (§ 779).

Per conseguenza, l'autorizzazione della Camera prescritta dall'articolo 45, non è richiesta se non a partire dal momento in cui rendesi necessaria la presenza del deputato in giudizio, nella veste di presunto autore o complice: onde tutti gli atti anteriori e preliminari possono e debbono essere compiuti dal potere giudiziario senza bisogno alcuno di consenso. Il giudice può ricevere la denuncia o la querela, accertare il corpo del reato, udire i testimoni, raccogliere i documenti, compiere tutti gli atti d'istruzione *generica*, procedere insomma fino a che non sorga la necessità di un atto coercitivo che direttamente colpisce la persona del deputato. La Cassazione di Firenze in un celebre voto del 18 gennaio 1870, emesso in seguito a speciale interpellanza del Ministro guardasigilli, dichiarò, fra l'altro, doversi applicare per analogia in questa materia quanto dispone il Codice di procedura penale negli articoli 805 e 806 circa il modo da seguirsi contro i funzionarii coperti dalla garenzia amministrativa (§ 753).

Secondo i detti articoli, il giudice d'istruzione deve assumere le prime informazioni e procedere ai primi atti, per accertare se sia il caso di emettere mandato di comparizione o di cattura. Se questi indizii non si raccolgono, si potrà senz'altro dal Procuratore del Re richiedere, e dall'istruttore dichiarare, non farsi luogo a procedimento. Se invece si raccolgono, o se il Procuratore del Re domanda nuova istruttoria, o non accorda la dichiarazione di non luogo a procedere, o se, emessa cotesta dichiarazione, la Sezione d'accusa scende in avviso contrario, sorge allora, e non prima, l'obbligo di domandare l'autorizzazione prescritta.

Malgrado la chiarezza del principio ora esposto, varie sono state le dispute sul momento giuridico in cui deve aver luogo la domanda del consenso alla Camera. Non poche volte questa ha dovuto deplorare la fretta con cui le venne richiesto di procedere a carico di qualche deputato prima che la richiesta apparisse concreta e fondata per le prove raccolte; altre volte, invece, ha dovuto deplorare che le fosse domandata troppo tardi. La Corte d'appello di Roma con sentenza 6 marzo 1895 sull'appello Giolitti (§ 502) ritenne persino che il mandato di comparizione non è traduzione in giudizio! [1] Nel caso Fallotti poi l'autorità giudiziaria ritenne che non importasse chiamata in giudizio la requisitoria del Pubblico Ministero alla Sezione d'accusa, onde la Camera, per riprovare tale irregolarità, nel 20 marzo 1900 rifiutava il consenso alla prosecuzione del giudizio.

Concludendo: la domanda e la concessione del consenso debbono intervenire dopo che l'istruttoria dell'*in genere* sia compiuta, e prima che si proceda ad altro atto il quale ponga un membro della Camera nella condizione d'imputato. Di qui ricavasi, che nulla impedisce o limita la chiamata d'un deputato come testimonio nei processi a carico

[1] Cfr. a questo proposito e precisamente sulla questione risolta negativamente dalla Cassazione « se il mandato di comparizione possa considerarsi traduzione in giudizio a' sensi e per gli effetti dell'articolo 45 dello Statuto », il nostro studio: *Il caso Giolitti*, ecc. pubblicato in « Impressioni e note » citate nella bibliografia (V. nota al § 453).

di terzi; nè il compimento di perquisizioni al domicilio di un deputato, quando però le perquisizioni medesime non sieno dirette espressamente contro di lui (§ 387).

E si noti la differenza tra la guarentigia concessa al deputato e quella concessa al senatore. Pel primo essa consiste nella necessità del previo consenso della Camera, dappoichè il giudizio sui reati dei deputati appartiene alle stesse magistrature istituite dalla legge per tutti i cittadini. Pel senatore essa consiste nel fòro speciale dell'Alta Corte di Giustizia, onde in questo caso l'istituto del previo consenso non avrebbe ragione di esistere.

* § **454.** — Secondo la espressione dell'articolo 45, la traduzione in giudizio ricoperta dalla garenzia del previo consenso della Camera è quella « in materia *criminale* » onde alcuni sostennero che siffatta espressione deve interpretarsi in rapporto alla terminologia del tempo in cui lo Statuto fu redatto: e poichè allora i Codici distinguevano i reati in crimini, delitti e contravvenzioni, la guarentigia non debbe intendersi concessa per tutti i reati, ma solo per quelli più gravi, che secondo gli antichi Codici si qualificavano crimini.

Questa interpetrazione però non regge. Al tempo in cui fu emanato lo Statuto, le espressioni « Codice criminale », « Tribunale criminale », « procedura criminale », erano sinonimi di Codice penale, Tribunale penale, procedura penale. Lo Statuto stesso nell'articolo 72 adopera la identica espressione « in materia criminale » per significare evidentemente la materia penale in genere, come contrapposta alla materia civile. Anche la giurisprudenza francese dal 1814 al 1848 interpetrò nello stesso senso la ripetuta espressione « matière criminelle ». Infine, la guarentigia di che trattasi verrebbe ridotta a troppo poca cosa (avuto riguardo alla sua ragione d'essere) se si dovesse restringere ai soli casi più gravi e perciò meno frequenti o possibili. Aggiungasi che in Inghilterra, come si disse or ora, l'interpetrazione dell'antichissima guarentigia è precisamente l'inversa, perchè comprende i delitti ed esclude i « crimini ».

La frase « in materia criminale » significa dunque « in materia penale », cosicchè sono coperti dalla guarentigia tutti indistintamente i reati, sieno crimini o delitti ed anche semplici contravvenzioni. A torto la Cassazione di Napoli con la sentenza 5 aprile 1869, sul ricorso Minervini, e quella di Roma con sentenza 18 giugno 1891 (pubblicata *Riv. Pen.*, vol. XXXIV, pag. 148), dichiararono escluse le contravvenzioni. Prescindendo dall'osservare che poi quest'ultima cambiò parere con altra sentenza in data 18 ottobre 1902 (*Riv. Pen.*, vol. LVI, 638), la Camera, sola giudice dei proprii privilegi, (§ 753) le reputò, invece, incluse pel deputato Massarucci nel 1871, pel deputato Piscinelli nel 1879, pel deputato F. Martini nel 1884. E se è vero che nel 10 febbraio 1881, nel 14 giugno 1883 e nell'8 febbraio 1888 essa entrò in un'altra via, distinguendo le contravvenzioni punibili con restrizione della libertà, da quelle punibili con sola multa o ammenda ed escludendo quest'ultime dalla guarentigia del previo consenso al giudizio, vero è anche che tale interpretazione restrittiva fu combattuta dallo stesso Ministro guardasigilli e quindi condannata dalla Camera il 14 giugno 1883 prima, e poi più recentemente nella tornata del 17 maggio 1904. Difatti, tutte le condanne pecuniarie possono tramutarsi in restrizioni della libertà personale. Il deputato condannato alla multa o all'ammenda non la pagherebbe mai, sapendo di non potere essere arrestato senza previo consenso della Camera, e sperando che o quest'ultima non trovi il tempo di deliberare sul richiesto arresto, o che vi si rifiuti per la piccolezza della causa. Il solo intervento della Camera per autorizzare l'eventuale arresto in mancanza del pagamento, potrebbe talvolta riuscire insufficiente, perchè tardivo, a proteggere la propria indipendenza contro processi infondati o poco fondati. Lo Statuto copre della guarentigia tutta intera la materia criminale cioè penale, senza punto distinguere [1].

(1) Cfr. anche *Riv. Pen.*, vol. LX, pag. 108 ove si riporta un brano della relazione Palberti discussa nella succitata tornata del 7 maggio 1904 in cui fu riaffermata, come si disse, la garentia politica anche per le contravvenzioni.

Richiamiamo, del resto, le osservazioni già fatte (§ 382) in ordine ai senatori.

* § **455.** — Ma appunto perchè lo Statuto sottopone al previo consenso della Camera la traduzione in giudizio in materia *penale*, esso dunque nega qualsiasi guarentigia, da una parte, pei giudizi civili, dall'altra pei semplici provvedimenti disciplinari.

Le controversie sul mio e sul tuo non pongono in pericolo la libertà individuale dei contendenti, e perciò sarebbe inutile allo scopo della prerogativa lo estenderla anche ad esse. Noi abbiamo già veduto, infatti, che nel corso della storia inglese finì col cadere in dissuetudine questa parte dell'antichissima guarentigia.

Una questione però si può fare allorquando trattasi di deputati chiamati in giudizio penale come civilmente responsabili: dappoichè allora, nel caso di condanna al pagamento delle indennità di legge, ove il pagamento non si effettui, l'obbligo di esso va convertito in pena restrittiva della libertà. Ma la Cassazione di Firenze, con sentenza 23 luglio 1870 sul ricorso De Martino ritenne che nemmeno in tal caso l'articolo 45 è applicabile, giacchè le persone civilmente responsabili non sono da considerarsi come veramente imputati o accusati: e più tardi, con sentenza 1° giugno 1898 sul ricorso Del Buono, ribadì la stessa massima. Poco prima la Camera, nel caso del deputato Garavetti ch'era chiamato in giudizio quale civilmente responsabile per una diffamazione a mezzo della stampa periodica in adunanza 26 aprile 1898, era venuta nell'identico avviso.

Si confronti anche a questo proposito quanto esponemmo in merito ai senatori (§ 381 *a*).

E così quanto alle infrazioni disciplinari, valgono pei deputati le considerazioni presentate nel sopracitato § 381 *b* a proposito dei senatori. Aggiungiamo solo il ricordo di due sentenze della suprema magistratura del Regno. La Cassazione di Napoli il 5 aprile 1869 sul ricorso Minervini pronunziava non essere applicabile l'articolo 45 « quando il deputato sia un avvocato e si tratti di procedere disciplinarmente con-

tro di lui per ingiurie contenute nelle arringhe o negli scritti o nelle stampe prodotte in giudizio o relative ad una contestazione civile o penale ». Ed egualmente, in sostanza, si esprimeva la Cassazione di Torino il 5 marzo 1870 sul ricorso Salvoni.

E se nella nostra Camera sorse un incidente a proposito del deputato generale Mattei non se ne discusse già in confronto dell'articolo 45, ma dell'articolo 51, come sarà detto a luogo opportuno.

* § **456.** — Sorge qui intanto anche pei deputati la quistione fatta nel § 383 pei senatori: se cioè occorra il previo consenso della Camera, per poter procedere contro un membro di essa il quale sia imputato di *reato militare*.

Si sostiene che il diritto eccezionale militare debba avere bensì la precedenza di fronte al dritto comune, ma non di fronte allo Statuto ch'è legge superiore ad ogni altra legge, e che nell'articolo 45 non crea una eccezione da interpetrarsi restrittivamente ma determina una speciale condizione di cose a tutela dell'indipendenza del Parlamento. E poichè la difesa dell' articolo 45 si spiega di fronte a tutta la materia penale, cioè tutte le volte che il deputato sia minacciato nella sua personale libertà da una pena, non è lecito distinguere fra reati comuni e reati militari, anzi la guarentigia appare più necessaria in questi ultimi, corrispondentemente alle più gravi pene e alle meno favorevoli guarentigie di procedura che gli ordinamenti militari offrono di fronte a quelli ordinarii. Che se tale soluzione si reputi pericolosa per la disciplina dell'esercito specialmente in tempo di guerra, la conseguenza logica sarebbe quella di escludere dalla Camera i deputati militari, non di ferire con eventuali futuri pericoli una chiara e giusta disposizione dello Statuto. Quanto al Senato, poichè lo Statuto medesimo chiama espressamente a sedervi i generali, si concilii pure l'articolo 33 con l'articolo 37 nel modo che indicammo al § ultimo sopracitato; ma quanto alla Camera non è indispensabile il seguire l' identica via, mentre si può benissimo escludere dalla deputazione i

militari almeno pel tempo in cui si trovano di fronte al nemico.

Noi abbiamo avuto dolorosamente il caso del deputato Baratieri, che in seguito alla disfatta di Abba Carima nel 1896 dovette essere sottoposto al giudizio del Tribunale di guerra all'Asmara, in esecuzione degli articoli 74 e 88 del Codice penale per l'esercito. Il deputato Imbriani nella seduta 14 maggio di quell'anno, mosse interrogazione al Governo « per conoscere la procedura che intendeva seguire »; in quel caso il guardasigilli Costa dichiarò che nessuna domanda d'autorizzazione era pervenuta fin'allora al Governo in ordine alla traduzione in giudizio del Baratieri, non senza soggiungere che per avviso del Governo medesimo, una tale autorizzazione non era in quel caso necessaria. Ma essendo stata presentata dallo stesso Imbriani con altri una mozione per richiamare il Governo all'osservanza dell'articolo 45, nella 2ª seduta del 25 maggio consecutivo la Camera, consenziente allora il Governo, risolse il dubbio dichiarando che l'autorizzazione era necessaria. La domanda fu quindi presentata dal Guardasigilli nella seduta del 26 stesso mese, e nel 1° giugno venne accordato il richiesto consenso.

* § **457.** — Poichè lo scopo del consenso alla traduzione in giudizio è quello di far constatare alla Camera che l'accusa contro un suo membro non muove da considerazioni di vendetta o di persecuzione politica, è chiaro che una sola volta, ed *in limine*, occorra che la Camera intervenga, quali che possano poi essere gli stadii successivi del giudizio.

Oziosa perciò sembra la quistione, se sia necessaria una apposita richiesta d'autorizzazione alla Camera, per continuare un giudizio penale in grado d'appello. Invero, o la Camera ebbe già occasione di pronunziarsi accordando il suo consenso nel precedente stadio del giudizio, e vuol dire che ha riconosciuto la regolarità dell' imputazione mossa, e rimane quindi libero il corso alla giustizia fino alla pronunzia della definitiva sentenza; ovvero non ebbe

in precedenza siffatta occasione, ed in tal caso è evidente che dev'essere chiamata appena possibile ad esercitare il diritto conferitole dall'articolo 45 qualunque sia lo stadio a cui è pervenuto il giudizio. In tal senso pronunziò la Corte d'Appello di Modena il 6 marzo 1895 sull'appello Agnini: e nel 15 marzo 1898 la Camera dichiarò appunto non essere necessaria una speciale autorizzazione per proseguire in appello il giudizio contro il deputato Valle Gregorio, dovendo reputarsi sufficiente l'autorizzazione ch'essa aveva già dato nella precedente legislatura per lo stesso giudizio in primo grado contro il medesimo deputato. E se nel 6 aprile 1894 invece concesse l'autorizzazione a procedere in grado d'appello contro il deputato Bonaiuto, ciò accadde per essersi espletato il giudizio in primo grado mentr'egli non era ancora membro della Camera.

Similmente è da concludere per la continuazione del giudizio in Cassazione. La Corte suprema di Torino con sentenza 8 giugno 1854 sul ricorso Buttini, e più tardi quella di Firenze con sentenza 6 dicembre 1873 sul ricorso Simonelli, andarono in opposto avviso. Considerò la seconda di esse (con gli argomenti sostanzialmente addotti già dalla prima):

Che l'eccezione muove dal supposto, che innanzi alla Corte di cassazione continui l'esercizio dell'azione penale come un terzo stadio giudiziario, e che quindi abbia il suo compimento. Ma ciò è un manifesto errore. Il giudizio che s'instaura innanzi alla Corte di cassazione è tutto speciale e nuovo, e d'ordinario sopravviene quando l'azione ha già terminato il suo corso, e qualche volta anche quando il corso ne è rimasto sospeso. Quivi manca la persona del reo, perchè nè questi è ammesso a comparire innanzi la Corte suprema, e l'intervento del suo patrocinatore all'udienza non è neppure necessario. Nè il Ministero Pubblico avanti la Corte suprema ha poteri ed uffici eguali a quelli del Pubblico Ministero presso i Tribunali ordinarii, chè anzi l'articolo del Codice di procedura penale lo esclude da ogni partecipazione all'esercizio dell'azione penale. Manca infine la materia penale del giudizio, ossia l'indagine sul fatto criminoso; perchè del merito della causa la Corte suprema non si occupa nè può occuparsene. Ella è istituita unicamente per riparare agli errori giuridici che si commettono dai tribunali ordinari nei loro giudicati; e la discussione innanzi ad essa si concentra fra la sentenza denunziata e la legge le cui violazioni sono allegate, non come offese principalmente e direttamente arrecate alle loro persone o ai loro privati interessi, ma come offese del pubblico interesse manomesso per la mala interpretazione o la falsa applicazione della legge.

Ma nelle due relazioni parlamentari del Cadorna (1855, n. 72) e del Mancini (1870) era stato già contrapposto, che v'ha giudizio e v'ha sentenza ogni qualvolta vi sono due parti, un giudice, un diritto proponibile ed una sentenza che lo ammette o lo nega: e per effetto d'una sentenza di cassazione l'imputato che sia stato assolto in appello può essere assoggettato a nuovo giudizio col pericolo d'una nuova condanna. Quindi l'articolo 45, che punto non distingue, deve ritenersi essere applicabile anche in questo caso: e così, o la Camera ha anticipato in precedenza il giudizio, e questo può svolgersi senz'altro nei varii gradi, compreso quello in cassazione, o il giudizio in cassazione interviene all'istante in cui un imputato comincia a godere della guarentigia parlamentare di cui prima non era ricoperto, e allora è necessaria parimenti l'autorizzazione della Camera. Il caso Sbarbaro, nel 1886 (§§ 463, 465, 466) decise appunto in tal senso la controversia; e per iniziativa dello stesso potere giudiziario, che riconobbe di dover chiedere il consenso dell'assemblea. Del pari accadde nel 1895 pel deputato Agnini; e si può ricordare in appoggio anche la sentenza 10 agosto 1897 della Cassazione romana sul ricorso Crispi (§ 502).

* § **458.** — Diversa è la soluzione, se trattasi di ripetere il giudizio per opposizione o per purgazione di contumacia.

L'opposizione è un gravame, per cui il condannato in contumacia a pena non eccedente i cinque anni, quando non abbia diritto ad appellare, può chiedere la rinnovazione del giudizio nelle forme ordinarie.

La purgazione di contumacia è un istituto per cui il condannato in contumacia a pena superiore ai cinque anni, ove si presenti o cada in potere della giustizia, deve essere sottoposto alla rinnovazione del giudizio precedentemente svoltosi in assenza di lui.

L'uno e l'altro istituto implica un giudizio *ex novo*, che non può reputarsi come l'appello o il ricorso per cassazione, la pura e semplice continuazione naturale del primitivo processo. Perciò, occorrendo questo o quel caso in

confronto d'un deputato, è necessaria all'uopo un'apposita autorizzazione della Camera, abbia o non abbia preceduta l'autorizzazione al primitivo giudizio. Il caso del 1867, quando venne richiesta una speciale autorizzazione per procedere contro il deputato De Boni in giudizio d'opposizione, non porge alcun lume: dovendosi notare che il giudizio contumaciale erasi iniziato ed espletato mentre il De Boni non rivestiva la qualità di membro della Camera, e perciò senza il previo intervento di quest'ultima. Vale però il caso del deputato Pescetti; per il quale venne richiesto apposito consenso alla purgazione della contumacia, e la Camera lo accordò il 25 aprile 1899, sebbene egli fosse stato condannato sulla base di una precedente autorizzazione concessa dalla Camera medesima nella seconda tornata del 9 luglio 1898.

* § **459.** — Se però, dopo che la Camera abbia conceduta l'autorizzazione per un determinato delitto, nel corso del processo venga a mutarsi il titolo della imputazione in un' altra più grave, è necessario informare la Camera stessa della nuova fase che il processo presenta, acciocchè muti o confermi il suo primitivo consenso. Diversamente si aprirebbe l'adito a gravi abusi, e la guarentigia dell'articolo 45 rimarrebbe ferita a morte. Così decise la Corte d'appello di Roma con la sentenza 15 giugno 1885 sull'appello Oliva, proseguendo il giudizio a carico di quest'ultimo, dopo essersi riconosciuto che il reato di cui doveva rispondere era più lieve di quello per il quale la Camera aveva già dichiarato di autorizzare il procedimento.

* § **460.** — L'istesso principio crediamo debba seguirsi, quando muti non già il titolo della imputazione ma il complesso in generale delle guarentigie promesse all'imputato dalle norme della procedura. Reputiamo quindi lesivo dell'articolo 45 il sottoporre un deputato al giudizio del Tribunale di guerra, quando siasi proclamato lo stato d'assedio dopo che la Camera, non prevedendo tal fatto, abbia autorizzato il procedimento nell'opinione ch'esso stia per svol-

gersi davanti alle magistrature ordinarie. Diversamente decise la Cassazione romana l'11 luglio 1894 sul ricorso De Felice, osservando che la Camera aveva concesso l'autorizzazione « a procedere », non quello « a procedere davanti i Tribunali ordinarii » mentre non le era ignoto, al momento della concessione che funzionavano i Tribunali di guerra.

* § **461.** — Per il caso di un deputato il quale adempia anche le funzioni di Sindaco, l'obbligo del consenso della Camera, prescritto da quest'articolo 45, s'incontra con quello del previo consenso del Re, prescritto dall'articolo 157 della legge comunale e provinciale (§ 753).

Ma evidentemente l'un consenso non esclude l'altro, essendo rivolti a due scopi diversi: quindi l'autorità giudiziaria in siffatto caso dovrà prima richiedere l'autorizzazione sovrana a sensi dell'articolo 805 del Codice di procedura penale, e poscia richiedere l'autorizzazione della Camera. Delle due difatti dovrà precedere la prima; come quella che si riferisce direttamente alla *natura* ed all'accertamento del reato imputato, mentre l'autorizzazione della Camera ha lo scopo di difendere invece la *persona* dell'autore in quanto è parte integrante dell'assemblea politica.

* § **462.** — Dalla necessità imprescindibile che non si proceda contro un deputato se non col consenso della Camera, segue che non può sperimentarsi contro gli eletti della nazione il rito sommario, cioè il procedimento per citazione diretta o per citazione direttissima.

Pure, nel maggio 1898, si ebbe il caso del deputato Nofri, giudicato dal Tribunale penale di Torino per citazione direttissima, quale imputato d'oltraggi agli agenti della forza pubblica.

Parimenti, ove un deputato si rendesse colpevole di un reato all'udienza di una Corte di giustizia, questa, in forza degli articoli 621, 625 del Codice di procedura penale potrebbe bensì ordinarne l'arresto, essendo il reato flagrante, ma non giudicarlo seduta stante, dovendo prima chiedere il consenso della Camera.

* § **463.** — Un punto intanto è da tenere ben fermo: ossia che la domanda e quindi anche l'autorizzazione a tradurre in giudizio, non implica mai di per sè l'autorizzazione ad arrestare il giudicabile.

Invero, la traduzione in giudizio, come fu detto nel § 453, non importa necessariamente la materiale traduzione dell'imputato e può svolgersi indipendentemente dall'arresto e dalla detenzione preventiva [1], in particolare poi l'articolo 45 distingue e prepara le due guarentigie sebbene ne tratti in modo promiscuo. Cosicchè per eseguire l'arresto o eventualmente per continuarlo nel corso del giudizio, è indispensabile in ogni caso, che di ciò sia fatta speciale richiesta e che la Camera espressamente l'accordi.

Sebbene sia stata sostenuta diversa opinione e da alcuni scrittori, e da alcuni parlamentari nelle adunanze 3 febbraio 1874 e 15 aprile 1886 ed anche in qualche relazione alla Camera, quest'ultima così decise nel 14 aprile 1886 circa il deputato Sbarbaro, e poi confermò nel 13 febbraio 1889 in ordine al deputato Andrea Costa e più esplicitamente ancora il 19, 20 e 21 marzo 1890 sempre a proposito dello stesso Costa: onde ora è pacifico, che le due domande e le due autorizzazioni debbono essere distinte, se anche presentate o pronunziate congiuntamente. Questa fu infatti la procedura seguìta dal potere giudiziario e dalla Camera nel 1894 pel deputato De Felice Giuffrida e nel 1898 pei deputati Turati, De Andreis, Bissolati, Costa e Morgari.

Se non che il recente caso dell'ex Ministro e deputato Nasi (su cui avemmo ragione di intrattenerci specialmente nei § 176-*bis* e 374, e su cui avremo bisogno di ritornare specialmente ai §§ 501, 502) ebbe una diversa soluzione per ragioni tutt'affatto speciali sulle quali è prezzo dell'opera

[1] Cfr. anche, per analogia, il nostro studio: *L'articolo 45 dello Statuto e il caso Giolitti* (pag. 31 dell' « Impressioni e note di diritto costituzionale », Torino, Unione, 1906. In esso sosteniamo che anche il *mandato di comparizione* significa « traduzione in giudizio », e che per darsi esecuzione al medesimo occorre sempre l'autorizzazione della Camera indipendentemente dall'essere la sessione chiusa od aperta.

il fermarsi anche per le grandi dispute che sollevò. E sarà bene per una volta tanto riassumere qui interamente i fatti che hanno portato l'on. Nasi al giudizio dell'Alta Corte, anche se il luogo più opportuno sarebbe l'articolo 47. Così facendo noi chiariamo intanto i fatti subito e facciamo economia di tempo in quanto che commentando l'articolo 47 non saremo costretti di ripeterci riservandoci il richiamo specialmente a questo paragrafo.

Cercando di conciliare la più possibile e relativa brevità colla esattezza e chiarezza dei fatti [1] noteremo, dunque, come essendo stati durante la discussione del bilancio 1903-04 dell'istruzione pubblica sollevati dal deputato Ciccotti gravi dubbi sulla regolarità della gestione di alcuni capitoli da parte del Ministro Nasi, ed avendo lo stesso deputato Ciccotti chiesto inutilmente che fossero allegati ai bilanci i documenti giustificativi, quando furono presentati i consuntivi dei due esercizi 1901-02 e 1902-03, lo stesso deputato Ciccotti ed il deputato Bissolati chiesero che alcuni capitoli del bilancio dell'istruzione fossero *riesaminati* (si vede che il primo esame era stato poco... scrupoloso) dalla Giunta del bilancio con precedenza.

La Sotto giunta del bilancio incaricò infatti il relatore dei consuntivi — on. Saporito — di presentare su questi capitoli una sollecita e speciale relazione; ciò che fu fatto il 13 marzo 1904. Il documento gettava realmente una ben triste luce su l'amministrazione Nasi; tanto che l'onorevole Bissolati, nella tornata del 23 marzo 1904, avanzava la proposta di un Comitato d'inchiesta (cui dichiarava di associarsi anche l'on. Nasi) e che il giorno seguente la Camera accoglieva, nominandone a membri gli on. Cappelli, Chiapusso, Gorio, Prampolini, Torrigiani. Addì 5 maggio 1904 il Comitato presentava la sua relazione concludendo per l'invio degli atti all'autorità giudiziaria. Ma siccome

[1] Per chi desiderasse ancor più ampi dettagli ricordiamo (prescindendo da tutta la stampa periodica quotidiana e dai documenti parlamentari) per la serietà e l'autorità della fonte, la *Rivista penale*, vol. LIX, p. 712, volume LXVI pag. 92, 215, 298, 342, 588, vol. LXVII, p. 140, ed i luoghi dalla stessa *Rivista* ivi richiamati.

questa aveva già iniziato un'istruttoria contro l'ex Ministro Nasi ed il suo ex-capo di gabinetto Ignazio Lombardo, così nello stesso giorno il procuratore del Re presso il Tribunale di Roma avanzava alla Camera domanda d'autorizzazione a procedere contro l'on. Nasi. La qual domanda veniva rinviata alla suddetta Commissione d'inchiesta che nello stesso giorno presentava le sue conclusioni favorevoli a concedere l'autorizzazione. E due giorni dopo (contrariamente all'opinione dell'on. Brunialti che avrebbe voluto rinviare il Nasi davanti all'Alta Corte di Giustizia sostenendo che i reati a lui imputati non erano nè *comuni*, nè *politici*, ma *ministeriali*) la Camera — previo approvazione della relazione — non soltanto consentiva l'autorizzazione a procedere, ma accordava altresì l'autorizzazione ad arrestare preventivamente il Nasi. Dopo di che tanto il Nasi quanto il suo ex segretario si resero latitanti.

Frattanto l'istruttoria contro di essi procedeva; la Camera di Consiglio presso il Tribunale di Roma, escluse alcune imputazioni per insufficienza di indizi (come ad es. la sottrazione di quasi trecentomila lire a mezzo di mandati falsi od irregolari per favorire amici personali o politici e per lo strano motivo che non era nuovo il sistema di concedere sussidî a chi non ne aveva il diritto, nè nuovo il sistema di ricorrere a qualifiche mendaci), disponeva per altre gravi imputazioni il rinvio al procuratore generale per l'ulteriore procedimento dell'accusa.

La difesa Nasi sollevò l'eccezione d'incompetenza della autorità giudiziaria, sostenendo che i reati addebitati ad esso Nasi erano reati *ministeriali* in quanto che da lui commessi nell'esercizio e per l'esercizio dell'ufficio di Ministro; eccezione che fu respinta, sulle uniformi conclusioni del P. M. dalla Sezione d'accusa con sentenza 8 maggio 1905. Colla stessa sentenza, dopo essersi escluse alcune altre imputazioni pei sussidi irregolarmente dati, si chiamava l'ex Ministro a rispondere: *a*) per i delitti continuati di falso e peculato, per avere sottratto o distratto danaro pubblico in lire 52,213 affermando mendacemente essere stata tal somma pagata in viaggi fatti dal Nasi per ragione d'ufficio;

b) per i delitti continuati di falso e peculato, per aver sottratto o distratto danaro pubblico in circa lire 9500, nascondendo o confondendo l'acquisto di varî oggetti serviti a uso personale, fra o sotto la denominazione di altri oggetti destinati ad uso pubblico, o altrimenti facendo, per appropriarsi di oggetti, che lo Stato aveva pagato, mercè dichiarazioni false; *c*) per i delitti di falso e peculato per avere pagato con lire 1000 dell'erario pubblico un ritratto fatto per la persona del Ministro ; *d*) per il delitto continuato di peculato, per avere sottratto o distratto la somma di lire 21,773 dalle pubbliche casse, servendosene per lavori d'interesse personale, restituendone una piccola parte prima del cominciamento del processo ; *e*) per il delitto continuato di peculato, per aver sottratto varî oggetti, alcuni dei quali restituiti nel febbraio 1904.

Reati tutti consumati in concorso del Lombardo contro cui pure si pronunziava l'accusa.

È poi a notarsi che mentre l'imputazione di cui alla lettera *c*) era fatta al solo Nasi, al solo Lombardo, viceversa, si riferiva l'accusa per i delitti continuati di falsità e peculato per avere apposto firme false e foggiato ordinativi falsi, sottraendo o distraendo con tal mezzo denaro pubblico. Del che veniva poi, e con una procedura molto discutibile dopo la sentenza delle Sezioni Unite penali di cui diremo, in particolare chiamato a rispondere avanti la Corte d'assise di Roma, anche dopo l'assoluzione pronunciata nei suoi riguardi dall'Alta Corte per le altre imputazioni : — ed al momento in cui rivediamo le bozze di questa parte del nostro lavoro (settembre 1908) il novello giudizio deve ancora aver luogo.

Ordinato, dunque, dalla Sezione d'accusa il rinvio del Nasi e del Lombardo davanti alla Corte d'assise di Roma per essere giudicati sulle suaccennate imputazioni, si ebbe allora una delle prime e più strane sorprese di questo processo, che di sorprese fu pure così ricco. Un'automobile misteriosa (forse quella stessa che lo aveva circa un anno prima sottratto all'arresto, portandolo oltre i confini della patria) trasportò l'ex Ministro alla capitale per rilasciare

quivi nelle debite forme un mandato legale ai suoi avvocati acciocchè questi avessero in suo nome e vece prodotto ricorso innanzi alla Cassazione contro la surricordata sentenza della Sezione d'accusa. Il ricorso eccepiva, al solito, la incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare l'ex Ministro, pel quale, in forza del combinato disposto degli articoli 36, 48, 65 e 67 dello Statuto, era soltanto competente l'Alta Corte di Giustizia.

Anzi avendo poi la difesa Nasi con motivi aggiunti dimostrato di sollevare un vero e proprio conflitto di attribuzioni da risolversi dalle Sezioni Unite penali, queste, costrette a pronunciarsi, dichiararono, con sentenza 12 febbraio 1906 [1], spettare alla I Sezione della Suprema Corte conoscere del ricorso in esame. E la Sezione I penale, con altra decisione in data 7 giugno 1906 [2], dichiarava inammissibile il ricorso stante la latitanza del ricorrente.

Ma è a notarsi che il Procuratore Generale rappresentante il P. M. davanti al Consesso che emanò questa sentenza ultima ebbe a pronunciarsi favorevole alla tesi della incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare il Nasi; ond'è che quest'eccezione fu poi sollevata d'ufficio (strane peripezie invero) davanti alla Corte d'assise di Roma, dove il processo Nasi era finalmente arrivato il 14 dicembre 1906, da quello stesso ufficio del P. M. (se non proprio dalla stessa persona) che prima si era mostrato d'avviso contrario davanti alla Sezione d'accusa.

La Corte respinse l'eccezione; ed il P. M. chiese che si sospendesse il giudizio in attesa del ricorso per cassazione che sarebbe stato prodotto contro la surriferita decisione della Corte d'assise [3]. Così che, accolta l'istanza del P. M. il processo tornò un'altra volta davanti al giudice supremo (nè doveva essere l'ultima) che, nonostante la contumacia degli accusati fu, questa volta, costretto a pronunciarsi in merito alla eccezione d'incompetenza. Però il giudizio non

(1) V. *Rivista penale*, vol. LXIII, pag. 514.
(2) V. *Rivista penale*, vol LXIV, pag. 227.
(3) V. *Rivista penale*, vol. LXV, pag. 475, 376.

fu nè così semplice nè così sollecito; chè stante i dubbî — non diciamo se ad arte o meno — sollevati sempre dalla difesa Nasi, le Sezioni Unite civili furono costrette a decidere — con sentenza emanata in Camera di Consiglio addì 14 febbraio 1907 [1] — se la competenza a giudicare della eccezione già sollevata dal Nasi ed ora fatta propria dal P. M. fosse di spettanza delle Sezioni Unite civili in base alla legge del 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzione, o non piuttosto delle Sezioni Unite penali.

Ritenuta la competenza di queste ultime, esse — con sentenza 15 giugno 1907 [2], sulle uniformi conclusioni del Procuratore Generale — accolsero l'eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare l'on. Nasi, e conseguentemente misero nel nulla la sentenza della Sezione d'accusa presso la R. Corte d'appello di Roma, non che la sentenza della Corte d'assise pure di Roma, più sopra citate.

La sentenza — come vedremo più avanti a luogo più opportuno commentando l'articolo 47 (§ 502) — fu oggetto di recriminazioni più o meno giustificate e talora di vere invettive niente affatto lecite; ed essa — apportando per un momento agli stessi accusati e alle popolazioni siciliane l'illusione che, così, tutto fosse finito pel Nasi e suoi complici, sollevò dimostrazioni di gioia che si cambiarono, specialmente a Trapani e a Palermo, in dimostrazioni ostili degenerate perfino in vere sommosse con dolorose conseguenze, quando le parti direttamente od indirettamente interessate si accorsero che si voleva sul serio andare a fondo. Difatti nella seduta della Camera dei deputati immediatamente successiva, e poi in quella del giorno 5, fu chiesta dall'on. Turati la presentazione della sentenza ultima accennata della Suprema Corte, sentenza che il Guardasigilli si impegnò di presentare appena la Camera avesse in proposito manifestata la sua intenzione e pronte fossero

[1] V. *Rivista penale*, vol. LXV, pag. 457.

[2] V. *Rivista penale*, vol. LXV, pag 199. Cfr. anche *Giurisprudenza italiana*, anno 1907, vol. LXX, P. II, col. 282, dove la sentenza ultima è riportata, con richiamo in nota degli altri deliberati da noi qui accennati.

state le motivazioni della sentenza stessa. E poichè sorse il dubbio che tutto ciò fosse per ritardare, mentre erano imminenti le vacanze estive, nella stessa tornata del 15 giugno fu presentata dall'on. Turati una mozione, discussa brevemente ed approvata il giorno successivo, invitante il Guardasigilli a presentare nel più breve tempo possibile il dispositivo della sentenza della Corte di Cassazione nella procedura contro Nunzio Nasi, insieme con le precedenti sentenze della Sezione d'accusa e della Corte d'assise, ed in seguito, non appena gli fosse stato possibile, il testo completo della predetta sentenza della Cassazione.

Presentati nella tornata del 17 giugno i documenti richiesti, fu, nel giorno successivo, letta dall'on. Brunialti una mozione tendente a deferire tosto l'ex Ministro all'Alta Corte di giustizia. La Camera, invece, su proposta Turati, procedette alla nomina di una Commissione (risultata composta dei deputati Alessio, L. Bianchi, Calissano, Fani, Grippo), con l'incarico di riferire e proporre alla Camera sull'esame degli atti che stavano a disposizione della Camera stessa — in ordine alle deliberazioni da prendere nei rapporti dell'ex Ministro e dopo la sentenza della Cassazione che disconosceva la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a giudicarne le accuse.

La Commissione, senza tener conto di altre lettere rivoltele dal Nasi, presentava una succinta, ma acuta relazione, che nella tornata del 27 giugno si discusse. A quella seduta prese pure parte l'on. Nasi, rieletto deputato di Trapani, e che tentò scagionarsi dalle gravi imputazioni. La Camera però accoglieva le conclusioni dei cinque così concepite e formulate testualmente nella parte più importante: « *La Camera pronunzia, per tutti gli effetti di legge, l'accusa a carico di Nunzio Nasi fu Rosario, da Trapani, già Ministro della pubblica istruzione per...* (e qui si enumerano le varie imputazioni già più sopra da noi riportate e che perciò si omettono)... — *Deferisce l'ex Ministro Nunzio Nasi al Senato del Regno costituito in Alta Corte di Giustizia. Delibera di avocare ai fini della pronunciata accusa tutti gli atti del procedimento penale affinchè insieme agli atti parla-*

mentari relativi ed alle sentenze sieno trasmessi al Senato del Regno ».

Indi nella tornata del 29 giugno successivo, la Camera procedeva alla nomina di tre commissari (che furono gli onorevoli: Mariotti, Pansini e Pozzi) coll'incarico di sostenere l'accusa avanti l'Alta Corte.

Con messaggio speciale ne fu, dal Presidente della Camera, dato di ciò comunicazione al Senato.

In tal modo la Camera aveva provveduto alla *traduzione in giudizio* del Nasi dinanzi all'Alta Corte; giudizio che iniziatosi nel novembre 1907, si chiuse — dopo varie peripezie che per noi torna inutile ricordare — colla sentenza di condanna di cui facemmo cenno al § 374.

Questa narrativa dettagliata di fatti ci era indispensabile per ben comprendere e risolvere varie questioni d'indole costituzionale che sorsero poi, e su ciò avremo campo di intrattenerci separatamente in più luoghi.

Ed una prima e grave questione si ebbe quando, dichiaratosi il Senato, addì 12 luglio, costituito in Alta Corte, il Presidente di quest'ultima, e previo accordo coi commissari d'accusa della Camera, ordinò ai 15 luglio l'*arresto* dell'on. Nasi che, dopo l'ultima succitata sentenza delle Sezioni Unite penali, era tornato in libertà.

Per parte della difesa del Nasi — del quale noi soltanto ci interessiamo — ci fu subito protesta contro l'ordinanza presidenziale di cattura, basando la medesima su l'articolo 45 dello Statuto, essendo stato l'on. Nasi, in quel torno di tempo, rieletto deputato. Rigettata l'ordinanza dal Presidente dell'Alta Corte, l'interessato ricorse a questa ultima, la quale fu convocata pel 23 luglio successivo onde decidere, in via principale, intorno alla legalità dell'arresto, ed in via subordinata intorno alla chiesta libertà provvisoria. Fu ritenuto legale l'arresto e negata anche la libertà provvisoria.

Nè qui si fermarono le proteste del Nasi; che, appena convocata la Camera nel 28 novembre successivo, egli — sempre allegando la sua qualità di deputato e la violazione,

per l'avvenuto di lui arresto, dell'articolo 45 dello Statuto, — costringeva quest'ultima, a prendere in esame il caso. La questione intorno alla legalità dell'arresto — avvenuto nelle circostanze e forme da noi esposte — tenne divisi gli animi nel paese e nella Camera stessa, dove nella stessa Commissione nominata a riferire, si ebbe una relazione (Riccio) di minoranza, tendente ad infirmare la legalità dell'arresto, ed una relazione di maggioranza (Mantovani) in senso contrario. E la Camera, dopo viva discussione, nella tornata del 18 dicembre 1907, con enorme maggioranza, legittimava l'arresto del Nasi.

Quid juris?

Non mancano certo serî argomenti (e basta leggere l'acuta relazione Riccio) in contrario; ma pare a noi che la decisione della Camera sia stata logica e rispondente alla lettera ed allo spirito dello Statuto: e precisamente non tanto all'interpretazione dell'articolo 45, quanto a quella dell'articolo 47 che, in questo caso, fu invocato dai sostenitori della legalità della cattura.

A noi la questione pare si debba porre in maniera astratta ed in modo semplice, così: Data l'eventualità di un conflitto tra la garanzia personale del deputato di cui all'articolo 45 dello Statuto, e l'alta prerogativa concessa alla Camera di accusare i Ministri e tradurli dinanzi alla Alta Corte di Giustizia, quest'ultima prerogativa deve avere la preferenza. Diciamo anzi di più: non è neppure il caso di parlare dell'eventualità di conflitti tra l'una e l'altra prerogativa sopraccennata; perchè quando la Camera per alti fini d'interesse generale ha *accusato e tradotto in giudizio*, a' sensi e per gli effetti dell'articolo 47 dello Statuto, un suo membro Ministro od ex Ministro, ha già compiuto atto tale che per sè stesso toglie valore e vigore alla prerogativa minore dell'articolo 45.

In altri termini, davanti al Ministro accusato, sparisce la garanzia del deputato.

Questo diciamo in linea astratta; chè ogni dubbio poi vien tolto quando si esamini in concreto il caso Nasi. Difatti, la Camera ne aveva pronunziata l'accusa e l'aveva deferito

al Senato costituito in Alta Corte, *per tutti gli effetti di legge*; ed aveva all' uopo nominati i suoi commissari, che l'arresto del Nasi ritennero opportuno e necessario al raggiungimento di essi effetti di legge. Che si voleva, dunque, di più per essere convinti della legalità della cattura?

A che sottilizzare intorno all'interpretazione di un articolo che, per l'on. Nasi, più non esisteva dal giorno in cui la Camera approvava la più sopra riferita conclusione della Commissione dei cinque?

L'articolo 45 è difesa normale della Camera contro gli altri poteri — l'Esecutivo e il Giudiziario — non contro se stessa. Qui siamo nel caso di un giudizio straordinario dalla Camera stessa iniziato e voluto senza alcuna riserva, in virtù dell'articolo 47 che assorbe e paralizza la minore prerogativa sancita dall'articolo 45.

Si noti ancora, come argomentazione d'indole morale se non giuridica, che la Camera aveva già acconsentito una altra volta, come già accennammo, all'arresto del Nasi, e che questo cessò solo dopo la più volta menzionata sentenza delle Sezioni Unite penali. Il che toglie valore all'argomento di coloro che asserivano come molti deputati favorevoli alle conclusioni della suespressa Commissione, non avrebbero mai supposto che il loro voto giungesse fino a costituire autorizzazione ad arrestare il collega.

La precedente autorizzazione accordata per gli identici fatti doveva anzi piuttosto convincerli del contrario.

Ma la censura contro la presunta illegalità dell'arresto, non si basava soltanto sopra la violazione dell'articolo 45 dello Statuto; si diceva anche che la libertà personale non poteva essere ristretta senza una legge; e che il regolamento giudiziario del Senato era ed è illegale — come avemmo occasione di accennare (§ 374) — perchè alla formazione di esso non aveva avuto alcuna parte l'altro organo parlamentare.

Argomenti, come si vede, che esorbitano dal commento dell'articolo 45 e che ad ogni modo richiederebbero una lunga disamina di questioni speciali, non compatibili con

l'indole sintetica e generale del nostro lavoro [1]. Qui ci basti il richiamarci al commento dell'articolo 61, per quanto riguarda la censura di illegalità rivolta al regolamento giudiziario del Senato; e per quanto riflette l'altra censura di mancanza di una norma giuridica regolante le modalità dell'arresto a carico di Ministri accusati davanti all'Alta Corte, osserveremo, che se una legge speciale in proposito non esiste, sorge allora in tutta la sua interezza ed efficacia, come vuole l'articolo 56 del regolamento giudiziario del Senato, la legge processuale comune. Ora, questa (articolo 437 del C. p. p.) fa appunto obbligo d'emanare ordinanza di cattura quando trattasi di reati dell'entità di quelli che erano imputati al Nasi e complice suo. Che se si soggiunge che non potea spettare al Presidente dell'Alta Corte ordinare l'arresto, sibbene alla Camera, perchè questa, accusando, prende il posto della Sezione d'accusa, la quale, per il sopracitato articolo 437, è chiamata a rilasciare il mandato di cattura, allora si dimostra di non avere scrupoli verso i più inconcussi principî in materia, i quali escludono — almeno nei tempi nostri — che una stessa persona possa fare da accusatore e da giudice, da Pubblico Ministero e da Sezione d'accusa.

Chi non sente che il rilasciare un mandato di cattura è qualche cosa che urta contro l'indole e le funzioni della Assemblea elettiva?

L'ordine d'arresto partì, dunque, giustamente dal Presidente dell'Alta Corte.

Si trattava di un atto che trovava fondamento nella legge e che era anche giustificato dal legittimo timore che l'ex Ministro giudicabile potesse riprendere lo *sport* automobilistico, pel quale — appena ebbe sentore dell'autorizzazione all'arresto rilasciato già altra volta, come si disse, dalla Camera — aveva dimostrata tanta disposizione.

Comunque, quindi, si esamini la questione dell'arresto

[1] Cfr. a questo proposito l'acuto studio dell'ARANGIO RUIZ intitolato: *Accusa ed arresto dell'ex Ministro Nasi*, pubblicato nella *Rivista penale*, vol. LXVI, p. 298.

dell'ex-ministro Nasi, sia in astratto che in concreto, si deve concludere che l'accusa e la traduzione del deputato, Ministro od ex Ministro dinanzi all'Alta Corte implica, per se stessa, altresì l'autorizzazione all'arresto.

* Arresto.

* § **464.** — L'arresto è la privazione della libertà personale. Ma poichè l'articolo 45 non determina la guarentigia che « in materia criminale » cioè penale, anche qui conviene concludere, come già facemmo nel § 381, che la guarentigia del previo consenso non riguarda punto gli arresti disciplinari, consentiti dai regolamenti sulla marina e sull'esercito. Invero, le infrazioni per le quali possono essere comminati tali arresti, non costituiscono reati; gli arresti medesimi non sono « pene » al vero effetto di legge; l'autorità che può ordinarli non è quella giudiziaria. E se nella nostra Camera sorse un incidente in ordine agli arresti inflitti al deputato ammiraglio Turi, non se ne discusse già in confronto dell'articolo 45, ma dell'articolo 51.

L'arresto protetto dalla garanzia dell'articolo 45 è esclusivamente quello penale, sia per lo scopo di assicurare un *imputato* alla giustizia, sia per quello di sottomettere un *condannato* all'espiazione della pena incorsa. Distinguesi perciò l'arresto preventivo e l'arresto in esecuzione di pena: e l'arresto preventivo si suddistingue ancora, secondo il tempo in cui avvenne, in arresto in flagranza ed arresto fuori flagranza.

Ora, a termini dell'articolo 45, nel caso di flagranza il deputato può essere arrestato come qualunque altro individuo, allo stesso modo che può esserlo anche il senatore, come vedemmo (articolo 37).

Difatti, nessuna garenzia è necessaria, nè desiderabile, quando il reato e il suo autore si presentano con tutti i caratteri dell'evidenza, nè vi è luogo a sospettare che l'arresto sia effetto di mal'animo o vendetta contro un deputato sol perchè tale: bensì la garentia deve venir dopo, e

si rinviene appunto nella seconda parte dell'articolo 45 già da noi esaminata, dove è fatto obbligo al potere giudiziario di *non tradurre in giudizio* un deputato (sia o non sia in arresto) se non dopo averne ottenuto il consenso dalla Camera. Invece è da tenere ben fermo, ad onta di qualche opinione contraria, che anche nel caso d'arresto in flagranza devesi richiedere l'autorizzazione per incominciare il giudizio: dappoichè l'articolo 45, nè nella sua lettera, nè nel suo spirito, autorizza alcuna eccezione in proposito.

Può egli bastare che il magistrato *ritenga* di essersi eseguito l'arresto in flagranza di reato? Se l'assemblea non avesse potestà di persuadersene col diretto esame degli atti in occasione dell'autorizzazione al giudizio, dovrebbe dunque anche bastare che il magistrato dichiari di avere ordinata la cattura o di avere iniziato il processo senza alcuna idea di persecuzione sua o di altri, e così l'intero articolo 45 rimarrebbe distrutto! Dunque, appunto dalla duplice necessità, di consentire bensì il libero arresto in flagranza, ma di assicurare anche in tal caso la dovuta indipendenza del Parlamento, risulta affermato in modo non dubbio che anche nel caso di flagrante arresto è indispensabile il domandare l'autorizzazione ad iniziare il giudizio.

Arrestato quindi un deputato in flagranza, o si tratta di reato per il quale il Codice di procedura penale ordina o consente la libertà provvisoria, ed allora in omaggio all'articolo 45 il deputato deve essere immediatamente rilasciato (senza condizione o cauzione alcuna), richiedendosi al tempo stesso l'autorizzazione per tradurlo in giudizio, ed, ove occorra, anche quella per tradurlo in carcere preventivo. Ovvero trattasi di reato per il quale il detto Codice vieta assolutamente la concessione della libertà provvisoria ed allora, in omaggio alla prima parte dell'articolo 45, il deputato arrestato in flagrante reato, resta detenuto legalmente, ma si deve senza indugio richiedere la duplice autorizzazione per continuare il suo stato di detenzione e per tradurlo in giudizio.

Lo Statuto però in questo articolo parla, e giustamente, del solo caso di *flagrante delitto:* mentre l'articolo 47 del

Codice di procedura penale ha introdotto nel diritto patrio il grave concetto della *quasi flagranza*, che per la sua elasticità si presta a troppi pericoli ed insidie. Sorge perciò il dubbio se nel concetto della flagranza configurato dall'articolo 45 si debba intendere compreso anche quello della quasi flagranza, in maniera da consentire il libero arresto del deputato quando « l'imputato viene inseguito dalla parte offesa o dal pubblico clamore », o « sia stato sorpreso con effetti, armi, strumenti, carte od altri oggetti valevoli a farnelo presumere autore o complice, purchè in questi casi ciò sia in tempo prossimo al reato ». La risposta non può che essere negativa, pel rispetto che si deve alla lettera e allo spirito dell'articolo 45 dello Statuto, in attesa che il legislatore temperi anche per tutti gli altri individui quel sapore poliziesco per cui oggi va spiacevolmente notato il capoverso dell'articolo 47 del Codice.

Giova in proposito ricordare che discutendosi intorno ai dolorosi fatti del 1898, la nostra Camera ebbe a ritenere che « nel reato di cospirazione contro la sicurezza dello Stato, la flagranza esiste e dura oltre i limiti di tempo e di spazio, finchè duri quel concerto fra gl'imputati, che è necessario perchè sussista il reato ». Così essa, nella tornata del 9 luglio suddetto anno accordava l'autorizzazione a procedere contro i deputati Pescetti e Morgari, ritenendo con la propria Commissione, che il mandato di arresto contro il Pescetti era stato emanato in base a rapporti « che constatavano il clamore pubblico, e così quello stato di flagranza che era necessario per legittimare l'arresto » e che il Morgari « trovavasi al suo arrivo in Roma (dove era stato arrestato) nella flagranza dei fatti che erano avvenuti con la di lui partecipazione alla frontiera del Regno ».

Fuori del caso di flagrante reato, l'arresto di un deputato non può eseguirsi che dopo averne ottenuto il previo consenso dalla Camera.

Allora, infatti, l'arresto non è più l'effetto naturale e immediato dell'azione criminosa, ma è la conseguenza d'un giudizio dell'autorità di polizia o dell'autorità giudiziaria. Qui dunque sorge e si pone imprescindibilmente la neces-

sità della garenzia, per essere certi che la Camera non viene privata della presenza di un suo componente senza una giusta causa. E come già si disse nel § 463 il consenso deve essere espresso ed esplicito per l'arresto, non potendosi mai ritenere compresa la facoltà di arrestare in quella eventualmente data di tradurre in giudizio.

Notisi la differenza tra il disposto di quest'articolo 45 e il disposto dell'articolo 37. Per l'arresto del Senatore è prescritto dallo Statuto un *ordine* del Senato: per l'arresto del deputato è semplicemente prescritto il *consenso* della Camera. La ragione della differenza sta in ciò, che in quanto ai Senatori l'autorità unica competente a istruire e giudicare è il Senato stesso in Alta Corte di Giustizia, quindi al medesimo si appartiene anche di ordinare l'arresto; in quanto ai deputati è invece la stessa autorità giudiziaria ordinaria; quindi non occorre che subordinare al consenso dell'Assemblea l'esercizio della naturale competenza dell'autorità medesima.

* § **465.** — Mentre tutti son d'accordo nel riconoscere ch'è necessario il previo consenso della Camera perchè possa ordinarsi la cattura o la detenzione *preventiva* di un deputato in attesa del giudizio, molti poi negano che il previo consenso debba intervenire allorchè trattasi di sottoporre il deputato condannato all'*esecuzione* della pena inflittagli. Tutt'al più, si vorrebbe distinguere secondo che il deputato condannato si trova a piede libero, o già in potere della giustizia — ovvero secondo che non intervenne prima, o già intervenne, l'autorizzazione della Camera a fare il processo: — consentendo sulla necessità dell'autorizzazione ad eseguire la sentenza solo nel primo caso, rispettivamente, ma non anche nel secondo.

L'arresto esecutivo — osservano — è l'epilogo naturale d'un processo svoltosi alla luce del giorno, sotto il controllo dell'opinione pubblica, attraverso più gradi di giurisdizione, con piena libertà di difesa, avanti a magistrati inamovibili, secondo le forme tutelatrici del rito giudiziario. Il timore d'ingerenze illecite può ammettersi nello stadio dell'accusa

segreta, anteriormente al pubblico giudizio, e perciò occorre *in limine* l'autorizzazione a procedere, ma quel timore di ingerenza non è più possibile dopo che tutto il giudizio legalmente svoltosi avrà già dimostrata la correttezza della azione giudiziaria. D'altronde, il processo sarà stato iniziato o nel tempo in cui l' imputato non rivestiva ancora la qualità di membro della Camera, o dopo che la Camera aveva già concessa l'autorizzazione per la traduzione in giudizio, quindi, nel primo caso non esiste ragionevole timore che il processo sia stato intentato a scopo illecito; nel secondo l'avvenuta concessione dell'autorizzazione a procedere ha già riconosciuta e dichiarata la legittimità del processo, in sè contenendo l'anticipata adesione a tutte le conseguenze giuridiche. Cosicchè il pretendere che occorra anche il separato consenso ad eseguire la sentenza, è un violare il principio del rispetto alla *res judicata*, ed un consentire alle maggioranze momentanee la potestà di commettere ogni abuso nel campo della giustizia. L'articolo 45 — concludono — non volle occuparsi che dell'arresto *preventivo;* esso non parla che del caso di flagrante delitto e del caso in cui non vi sia flagrante delitto; quindi non avendo stimato di dover disciplinare e distinguere anche il caso dell'arresto per l'esecuzione delle sentenze di condanna, devesi in codesta parte rientrare affatto nel diritto comune.

Questa maniera di vedere, che fu anche sostenuta dal Governo nelle sedute 21 e 22 marzo 1890, non venne però accettata dalle Camere e non è da accettarsi. In primo luogo, anche quando il processo fosse stato iniziato e compiuto a carico di un cittadino non investito della dignità di membro della Camera, non è impossibile che possa esservi stata a suo danno una pressione politica, allo scopo d' indebolire un possente candidato avverso: in ipotesi potrebbe anche darsi il caso d'un processo iniziato e compiuto a carico di un ex deputato, p. es. nei quattro mesi che intercedono per lo scioglimento di una Camera e la convocazione di un'altra. Ora, è vero che se il cittadino così condannato non fosse poi eletto o rieletto deputato, egli dovrebbe subire qualsiasi torto, e la Camera non potrebbe

occuparsi di lui che nell'esercizio di quel generico potere ispettivo che le appartiene sopra ogni e qualunque manifestazione della vita pubblica. Ma dal momento che l'individuo di cui trattasi viene eletto o rieletto a deputato dopo la sentenza di condanna e prima della sua cattura, non è possibile escludere che la Camera ha diritto ad essere informata per qual motivo un suo membro le viene a mancare. Se poi il processo sia stato iniziato e compiuto a carico di un deputato nell'intervallo delle sessioni quando la prerogativa tace (come vedremo fra breve), allora è così evidentemente eccessiva l'opinione che reputa superflua la speciale autorizzazione ad eseguire, che molti, secondo abbiamo accennato in principio, consentono ad ammetterla limitatamente ai casi in cui non precedette autorizzazione a tradurre in giudizio.

In secondo luogo — ed è questo un grave argomento — dato pure che sia intervenuta l'autorizzazione a procedere, la medesima vale bensì ad attestare che l'accusa non mosse da spirito partigiano, ma certo non è nè può essere anticipata sanatoria di quello che eventualmente accadrà dopo, nel corso del processo. È durante lo svolgimento di quest'ultimo — dalle testimonianze, dalle arringhe, da altre circostanze varie — che può balzar fuori una indebita ingerenza che prima non apparve: può nel corso del processo avvenire che si sottoponga il deputato a giudizio per una imputazione diversa e più grave di quella per la quale era stata chiesta e concessa l'autorizzazione, e che il processo di competenza delle Corti ordinarie si trovi di improvviso deferito a Tribunali straordinari e illegali (§ 477): chi custodirà in questi svariati casi il rispetto che si deve alla indipendenza della Camera?

Se poi dalle considerazioni di opportunità passiamo a quelle giuridiche, affermeremo che lo Statuto parla dell'arresto in genere, senza distinguere se sia preventivo od secutivo, perchè lo spirito dell'articolo 45 è di difendere la Camera, nella persona dei suoi membri, da ogni e qualunque offesa ammantata nelle forme giudiziarie. Se ha toccato espressamente all'arresto in flagranza, non fu per

esaminare ed esaurire le varie alternative possibili, ma solo per *eccettuare* la flagranza dalle sue disposizioni. Viceversa lo Statuto distingue nettamente, come già si disse, le due guarentigie dell'arresto e della traduzione in giudizio: cosicchè sono ritenute indipendenti, e questa non include mai quella: e quindi riteniamo che non si può arrestare il deputato condannato, appoggiandosi alla sola autorizzazione a tradurlo in giudizio, o alla sola autorizzazione ad arrestarlo perchè subisca in arresto il giudizio.

È perciò da respingere tanto l'idea estrema di coloro che non credono garantito in nessun caso dal previo consenso l'arresto esecutivo, quanto quella intermedia di coloro che ammettono la necessità del consenso pel solo caso in cui il condannato sia ancora a piede libero, o pel solo caso in cui non precedette l'autorizzazione a tradurre in giudizio. La Camera ha *sempre* diritto a conoscere ed a giudicare *attualmente* sui motivi dell'allontanamento di uno qualunque dei suoi membri. Così appunto ritenne la nostra assemblea del 14 aprile 1886 circa il deputato Sbarbaro su relazione Arcoleo — se non erriamo — e più esplicitamente nel 13 febbraio 1889 e nel 21 marzo 1890 circa il deputato Andrea Costa su relazione Salandra.

Gli ultimi e recentissimi casi si riferiscono ai deputati Todeschini e Ferri, entrambi condannati per diffamazione con sentenze passate in giudicato da qualche anno; come da qualche anno, si attende che la Camera si pronunci in merito all'autorizzazione o meno al loro arresto chiesto dalle competenti autorità. Si ebbero, in proposito, varie relazioni e varî relatori a seconda dei varî momenti in cui la Camera avrebbe dovuto pronunciarsi; e si ebbero quasi sempre, in uno stesso momento, relazioni di maggioranza e di minoranza [1]. Tanto le opinioni sono, in questa ma-

[1] Tra le varie e più importanti relazioni riferentesi al caso Todeschini ricordiamo quella CANNETTA in data 16 dicembre 1905 anche perchè compendia tutti i precedenti, e la recentissima relazione BIANCHI presentata alla Camera addì 2 aprile 1908.

Tra quelle riferentesi al caso Ferri, notevole è la relazione CASSUTO del 1905, contraria a concedere l'autorizzazione all'arresto, e quella presentata

teria diverse. Diverse certamente per il vario modo d'intendere il funzionamento della prerogativa parlamentare di cui all'articolo 45 dello Statuto, e quindi senza dubbio in buona fede, ma diverse anche perchè per quanto, specialmente un'assemblea politica in genere, od un qualche membro di essa in ispecie, dichiari e si sforzi di attenersi, nelle sue decisioni, a criteri puramente obbiettivi e giuridici, tuttavia il criterio politico cacciato dalla porta del palazzo di Montecitorio entra quasi inconsciamente dalle larghe finestre. Così che parvero a noi rispecchiare in gran parte la realtà, e rispondere alle condizioni psicologiche di una assemblea politica, le parole udite dalla viva voce di un brillante oratore dell'estrema sinistra (l'on. Barzilai) e proprio nella tornata in cui pareva che la Camera dovesse finalmente pronunciarsi intorno all'autorizzazione o meno all'arresto dell'on. E. Ferri [1].

« Non credo — egli esordiva — alle questioni di diritto portate nelle assemblee politiche: la questione di diritto è di solito la forma onesta della quale si veste una questione politica. Il diritto è la luce riflessa della verità, come ha scritto un giurista; ma quando questa luce penetra attraverso ai cristalli prismatici di questa assemblea, essa si decompone ne' suoi elementi, dal rosso al violaceo, e ciascuno si piglia l'elemento che crede più conforme alle sue idee politiche ».

In quella stessa tornata la Camera deliberava — su proposta Mirabelli — di sospendere ogni decisione sul caso Ferri e altri somiglianti; ed in questa circostanza il Governo per bocca del presidente del Consiglio (on. Giolitti). dichiarava di astenersi, perchè con quella proposta *non si toccava in alcun modo l'autorità della cosa giudicata*. Formula

nella seduta del 28 giugno 1906 del LUCCHINI, favorevole non per ragioni, diremo, specifiche, ma d'indole generale, in quanto che accordata l'autorizzazione a procedere, emanata la sentenza e questa passata in giudicato, il Procuratore del Re non è mai tenuto a chiedere ulteriore autorizzazione per eseguire la sentenza. Cfr. anche *Rivista Penale*, fasc. settembre 1906, p. 375, dove la relazione LUCCHINI è pubblicata in esteso.

[1] Tornata del 2 aprile 1908.

abbastanza felice perchè, con essa, lasciando impregiudicati i principii, si evitava, per il momento, uno scoglio politico che il voler superare ad ogni costo poteva costare malanni o preparare sorprese nella Camera o nel paese.

* § **466.** — Oltre all'arresto preventivo ed a quello esecutivo, è da considerare l'arresto *cauzionale,* ossia la spontanea costituzione in carcere, che in certi casi è richiesta per potere purgare la contumacia o ricorrere alla Corte di cassazione.

Quanto alla contumacia, il Codice di procedura penale determina:

Art. 543. — Il condannato in contumacia ad una pena criminale, in qualunque tempo si presenti volontariamente *o si costituisca in carcere* o pervenga in potere della giustizia prima che la pena sia prescritta, sarà sentito nel merito della causa ed ammesso a fare le sue difese come se non fosse stato contumace. La sentenza contro di lui proferita sarà considerata come non avvenuta, e si procederà ulteriormente contro di esso nella forma ordinaria...

Quanto poi al ricorso in cassazione, il Codice medesimo determina:

Art. 657. — I condannati alla pena del carcere eccedente tre mesi — con sentenza in contradittorio o in contumacia — non saranno ammessi a domandare la cassazione allorchè non sieno *costituiti in carcere,* oppure non sieno in istato di libertà provvisoria.

Sorse pertanto il quesito, se il deputato che intende purgare la contumacia o ricorrere per cassazione, a termini dei sopradetti articoli, possa costituirsi in carcere, senza che per l'arresto occorra la previa autorizzazione della Camera.

La questione relativamente alla contumacia fu dibattuta nel 1899 a proposito del deputato Pescetti. La Camera aveva già preliminarmente autorizzato il di lui primitivo giudizio, ma questo ebbe luogo in assenza del deputato. Più tardi, presentatosi egli per costituirsi, allo scopo di ottenere la rinnovazione del giudizio medesimo, il Procuratore Generale nè volle consentire che volontariamente si costituisse, nè volle ordinarne l'arresto; ma in omaggio

alla prerogativa parlamentare mosse richiesta alla Camera e per la rinnovazione del giudizio e per l'arresto a ciò necessario. E la Camera, accogliendo questo modo di vedere, in seduta 25 aprile 1899 accordò entrambi i sollecitati consensi.

Relativamente al ricorso in cassazione, il punto fu discusso nel 1886 a proposito del prof. Sbarbaro. Trovandosi egli detenuto, in seguito a condanna confermata in grado d'appello, presentò ricorso alla cassazione: ma subito dopo, avvenuta la sua elezione a deputato, egli era posto in libertà in omaggio all'articolo 45. Indi la necessità di ottenere dalla Camera l'autorizzazione a continuare il giudizio, il quale — notisi — pel citato articolo 657 del Codice richiedeva, di necessità, la detenzione del ricorrente. La Camera, in seduta 14 aprile 1886, accordò infatti l'autorizzazione a continuare il giudizio, ma non concesse anche, perchè non richiesta in modo esplicito, l'autorizzazione all'arresto cauzionale: e così lo Sbarbaro si trovò ammesso a ricorrere senza essere in istato di detenzione e senza avere ottenuta dal potere giudiziario la libertà provvisoria.

Da questi due casi risulta che l'arresto di un deputato deve essere indispensabilmente preceduto da un'apposita autorizzazione della Camera anche quando lo stato di cattura sia condizione essenziale perchè possa aver luogo il giudizio. Invero l'articolo 45 non distingue fra le varie qualità di arresto, e lo Statuto è legge superiore anche ai Codici.

* § **467.** — Notisi intanto che l'autorizzazione ad arrestare il deputato affinchè subisca il giudizio, non implica cessazione in lui della qualità di rappresentante della nazione e quindi non importa riconvocazione del collegio che lo aveva eletto; bensì deve pronunziarsi la decadenza quando il deputato sia stato condannato a pena che importi ineleggibilità, e la Camera ne autorizzi l'esecuzione.

L'ultimo caso di dichiarata decadenza si verificò nei riguardi dell'ex deputato ed ex Ministro Nasi, in seguito

alla sentenza di condanna dell'Alta Corte di Giustizia (§§ 374, 463).

* § **468.** — L'articolo 45, come appare dal suo testo, considera soltanto quella massima restrizione della libertà personale che deriva dall'arresto, sia esso preventivo o sia in esecuzione di pena. Ma la nostra legislazione ammette ancora altri istituti che si tramutano in gravi restrizioni della libertà, ossia l'ammonizione e la vigilanza speciale della pubblica sicurezza, per non accennare nemmeno a quella più eccessiva del domicilio coatto (§§ 288, 289, 290). Si domanda: un cittadino sottoposto ad una di tali misure, se eletto deputato, dovrà continuare ad esservi soggetto?

Basta scorrere l'elenco degli obblighi che le dette misure importano, per intendere che la risposta non può non essere negativa. L'ammonizione implica il debito di fissare stabilmente la propria dimora, di farla conoscere all'autorità di pubblica sicurezza, di non abbandonarla senza previo avviso all'autorità medesima. La vigilanza speciale, oltre cotest'obbligo, implica anche quello di non ritirarsi alla sera più tardi e di non uscire al mattino più presto di una data ora, di non frequentare pubbliche riunioni, di presentarsi all'autorità locale di pubblica sicurezza nei giorni che saranno indicati e ad ogni chiamata della medesima. Il domicilio coatto, poi, porta l'obbligo di vivere in una colonia penale o in altro comune del Regno, secondo gli ordini del Ministro dell'interno.

Evidentemente, tutto ciò contraddice nel modo più perspicuo ai doveri stessi e agli uffici del deputato. Laonde, considerando che, l'ammonizione e il domicilio coatto non sono pene, ma misure di polizia devesi concludere che il loro effetto cessa immediatamente per la elezione a deputato, senza che nemmeno sia ammessibile una domanda alla Camera per farle continuare. E quanto alla vigilanza speciale, è ben vero ch'essa è pronunziata dai magistrati come vera e propria pena accessoria (articolo 28 del Codice penale, ma in vista degli obblighi che essa adduce

è forza concludere che, o la pena principale importa ineleggibilità all'ufficio di deputato, e l'eletto non entra nella Camera; ovvero non importa ineleggibilità, e l'eletto entra nella Camera rimanendo necessariamente prosciolto dalla vigilanza speciale.

Sulla fine del 1899 il deputato Turati, ch'era stato eletto appunto mentre trovavasi sottoposto a tale vigilanza, ebbe dalla Questura di Milano l'ingiunzione di non prender parte a un comizio politico. Nella seduta 4 dicembre ne fu mossa lagnanza da altro deputato al presidente della Camera, quale tutore della funzione parlamentare; e il presidente del Consiglio dichiarò allora di disapprovare quella ingiunzione per motivi di opportunità, pur ritenendola fondata sulla legge. Ma nella seduta del 6 detto mese la discussione si riaprì vivissima in seguito all'annunzio della dimissione offerta dal deputato Turati appunto in seguito a quell'incidente; la Camera però finì col votare per appello nominale la sospensione di ogni deliberazione in ordine alle dimissioni offerte, sino a che la Giunta delle elezioni non avesse riferito sulla validità o meno della elezione del Turati medesimo. Questo voto, che fu di mera opportunità, intese a non risolvere il quesito che ci siamo proposti nel presente paragrafo; e difatti, convalidata l'elezione del Turati nel 31 gennaio consecutivo, nè delle dimissioni nè della posizione sua verso la Questura si parlò ulteriormente nella Camera.

* Inizio, durata e termine delle prerogative.

* § **469.** — Passiamo ora ad esaminare quando è che la duplice prerogativa ha principio e quando ha fine per ciascun deputato. Al quale proposito l'infelicissima redazione dell'articolo 45 ha fatto sorgere due interpretazioni contradittorie ed erronee.

Alcuni sostengono che la frase « nel tempo della *sessione* » non è stata adoperata intenzionalmente in questo articolo, mentre il costituente piemontese avrebbe voluto

e dovuto scrivere, con maggiore esattezza « nel tempo della *legislatura* ». Quindi l'articolo è interpretato nel senso che entrambe le guarentigie si estendano per la intera legislatura. Così ritenne anche il Tribunale penale di Reggio Emilia con la sentenza 24 novembre 1894 nella causa Prampolini.

Infatti, si osserva, il deputato non cessa di esser tale anche nell'intervallo delle sessioni, e però deve logicamente essere coperto dalle guarentigie per tutta la durata del suo ufficio, dal momento della elezione a quello del decreto di scioglimento, allo stesso modo del Senatore che ne è coperto dalla nomina fino alla morte. E sarebbero, si aggiunge, ben povera cosa le due vantate guarentigie, se dovesse rimanere in balìa del Governo il sospenderle sempre che gli giovi di farlo, mediante un semplice decreto di chiusura della sessione.

Questa interpretazione però non regge alla critica. Per quanto lo Statuto nostro fosse stato frettolosamente redatto, non è ammissibile l'equivoco fra sessione e legislatura. Lo Statuto parla della sessione negli articoli 9, 43, 46, 48, 56; della legislatura negli articoli 19 e 33 distinguendo sempre le due cose con piena esattezza: come avrebbe potuto cadere in equivoco nella redazione di quest'articolo? Ciò è tanto meno ammissibile, ove si confronti con esso l'articolo immediatamente successivo, il 46, che disciplina la stessa materia delle prerogative parlamentari e designa la *sessione* in maniera da escludere ogni dubbio. Se poi i Senatori sono coperti dalle due corrispondenti guarentigie ininterrottamente, ciò accade non perchè lo Statuto abbia voluto metterli in migliore condizione giuridica dei deputati, ma per il fatto che essi sono giudicabili da un fòro speciale.

D'altra parte, la tradizione storica dell'Inghilterra, e la stessa ragione giuridica delle due immunità concordano nel mostrare ch'esse non hanno motivo di esistere se non durante le sessioni: quando cioè la Camera siede, e importa che nessun membro le sia sottratto senza ch'essa ne abbia notizia e ne riconosca il buon fondamento. Il confronto con l'articolo 46 mostra in modo indubitabile, che tale fu

appunto il principio tolto a guida dal costituente piemontese. Durante gli intervalli delle sessioni il deputato è un cittadino come ogni altro, perchè non esercita e non può esercitare l'ufficio suo, essendo chiusa la Camera ed impedita di radunarsi: adunque negli intervalli delle sessioni le guarentigie non sono necessarie. Nè poi sono desiderabili, giacchè potrebbero tramutarsi in un arresto della giustizia, obbligata ad attendere fino alla ripresa delle adunanze per poter chiedere ed ottenere il consenso della Camera alle catture e alle traduzioni in giudizio; e finirebbero col rivestire agli occhi del pubblico l'apparenza di un *privilegio* antipatico, mentre invece costituiscono una essenziale *prerogativa* e perciò importa sommamente che sieno mantenute sempre nei giusti limiti (§ 264 nota).

Infine è erroneo il credere, che ristrette al solo tempo delle sessioni esse perdano una parte grande o piccola della loro efficacia. Perciocchè, quando anche un deputato sia arrestato o tradotto in giudizio e condannato nell'intervallo delle sessioni, al riaprirsi della sessione nuova sorge sempre l'obbligo giuridico di riferirne alla Camera ond'essa accordi il consenso a legittimare gli atti iniziati o a continuarli, e la Camera è arbitra assoluta del proprio responso.

* § **470.** — L'altra interpretazione fu sostenuta dalla Commissione della Camera che nel 1870 riferì sulla interpretazione dell'articolo 45 e di cui fu relatore l'onorevole P. S. Mancini, e ripresa poscia nel 1887 dall'on. Sacchi qual relatore di un'altra Commissione della Camera medesima, indi nel 13 febbraio 1889, nel 19 marzo 1890, nel 28 aprile 1903 da altri deputati. Essa sostiene che l'articolo 45 deve leggersi come se fosse diviso in due parti essendovi un punto e virgola e non una semplice virgola fra i due periodi che lo compongono [1]. « Nessun deputato può essere arrestato

[1] A proposito di « virgole » la cui esistenza o meno ha pur tanta influenza per l'interpretazione esatta del concetto, osserviamo che negli stessi *Manuali* odierni del Senato e della Camera si riscontra, proprio in quest'articolo 45, una *virgoleggiatura* diversa; e che in nessuno dei due trovasi, il

fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione », ecco la prima parte. « Nessun deputato può essere tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera », ecco la seconda parte. In conseguenza, la guarentigia dell'arresto è bensì limitata al tempo della sessione, ma la guarentigia della traduzione in giudizio non ha limiti di tempo, e perciò si estende a tutta la legislatura. Inoltre, per la traduzione in giudizio è bensì consentito al giudice di chiedere alla Camera di concedere l'autorizzazione; ma l'arresto fuori flagranza nel tempo della sessione non può mai aver luogo per veruna causa e nemmeno col consenso della Camera.

Nemmeno questa interpretazione è sostenibile.

In primo luogo, essa viene a dare una più estesa garentia per la traduzione in giudizio che non per l'arresto: mentre l'arresto è innegabilmente una più grave restrizione, un più energico mezzo d'intimidazione, un più diretto attacco alla composizione della Camera, che non la imputazione e il processo, i quali possono svolgersi anche lasciando l'imputato a piede libero. Se le due cose dovessero essere trattate in modo diverso, una maggiore guarentigia sarebbe intesa più logicamente per l'arresto, non già per la traduzione in giudizio. E quali ritardi non soffrirebbe la giustizia, se per tradurre in giudizio un deputato si dovesse attendere la riapertura della sessione, mentre è noto che l'intervallo fra una sessione e l'altra può estendersi fino a undici mesi? (§ 178).

In secondo luogo, la prerogativa dell'arresto, concepita nel modo assoluto dai sostenitori di questa interpretazione, oltrepasserebbe evidentemente il suo scopo. Esso non è quello d'impedire il corso della giustizia quando trattasi di un deputato, ma solo di assicurare che in confronto del deputato la giustizia non si tramuti in persecuzione politica, non copra del suo manto le vendette dell'Esecu-

punto e virgola cui allude la relazione. Dal che deduciamo che sarebbe opportuno procedere ad una vera dizione purgata, ufficiale — per dir così — dello Statuto, nei punti più controversi.

tivo o dei terzi. Lo scopo suo è dunque raggiunto sol che la Camera stessa abbia il modo giuridico di esaminare il caso e persuadersi che l'arresto non è illegittimo: ma se il colpevole, sol perchè deputato, non potesse mai essere tratto o ritenuto in carcere nè per subire il processo nè per scontare la pena, ciò che è prerogativa della Camera si tramuterebbe in vero e proprio privilegio per l'individuo, con l'effetto disastroso di disgustare l'opinione pubblica e di mettere in forse la conservazione anche della parte giusta e necessaria di tale indispensabile guarentigia.

Nè vale il dire che il deputato non deve essere mai sottratto all'esercizio delle proprie funzioni. Egli o è, o non è rappresentante d'un collegio; se lo è, deve rimanere franco da ogni specie d'arresto che gl'impedisca l'esercizio del proprio dovere; se non si può lasciarlo intervenire alla Camera, deve essere dichiarato decaduto, affinchè il collegio se ne elegga un altro a termini dell'articolo 44 dello Statuto medesimo. Perciocchè non tutte le condanne penali importano la decadenza, e sarebbe enorme se così fosse: e d'altra parte lo Statuto medesimo dimostra di aver prevenuta l'obiezione, quando nell'articolo 46 ha stabilito appunto il divieto assoluto dell'arresto in dipendenza di debiti durante le sessioni, mostrando così, che non intendeva seguire lo stesso concetto nell'articolo 45. Altra cosa è infatti l'arresto per debiti civili, altra cosa quello in dipendenza di reato, e se nel contrasto col pubblico interesse dell'istituto parlamentare il primo può cedere, non si è voluto, e giustamente, che debba cedere sempre e di necessità anche l'altro.

Quanto poi alla interpretazione grammaticale dell'articolo 45, nella seduta del 20 marzo 1890 il deputato Salandra certificò in base a dirette indagini, che nel testo originale dello Statuto non esiste il preteso punto e virgola fra le due parti. Ma il prof. Racioppi presentò un argomento anche più efficace e decisivo. Come fu già avvertito (§ 10) il nostro Statuto fu redatto e pubblicato contemporaneamente in due testi ufficiali, uno italiano e uno francese: ora, il testo ufficiale francese dell'articolo 45 è redatto come segue:

Pendant le cours de la session, aucun député ne peut être arrêté, hors le cas de flagrant délit, ni traduit en jugement à raison de matière criminelle, sans le consentement préalable de la Chambre.

Nulla di più chiaro, adunque: la frase « nel tempo della sessione » è riferita indubbiamente ad entrambe le parti dell'articolo. E quale interpretazione più autentica si potrebbe invocare? [1]

*§ **471.** — Conformemente all'intenzione del costituente piemontese, allo spirito della duplice immunità, ed anche alla nostra costante giurisprudenza parlamentare e giudiziaria, è dunque da ritenere come ben certo e fermo, che la duplice guarentigia si estende pel solo tempo della *sessione*, e tace durante la chiusura, senza però essere punto sospesa o ristretta dalle semplici proroghe, e meno che mai dagli aggiornamenti (§ 180-181).

Osserveremo in proposito, che il principio del diritto inglese è che la prerogativa si estende non solo dal giorno dell'apertura a quello della chiusura della sessione, ma anche *eundo et redeundo*, cioè pel tempo ragionevolmente necessario al deputato per recarsi dal proprio domicilio alla capitale, e da questa a quello. Il qual tempo per antichissima consuetudine si reputa essere di 40 giorni. Analogamente l'articolo 46 del nostro Statuto, come vedremo, estende la durata della speciale prerogativa ivi contemplata, a tre settimane prima e altrettante dopo d'ogni singola sessione. Le due prerogative di quest'articolo 45, non si estenderanno ancor esse qualche tempo prima e dopo della sessione?

Il testo dello Statuto è troppo preciso per ammettere l'estensione anche d'un sol giorno: e lo stesso rapporto con l'articolo 46, può addursi per concludere che dove il costituente volle, lo disse; dove non disse, non volle. Tuttavia nella pratica è invalsa una certa larghezza d'interpretazione, che per fermo non si può dire biasimevole.

[1] Cfr. RACIOPPI, *Sull'interpretazione dell'articolo* 45 *dello Statuto*. Estratto dalla « Giurisprudenza Italiana » vol. LV, 1903, p. 5.

*§ **472.** — Pertanto, il deputato eletto nelle elezioni generali entra in possesso della duplice guarentigia dal giorno che il regio decreto di convocazione fissa per la inaugurazione della nuova legislatura: e così, prima ancora ch'egli presti giuramento, e prima ancora che la sua elezione sia convalidata dalla Camera.

Infatti, il giuramento è condizione preliminare per l'*esercizio delle funzioni*, come dice testualmante l'articolo 49 dello Statuto, ma non anche pel godimento delle prerogative: salvochè, rinnovandosi il giuramento medesimo o non prestandolo nel prefisso termine, la decadenza del mandato porta seco per logica necessità anche quella delle prerogative connesse. Non è il giuramento che faccia il deputato, sebbene la negata prestazione di esso faccia perdere la qualità di deputato (§ 522).

Similmente la convalidazione della elezione è condizione risolutiva, ma non sospensiva; essendo il collegio elettorale, e non già la Camera, quello che fa il deputato (§ 636). L'opposta opinione, sancita dalla Corte d'appello di Genova, con la sentenza 17 settembre 1862, nella causa Campanella, in contrasto con la sentenza che nella stessa causa aveva emanato il 4 luglio precedente il Tribunale della stessa città, è rimasta, e giustamente, isolata.

*§ **473.** — Per gli stessi motivi, se un cittadino è eletto deputato in elezione parziale nel corso della sessione, egli entra nel godimento della duplice prerogativa dal momento stesso della sua proclamazione a deputato, fatta dall'adunanza dei presidenti del collegio (§ 413). Se in vece è eletto in elezione parziale nell'intervallo fra due sessioni, entra nel godimento delle due immunità col giorno della inaugurazione della sessione nuova, e sempre prima della prestazione del giuramento e della verifica dei poteri.

Cessa poi la doppia guarentigia, per tutti i deputati, con la pubblicazione del decreto di chiusura della sessione: e pel deputato singolo anche nel corso della sessione, al momento in cui la Camera ne accetti la dimissione o prenda

atto della sua opzione per altro ufficio incompatibile, o ne annulli l'elezione o ne dichiari la decadenza.

Tre osservazioni ci si presentano a questo punto.

*§ **474.** — Prima osservazione. Il divieto di *arrestare* fuori il caso di flagrante reato nel tempo della sessione, implica necessariamente il divieto di *mantenere in arresto* durante la sessione il deputato che sia stato legalmente arrestato prima della sessione medesima, o il cittadino che durante l'arresto e a sessione aperta venga eletto deputato. Analogamente il divieto di *tradurre* in giudizio nel tempo della sessione implica per necessità quello di *continuare* il giudizio legalmente iniziato a carico del deputato prima dell'apertura della sessione stessa, o a carico del cittadino che durante il processo e a sessione aperta venga eletto deputato. Ciò che non avrebbe potuto incominciare a sussistere senza autorizzazione della Camera, ha bisogno dell'autorizzazione stessa per poter continuare.

Aprendosi perciò la sessione, il deputato in arresto preventivo deve essere immediatamente rilasciato, e il processo a carico di un deputato deve essere immediatamente sospeso. Del pari, venendo eletto un cittadino in arresto o sotto processo, egli deve essere rilasciato, e il processo a carico di lui deve essere sospeso immediatamente, se la sessione è in corso, o appena la sessione si riapra, se l'elezione ha luogo durante la chiusura. Su di ciò la giurisprudenza parlamentare e giudiziaria è costante e pacifica.

*§ **475.** — Seconda osservazione. La duplice prerogativa, essendo stabilita nell'interesse della Camera affinchè questa nel tempo della sua sessione non possa essere privata di un suo componente senza legittima causa, segue che il consenso ad arrestare o a procedere deve essere chiesto ogni qual volta sia necessario arrestare o tradurre in giudizio un deputato nel corso della sessione, senza discriminare sul tempo in cui è avvenuto il fatto per il quale occorre eseguire l'arresto o iniziare il giudizio. Un reato o una sentenza di condanna può essere intervenuta

nel corso della stessa sessione — o nell'intervallo fra questa e la sessione precedente — o anche prima che l'individuo rivestisse la qualità di deputato: ciò non monta; se l'esecuzione della sentenza, ovvero l'arresto o la traduzione in giudizio debbono farsi mentre la sessione è aperta, occorre sempre e indispensabilmente l'autorizzazione parlamentare.

Analogamente, se mentre la domanda d'autorizzazione è ancora in corso, l'individuo contro cui essa è rivolta cessa di rivestire la qualità di deputato, la domanda medesima resta abbandonata, senza punto distinguere se concerne un delitto commesso mentre il suo presunto autore era coperto o no dalla prerogativa. Perciocchè, ripetiamo, il consenso della Camera non è richiesto per utilità personale del deputato, ma per tutela della indipendenza della Camera medesima. Caddero così nel nulla, per citare qualche esempio, la domanda presentata li 8 marzo 1894 contro il deputato Carli, e quella presentata li 16 giugno 1898 contro il deputato Rondani, per essere stata indi a poco annullata l'elezione del primo, ed ordinata pel secondo una votazione di ballottaggio, che non ebbe esito a lui favorevole.

*§ **476.** — Terza ed ultima osservazione. Può il deputato rinunziare all'una o all'altra di coteste guarentigie?

La risposta è negativa. Tali guarentigie, infatti, non sono concesse per favore personale a chi ne è investito, come la franchigia postale o ferroviaria, ma nell'interesse della Camera: non costituiscono dritti soggettivi del deputato, ma diritti spettanti all'assemblea come organo costituzionale ed a tutela delle funzioni che le son proprie; spetta dunque esclusivamente a questa, di concedere o negare l'autorizzazione con apprezzamento insindacabile. Il deputato che per suoi particolari motivi stimasse di rinunziare in un dato caso all'una od all'altra, non avrebbe altra via che quella di dimettersi e di ottenere che le sue dimissioni vengano accettate. E ancora, dov'egli si procurasse subito dopo una nuova elezione, col suo rientrare nella Camera risorgerebbe in questa il diritto esclusivo di concedere o negare la continuazione degli atti giudiziari iniziati

nel frattempo e non peranco perfetti. Così nel nostro Parlamento venne deciso fin dal 1852 a proposito del deputato Chenal. E la Cassazione di Napoli, con la sentenza 28 aprile 1886, sul ricorso Petriccione e De Sido, confermò « non essere in balìa del deputato il rinunciare alla prerogativa sotto qualsiasi apparenza, nè in balìa del magistrato il prestargli attenzione ».

Segue dallo stesso principio che le prerogative dei deputati, essendo di diritto pubblico, vogliono essere applicate e rispettate d'ufficio dal potere esecutivo e dal potere giudiziario, indipendentemente dalla richiesta dell'interessato.

*§ **477.** — Una grave e dibattuta questione, è, se l'articolo 45 debbasi intendere sospeso nel caso di proclamazione dello *stato di assedio*.

Si sostiene da alcuni l'affermativa: sotto l'impressione che allorquando il Governo vedesi ridotto alla dolorosa necessità di quell'eccezionale provvedimento, le condizioni del paese debbono essere così gravi, da dover consentire liberalmente al Governo medesimo tutti i più estremi mezzi per ricondurre l'ordine, ch'è pel popolo il bene fondamentale e supremo. E basta a quelli la sicurezza morale, che di tutte le libertà, certamente quelle contenute nell'articolo 45 sarebbero le ultime a velarsi il capo, e nei soli casi di così evidente ed estremo bisogno, da trascinare l'Esecutivo perfino alla eventualità d'un dissidio con la Camera, che sa tanto gelosamente difendere le proprie guarentigie.

Si sostiene da altri, che siccome lo stato d'assedio concerne i cittadini e non i poteri pubblici, e siccome anche di fronte ai cittadini non importa la sospensione di tutte indistintamente le guarentigie costituzionali, così la sua proclamazione non implica per sè sola la sospensione dell'articolo 45. Tuttavia, se lo stato d'assedio è una eccezione e perciò deve limitarsi a quello che è strettamente indispensabile per ricondurre l'ordine, può anche darsi che in casi affatto estremi vi sia come « una eccezione nella eccezione », e in tal caso anche le immunità dell'articolo 45

potrebbero essere sospese. Però costoro non ammettono che la sospensione dell'articolo 45 possa mai essere presunta. In conclusione, quanto alla *sostanza*, essi sostengono che possa addivenirvisi nei casi estremamente gravi; quanto alla *forma*, sostengono che non si può ammettere se il decreto di proclamazione non lo dichiara in modo esplicito. Tale fu l'avviso espresso nella nostra Camera, benchè per mera incidenza, dal presidente del Consiglio on. Rattazzi nella seduta del 26 novembre 1862.

Noi reputiamo che la proclamazione dello stato d'assedio non può nè deve mai importare sospensione dell'articolo 45.

Già, in via pregiudiziale, quella proclamazione è sempre incostituzionale allo stato presente del nostro diritto pubblico (§ 111), cosicchè anche quando ordinasse in espressi termini la sospensione di cui trattasi, a tale ordine non potrebbesi riconoscere alcun fondamento giuridico. Ed è poi per lo meno dubbio, che il Governo spieghi tanto inutile coraggio da dichiarare espressamente sospeso l'articolo 45, quando il decreto di stato d'assedio, come si sa (§ 112), non enumera in nessun caso le guarentigie che sono sospese a fronte dei privati individui.

Ma anche assumendo come semplice condizione di fatto la proclamazione dello stato d'assedio, non devesi dimenticare ch'esso circoscrivesi a determinate zone del territorio nazionale; ora, l'arresto o la traduzione in giudizio del deputato può ben avvenire, in fatto, in un luogo assoggettato allo stato d'assedio, però il deputato esercita le sue funzioni *nella Camera*, ed è a tutela di quest'ultima, e non di lui, che esiste l'articolo 45. Dunque anche quando una parte del paese è sottoposta al regime di guerra, se la Camera è in sessione, il Governo non può mai esimersi dall'adempiere *verso di essa* il duplice obbligo che gli deriva dall'articolo 45. In altri termini, sospendere l'articolo 45 in Lombardia o in Sicilia non giova, quando è a Roma ch'esso deve adempiersi; nè del resto gioverebbe sospenderlo a Roma stessa, fin quando lo stato d'assedio concernerà i rapporti fra l'Esecutivo e i privati, e non quelli fra l'Esecutivo e gli altri poteri pubblici.

Nè, del resto, la dichiarazione esplicita di sospensione varrebbe a salvare il Gabinetto da vivaci interpellanze in una materia nella quale la Camera suol mostrarsi gelosissima anche a fronte dei Ministeri che più le sono simpatici.

In Inghilterra dove nei tempi normali in caso d'arresto o procedimento pei reati più gravi basta che il giudice ne dia semplice *notizia* alla Camera — nei tempi di sospensione dell'*Habeas corpus* (la quale poi è sempre fatta per legge e non mai per decreto) non è lecito arrestare un deputato nemmeno per reati giudiziari, senza il pieno consenso dell'assemblea. In altri termini, il privilegio parlamentare ivi si rafforza e si estende, in luogo di venir meno, allorquando la protezione della legge è sospesa per la generalità degli individui.

Due osservazioni pratiche, del resto, dimostrano che il quesito, in fondo, è assai meno importante di quel che sembra a prima vista, e fanno vedere che la sospensione dell'articolo 45 non è nemmeno necessaria.

Prima osservazione. La duplice guarentigia non dura che sin quando è aperta la sessione; dunque, se il Governo reputa di dover agire liberamente anche di fronte ai deputati, esso ne ha il mezzo pronto e legale: la chiusura della sessione. Per tal modo esso può raggiungere il suo intento, evitando perfino l'apparenza di voler sospendere od offendere la prorogativa costituzionale della Camera.

Seconda osservazione. L'articolo 45 non vieta in alcun caso l'arresto in flagranza di reato: ora, uno dei reati più flagranti, è quello di rifiutare obbedienza ad un ordine legalmente dato dall'autorità competente (articolo 434 del Codice penale): cosicchè in tempo di stato d'assedio, quando gli ordini dell'autorità militare si moltiplicano e si incrociano e si intimano con rapidità fulminea, l'eventualità dell'arresto in flagranza si espande in proporzione e coinvolge tutti in un modo, quindi anche i deputati rimangono passibili di facilissimo arresto senza alcun bisogno di dichiarare preventivamente la sospensione dell'articolo 45 o di commetterla con o senza condizioni, mitigazioni o rimpianti. Vero è che il deputato anche arrestato in fla-

granza, non può essere detenuto nè sottoposto a giudizio senza il consenso dell'assemblea: ma nel labirinto delle nostre leggi i termini per la legittimazione dell'arresto sono tanto elastici che con piccolo sforzo anche il deputato arrestato in flagrante potrebbe essere trattenuto qualche giorno, per poco che il Governo nutri fede di ottenere dalla Camera l'autorizzazione a fare il processo.

Ciò è tanto vero, che nel caso dei deputati Mordini Fabrizi e Calvino, arrestati il 21 agosto 1862 in tempo di stato d'assedio, tutto lo sforzo del Ministero nella seduta della Camera del 20 novembre successivo, fu di dimostrare che l'arresto era avvenuto in flagranza di reato, escludendo nel modo più esplicito che si fosse voluto offendere l'articolo 45 o ritenerlo sospeso. Vero è che la Camera non ebbe occasione di pronunciarsi, avendo il Gabinetto rassegnate le sue dimissioni appunto per evitare un voto.

Infine, la piena sussistenza dell'articolo 45 anche in tempo di stato d'assedio è provata dal fatto che nella seduta 16 giugno 1898 il Ministro della guerra presentava alla Camera varie domande del Pubblico Ministero presso i Tribunali di guerra di Milano e di Firenze (che erano allora in istato d'assedio) per essere autorizzato a tradurre in giudizio, e a porre o mantenere in arresto varii deputati.

* § **478.** — A questa quistione collegasi il caso avvenuto nel maggio 1898 in persona del deputato Pescetti. Spiccato contro di lui un mandato di cattura in territorio allora soggetto allo stato d'assedio, egli si rifugiò a Roma ove continuava l'imperio della legge ordinaria; ma essendo anche qui minacciato dall'esecuzione del mandato di cattura, si rifugiò nel palazzo della Camera, dove gli agenti della forza pubblica non osarono intromettersi (§ 652). E dopo più giorni di volontaria prigionia, si finì con un tacito accordo, per cui la minaccia dell'arresto venne sospesa, con riserva di farne domanda regolare alla Camera non appena si fosse riconvocata dopo l'aggiornamento allora in corso.

Evidentemente, il mandato di cattura era illegale, perchè la sua stessa esistenza valeva a dimostrare che fosse ces-

sata ogni flagranza nel reato che al Pescetti imputavasi: ed egli perciò, essendo sfuggito alla cattura flagrante, rientrava sotto la protezione dell'articolo 45, tanto più che in Roma non imperava lo stato d'assedio, e se anche si volesse sostenere che quest'ultimo importa sospensione dello articolo 45, ciò non potrebbe ammettersi che nella sola zona dichiarata in istato d'assedio.

* Procedura per l'autorizzazione.

* § **479.** — Secondo il nostro ordinamento giuridico, l'azione penale è messa in moto dai rappresentanti del Pubblico Ministero (§ 780). Ad essi pertanto appartiene di promuovere la richiesta di consenso per l'arresto o la traduzione in giudizio o la continuazione della detenzione o del giudizio a carico di deputati, e sia che trattisi di reati perseguibili d'ufficio, sia che di reati perseguibili a querela di parte.

Una autorizzazione conceduta dalla Camera per propria iniziativa spontanea senza precedente richiesta dell'autorità cui spetta promuovere l'azione penale, sarebbe estremamente biasimevole quale indebita usurpazione d'attribuzioni giudiziarie e pressione sull'animo dei giudici e nel corso della giustizia. Opportunemente perciò, avendo il deputato Boschi domandato alla Camera che autorizzasse un procedimento a suo carico, essendo egli intenzionato di sollecitarlo poscia dall'autorità giudiziaria per tutela del proprio onore, l'assemblea, nel 18 dicembre 1861, dichiarò di non potere prendere alcuna iniziativa, mancando la istanza dell'autorità competente a farla.

Affinchè risulti poi il buon fondamento della domanda, essa vuol essere accompagnata da tutti i documenti necessarii perchè se ne possa decidere. Quando la Corte d'appello di Firenze ricusò di comunicare alla Camera gli atti del giudizio di primo grado contro il deputato Lobbia, la Cassazione fiorentina, espressamente interpellata dal Guardasigilli, nel voto 18 gennaio 1870 dichiarò che alle richieste

d'autorizzazione sono da unirsi *tutti* gli atti compilati nel corso dell'istruzione giudiziaria fino al momento della loro comunicazione, e non solo i semplici atti informativi, raccolti dal Pubblico Ministero per mettersi in grado di promuovere l'azione penale.

* § **480.** — La domanda d'autorizzazione coi documenti annessi, deve essere dal Pubblico Ministero inviata al Ministro Guardasigilli, cui spetta di presentarla alla Camera. Nel 1898 le varie richieste provenienti dai luoghi sottoposti allo stato d'assedio, furono però presentate dal Ministero della guerra, senza che l'assemblea facesse alcun rilievo in proposito: d'altra parte la domanda a procedere innanzi al Tribunale di guerra contro il generale Baratieri fu nel 1896 presentata anch'essa dal Guardasigilli.

I due casi del 1861 e del 1884 in cui analoghe richieste vennero inoltrate all'assemblea direttamente dal Pubblico Ministero, non passarono senza osservazioni alla Camera medesima: onde non si ripetettero sollecitamente, tanto più che l'articolo 75 del regolamento dell'assemblea elettiva (§ 481) nel suo penultimo capoverso, determina che tali presentazioni debbono essere fatte *dal Governo*. Vale del resto l'analogia con l'articolo 808 del Codice di procedura penale, per cui la richiesta dell'autorizzazione sovrana nei casi d'imputati protetti dalla garantia amministrativa dev'esser fatta « con rapporto trasmesso per via legislativa dal Procuratore del Re al Ministro di grazia e giustizia ».

Ma il Guardasigilli non ha il dovere di accompagnare con propria relazione, verbale o scritta, le richieste ch'egli presenta; per altro, il semplice fatto della presentazione è sufficiente a stabilire ch'egli le approva e ne assume l'intera responsabilità politica.

* § **481.** — Le domande, presentate dal Guardasigilli, seguono il corso prefisso nei seguenti articoli del regolamento della Camera:

Art. 74. — Le domande di autorizzazione a procedere contro deputati, annunziate alla Camera, stampate e distribuite, sono trasmesse agli Uffici·

Art. 75. — Le Commissioni elette dagli Uffici per riferire sulle autorizzazioni a procedere contro deputati, *devono riferire nel termine di* 15 *giorni*.

Quando ad esse occorrano documenti che il Ministero si ricusi di dare, devono riferirne alla Camera perchè questa risolva se è necessario comucarli.

Se senza rifiuto il Ministero ritardi a comunicare i documenti richiesti, la Commissione deve darne notizia alla Camera e il termine di 15 giorni comincia da quello in cui la Commissione li avrà ricevuti.

In ogni caso la Commissione dovrà riferire alla Camera *entro* 60 *giorni* dalla data della costituzione della Commissione.

Quando il ritardo a riferire non dipende da richiesta di documenti o da indugio nel riceverli, il Presidente della Camera iscriverà d'*ufficio* all'ordine del giorno la domanda di autorizzazione, come è stata presentata dal Governo.

Nei termini non sono computate le ferie.

Codesti, come ben si comprende, sono i termini massimi: i quali per altro non impediscono che le sessioni giungano al loro fine senza che la Camera abbia trovato il tempo di deliberare sopra parecchie delle domande presentatele. In casi di urgenza però nulla vieta che i detti termini si abbreviino, ed è memorabile il caso Palizzolo, quando in un sol giorno, che fu l'8 dicembre 1899, venne presentata, istruita e votata la domanda di autorizzazione, ed eseguito anche l'arresto dell'imputato in Palermo.

Crediamo opportuno, prima di porre termine a questo paragrafo, di far cenno che nella tornata del 12 dicembre 1907, discutendosi varie modificazioni al regolamento della Camera, si proposero dalla Commissione permanente proposta al detto regolamento, alcune modificazioni ai suaccennati articoli 74 e 75.

Ma — su proposta Sonnino — il relatore stesso (onorevole Brunialti) non insistette per quanto rifletteva le modificazioni da apportare all'articolo 14; e su quelle che si riferivano all'articolo 75 (più importanti è che riguardavano la stessa efficacia pratica dell'articolo 45 dello Statuto) fu deciso il rinvio, per meglio studiare la questione.

In quella stessa seduta l'on. Montagna insisteva per la modificazione all'articolo 12 del regolamento in parola, e nel senso che al Presidente della Camera fosse deferita la nomina di nove deputati per costituire una Giunta permanente per le autorizzazioni a procedere.

Ma la proposta non fu accolta.

* § **482.** — Fu costante tradizione nel Parlamento subalpino e nell'italiano, che giungendo alla discussione pubblica una di coteste domande, i Ministri, per omaggio alla piena libertà della Camera in materia di prerogative, si astenessero scrupolosamente così dall'intervenire nella discussione come dal partecipare al voto. La tradizione ora accenna a mutare. Già nella seduta del 21 giugno 1884 il Presidente del Consiglio reputava necessario di dichiarare « che quando il Ministero vedesse stabilirsi una giurisprudenza politica nella Camera, la quale potesse mettere in pericolo il buon andamento dell'Amministrazione della giustizia, esso sarebbe costretto a riprendere, e riprenderebbe la sua libertà d'azione ». Analoga riserva era poi espressa dal medesimo Presidente del Consiglio nella seduta del 26 gennaio 1885. Nel 14 aprile 1886 si ebbe un secondo passo innanzi, avendo il Guardasigilli dichiarato, senza ambagi, ritenere il Governo « che non sia per nulla facoltà della Camera di menomare i diritti della magistratura o di portare anche nel modo più indiretto modificazioni alle leggi che regolano la forma dei procedimenti penali ». In seguito l'intervento del Governo in simili discussioni si è verificato anche più spesso e citiamo in particolar guisa le dichiarazioni fatte dal Presidente del Consiglio nelle adunanze 5 e 17 dicembre 1889 e 21 e 22 marzo 1890 in ordine alla soluzione da adottarsi di fronte ad un nuovo caso d'applicazione dell'articolo 45 e finalmente nella tornata del 2 aprile 1908 in ordine all'arresto del deputato Ferri (§ 465).

E per fermo, se è principio da serbare inconcusso che la Camera sola deve essere giudice dell'estensione da darsi alla propria prerogativa, è d'altra parte un principio da serbare egualmente alto che la Camera sola non ha potestà d'alterare le leggi dello Stato. Il Gabinetto, che ha per suo carattere ed ufficio di guidare la maggioranza, ha dunque il debito di richiamarla, ove occorra, al rispetto delle leggi, ed all'equo contemperamento delle prerogative parlamentari con le leggi medesime — salvo sempre il dritto della Camera di decidersi come crede, anche a costo di provocare le dimissioni dei Ministri che non stimino di potersi assu-

mere la responsabilità di eseguire qualche deliberazione dell'assemblea.

* § **483.** — Arduo è il determinare quali sono i limiti della Camera di fronte a una domanda di autorizzazione ad arrestare o a procedere, e variano in proposito le opinioni ed i precedenti.

Da una parte si è sostenuto che l'assemblea ha diritto di penetrare nel vivo dei fatti imputati e vagliarne la sussistenza e la gravità; ha dritto ad esaminare insindacabilmente se l'imputazione racchiude gli estremi giuridici del reato, se l'azione penale è esperibile, se le prove raccolte sono conclusive, se le condizioni di tempo, di luogo, di persona, consiglino oppure no di lasciare libero il corso alla giustizia.

Dall'altra parte si è sostenuto che la Camera deve con ogni studio astenersi dal preoccupare col proprio giudizio il giudizio spettante alla magistratura, e sul fatto e sul diritto; che perciò, delibate appena le prove raccolte, non sì tosto si convinca che il Giudiziario ha operato in quel caso tal quale avrebbe fatto se si fosse trattato d'un semplice cittadino, è debito dell'assemblea di rimuovere l'ostacolo al libero corso della giustizia; e ciò perchè nessuna considerazione sul reato, sulle prove, sulla pena che minaccia il deputato, sul tempo o sulle condizioni dell'opinione pubblica, possono avere virtù di tramutare la difesa *politica* dell'articolo 45 in una attribuzione *giudiziaria* per cui la Camera pronunzii in materia penale. Disse la Cassazione romana con la sentenza 11 luglio 1894 sul ricorso De Felice:

> L'articolo 45 non attribuisce alla Camera poteri giudiziarii; le attribuisce semplicemente la facoltà di impedire che si proceda senza una autorizzazione, qualunque sia il reato, qualunque sia la pena che se ne abbia. Non è l'entità della possibile condanna nè la pena a cui possa soggiacere il deputato, che debbono essere vagliate dalla Camera; essa deve solo indagare se convenga che un deputato sia distolto dal suo alto ufficio e se il deputato sia o no vittima d'indebita ingerenza governativa.

Certa cosa è, che assai frequentemente la nostra Camera penetrò nelle viscere stesse dell'accusa, negando l'autoriz-

zazione a procedere non per difesa della propria indipendenza verso attacchi dell'Esecutivo o dei terzi, ma per aver giudicato lieve o insussistente l'accusa. L'istesso diritto che noi ammettiamo nella Camera, di consentire separatamente all'arresto in esecuzione di pene ancorchè abbia preceduta l'autorizzazione al giudizio, implica nel modo più perspicuo che l'assemblea ha maggiori potestà che non semplicemente quella di opporsi ad eventuali ingerenze politiche. L'assemblea subalpina non accordò mai la chiesta autorizzazione: l'assemblea italiana la ricusò più volte per motivi intrinseci, come, per citare solo casi più recenti, nel 20 giugno 1888, nel 29 giugno e 2 luglio 1889. Specie in ordine alle domande d'autorizzazione a procedere pel reato di duello, la giurisprudenza più costante sembra quella di negare il consenso, al punto che varie volte lo stesso Pubblico Ministero si astenne dal farne richiesta, ben sapendola inutile.

Tuttavia possono citarsi in contrario i consensi accordati dalla Camera nelle sedute 10 febbraio 1893, 8 maggio e 6 giugno 1896, 18 febbraio e 15 aprile 1898, 17 giugno 1899, i quali sembrano indicare un mutamento di giurisprudenza.

Se l'Esecutivo può negare anche per motivi intrinseci il proscioglimento della garanzia amministrativa da cui sono difesi i prefetti, sotto-prefetti, sindaci e coloro che ne fanno le veci, e il diniego è assoluto e perpetuo, non si può razionalmente negare simile facoltà d'apprezzamento alla Camera, tanto più che il suo eventuale diniego vale per la sola durata della sessione.

La Camera è assemblea politica, e nell'esercizio della difesa concessale giustamente dall'articolo 45, non ha nè può avere altri limiti se non quelli ch'essa stessa nella sua coscienza stima d'imporsi. È vano perciò richiedere una esatta determinazione giuridica dell'azione sua di fronte alle richieste di cui trattasi. Unico limite, affatto elastico e negativo, è che l'assemblea col suo giudizio prevenga *il meno possibile* il giudizio del magistrato. Il che infine non è un male, sin quando i rappresentanti del Pubblico Ministero saranno, come ora sono, gli agenti dell'Esecutivo presso le Corti di giustizia (§ 780).

* § **484.** — L'effetto della concessione dell'autorizzazione, è di togliere l'ostacolo giuridico al libero corso della giustizia, e di permettere, secondo i casi, l'arresto e il giudizio, o il solo giudizio, o la prosecuzione della detenzione e del processo, o del solo processo, o infine l'esecuzione della sentenza di condanna a pena restrittiva della libertà personale.

Ma l'arresto preventivo o il processo potranno continuare indefinitamente sulla base dell'autorizzazione concessa, o dovrà la Camera intervenire di nuovo se l'uno o l'altro stato di cose si prolunga al di là di certi limiti?

Qui è d'uopo distinguere. Se trattasi della successione di più sessioni d'una medesima legislatura, il voto primitivo è acquisito, l'ostacolo al libero corso della giustizia è tolto una volta per sempre, e non occorrerà più ritornare alla Camera se non il giorno in cui, intervenuta la sentenza di condanna, sia d'uopo ottenere l'autorizzazione ad eseguirla. Se invece trattasi di un deputato, che sottoposto ad arresto preventivo e a processo col consenso della Camera, si trova ancora in quello stato al momento in cui, o per scioglimento dell'assemblea o per altro personale motivo è rieletto deputato, la soluzione è affatto diversa. Invero, ogni nuova elezione porta seco indispensabilmente la verifica dei poteri dell'eletto e il giuramento di lui dal proprio seggio in presenza della Camera: quindi quest'ultima è richiamata per necessità a riconoscere se l'eletto è ancora eleggibile, se è o meno impedito legittimamente di recarsi a giurare nel prefisso termine, se il collegio che lo ha eletto non deve per un motivo o per l'altro essere dichiarato vacante. In conseguenza, ad onta che sia già intervenuto un voto d'autorizzazione, la quistione non può a meno di ritornare innanzi all'assemblea: la qual cosa gioverà anche a correttivo del deplorato sistema nostro, per cui le istruzioni dei processi e le detenzioni preventive sogliono estendersi per un tempo non di rado incompatibile. Non crediamo, tuttavia, che in questo caso sia debito dell'autorità giudiziaria nè di mettere in libertà l'eletto, nè di sospendere il processo, nè di farsi parte diligente per la nuova autorizzazione.

* § **485**. — Rimane ad esaminare l'effetto della mancanza di autorizzazione.

Se la Camera trascura di pronunziarsi, come sovente avviene, l'azione giudiziaria resta sospesa; se si pronunzia negando l'anticipazione resta invece vietata. Senonchè, estendendosi le due guarentigie pel solo tempo della sessione, al chiudersi di quest'ultima l'autorità giudiziaria riprende intero e libero il suo ufficio. Ciò in linea di diritto; ma in linea di fatto si comprende che il Pubblico Ministero finisce per abbandonare l'azione penale giacchè al riaprirsi della sessione nuova, egli dovrebbe poi ripetere la domanda per la continuazione degli atti iniziati nel frattempo senza autorizzazione o dopo un diniego di autorizzazione, col fondato pericolo di suscitare il risentimento e un nuovo diniego della Camera.

Dicasi lo stesso per un imputato che dopo il rifiuto dell'autorizzazione venga a perdere la qualità di membro del Parlamento; nè occorre poi notare che il diniego riflette solo il deputato, senza minimamente influire sulla condizione degli eventuali suoi complici o correi non protetti dalla guarentigia parlamentare.

A queste conclusioni guida il principio che l'articolo 45 non attribuisce all'assemblea un potere *giudiziario* di emettere sentenze che facciano stato anche di fronte alla Corte di giustizia e non possano più ritoccarsi, ma le attribuisce il solo potere *politico* di difendere la propria integrità per la durata della sessione. Quand'anche fosse stato intendimento dell'assemblea di dichiarare che il fatto imputabile non costituisce reato, siffatto intendimento — implicito o espresso — non ha, nè può avere la forza di arrestare l'indipendente azione giudiziaria, nè in confronto dei complici o correi, nè in confronto dello stesso deputato dopo che sarà chiusa la sessione od egli avrà perduta la qualità di membro della Camera.

* Riassunto e statistica.

* § **486.** — Gioverà a scopo di chiarezza ripetere ed aggruppare insieme le varie conclusioni alle quali siamo pervenuti via via in ordine alle due guarentigie: e incominciamo dalla traduzione in giudizio.

Se la sessione è *aperta*, la traduzione in giudizio deve essere in ogni caso preceduta dal consenso della Camera, qualunque sia il tempo del commesso reato.

Se siamo invece nell'*intervallo* fra due sessioni o fra due legislature, la traduzione in giudizio può aver luogo come per qualunque altro cittadino, anche qui senza aver riguardo alcuno al tempo in cui sia stato commesso il reato. Però, appena si apre la sessione nuova, il procedimento deve essere sospeso — qualunque sia il suo stadio — e lo imputato eventualmente in carcere preventivo deve essere rilasciato, chiedendosi contemporaneamente l'autorizzazione ad arrestare di nuovo o a continuare il procedimento od entrambe le cose insieme.

Analogamente, se viene eletto a deputato un cittadino sottoposto a giudizio penale, devesi chiedere alla Camera il consenso a continuare il giudizio medesimo, qualunque sia il tempo del commesso reato, e qualunque lo stadio a cui è pervenuto il processo.

E tale richiesta va fatta subito, se l'elezione ha luogo in corso di sessione; va invece fatta all'apertura della sessione nuova, se il cittadino fu eletto durante l'intervallo della chiusura: in entrambi i casi, sospendendosi il procedimento e scarcerando l'imputato al momento medesimo della richiesta d'autorizzazione.

Il giudizio iniziato previa autorizzazione della Camera può continuare per gli stadii dell'appello e della cassazione senza bisogno di nuova autorizzazione: non così però in caso di giudizio d'opposizione o di purgazione di contumacia.

* § **487.** — Passiamo ora all'arresto.

L'arresto in *flagranza* può eseguirsi anche contro il deputato nel corso della sessione: ma poichè il suo scopo è

quello unicamente di assicurare la presenza dell'imputato al processo, deve essere seguìto dalla domanda di autorizzazione a procedere.

Tale domanda va fatta senza indugio se la sessione è aperta, o se trattasi di cittadino che viene eletto deputato mentre la sessione è aperta; va fatta invece all'apertura della più prossima sessione, se il deputato fu arrestato nell' intervallo di due sessioni o se trattasi di cittadino arrestato e poscia eletto deputato nell'intervallo medesimo. È al momento stesso in cui sorge la necessità della ripetuta domanda, l' arrestato sarà rilasciato in libertà ogni qual volta si tratti di imputazione che ammette la libertà provvisoria; se poi trattasi di imputazione che esclude la libertà provvisoria a termini dell'articolo 206 del Codice di procedura penale l'imputato rimarrà in detenzione preventiva aggiungendosi in questo caso alla domanda per tradurlo in giudizio anche l'altra per continuare a mantenerlo nello stato di detenzione.

L'arresto *fuori flagranza*, quando la sessione è aperta non può mai eseguirsi che dopo avutone consenso dalla Camera: e sia che trattisi d'arresto preventivo nel tempo della quasi flagranza o fuori affatto del tempo medesimo, sia che trattisi d'arresto cauzionale, sia che trattisi di arresto in esecuzione d'una sentenza passata in giudicato. Quando invece la sessione è chiusa, anche sul deputato può eseguirsi qualunque specie d'arresto come di fronte a qualunque altro individuo: però sopraggiungendo la riapertura della sessione, risorge la prerogativa ed è necessario allora richiedere la prescritta autorizzazione alla Camera. Distinguesi in tal caso: se trattasi di arresto preventivo al momento dell'apertura della sessione, l'arrestato deve essere rilasciato, salvo a chiedere, con l'autorizzazione a tradurlo in giudizio anche quella di arrestarlo nuovamente; se invece trattasi di arresto in esecuzione di condanna, il deputato che già trovasi in espiazione di pena deve rimanervi, salvo a chiedere alla Camera l'autorizzazione a mantenervelo.

V'è infine il caso di un cittadino che si trovi in arresto nel momento in cui viene proclamato eletto a deputato. Se l'arresto è preventivo deve cessare immediatamente salvochè ricorra uno dei casi del citato articolo 206 del Codice di procedura penale. Se l'arresto è per esecuzione di condanna o rientra nei casi dell'articolo 206, continua nonostante l'avvenuta elezione. Ma contemporaneamente il potere giudiziario chiederà alla Camera, secondo i casi, la autorizzazione a continuare il processo, a continuare la detenzione, ad eseguire nuovamente l'arresto. Infine la scarcerazione dell'imputato e la domanda alla Camera debbono eseguirsi senza indugio, se l'elezione avviene mentre la sessione è aperta, debbono eseguirsi all'apertura della nuova sessione, se l'elezione ebbe luogo nell'intervallo fra una sessione e l'altra.

* § **488.** — Poniamo termine alla disamina con un istruttivo quadro statistico di tutte le domande d'autorizzazione ad arrestare e a tradurre in giudizio, che sono state presentate alla nostra Camera dal 1848 al 4 giugno 1908 [1]: avvertendo che nella I, VI e VII legislatura non ne fu inoltrata alcuna, e che il numero delle domande medesime non corrisponde nè al numero dei deputati pei quali fu fatta richiesta, nè al numero dei reati imputati, perchè varie di esse concernono più deputati insieme o più titoli d'imputazione allo stesso individuo, ovvero sono riproduzioni di altre domande già presentate senza esito nelle sessioni precedenti. L'assemblea ha talvolta accordato il consenso, tal'altra lo ha negato, altre volte ha votato la sospensiva, che negli effetti vale diniego, o infine ha dichiarato di non trovar luogo a deliberare per inapplicabilità dell'articolo 45.

[1] Abbiamo fissata questa data perchè solo a quel giorno giunge il « Resoconto dei lavori legislativi della Camera dei deputati per la legislatura XXII » pubblicato dal Segretariato della Camera dei deputati addì 30 giugno 1908.

LEGISLATURA	Domande presentate	Ritirate	Accolte	Respinte	Sospese	Non luogo o decadute	Non esaminate
II	1	..	..	..	..	..	1
III	1	..	..	..	..	..	1
IV	1	..	..	..	..	..	1
V	3	..	..	..	..	..	3
VIII	7	..	1	1	..	..	5
IX	4	..	..	..	..	..	4
X	10	..	4	1	..	..	5
XI	15	..	10	..	1	..	4
XII	11	..	3	..	..	..	8
XIII	11	2	4	2	..	..	3
XIV	8	..	2	1	..	..	5
XV	29	..	16	2	1	2	8
XVI	21	5	6	2	1	3	4
XVII	13	3	1	..	9	..	..
XVIII	22	..	10	8	..	1	3
XIX	22	2	8	5	..	..	7
XX	38	1	21	9	..	2	5
XXI (1)	84	..	..	..	..	..	..
XXII sino al 4 giugno 1908	34	..	10	10	1	9	4

(1) Per questa Legislatura non abbiamo potuto raccogliere altri dati.

Circa il modo d'interpretare l'efficacia e l'estensione delle guarentigie parlamentari, rimandiamo — oltre a quanto abbiamo qui osservato — anche ai §§ 653, 654, 655, 763.

Art. 46.

Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

SOMMARIO:

*** Arresto di deputati per debiti.**

* § 489. Come si spiega l'esistenza di quest'articolo nello Statuto. — * § 490. La legge 6 dicembre 1877 abolitiva sull'arresto personale per debiti. — * § 491. Contenuto della guarentigia sancita nell'articolo 46. — * § 492. Durata. — * § 493. Sostanza della guarentigia e sua ragion d'essere. — * § 494. Anche questa guarentigia è sancità per la *carica* e non per la *persona* del deputato. — Effetti che ne derivano.

* Arresto dei deputati per debiti.

* § **489.** — Agli intenti della giustizia civile non basta che si dirimano le controversie fra i privati dichiarando il diritto, ma è necessario altresì che la persona cui viene riconosciuto un diritto abbia i mezzi e l'assistenza necessaria per fare adempiere la prestazione che al diritto stesso corrisponde da parte degli altri. Da qui i varî procedimenti « d'esecuzione forzata ». Uno di cotesti mezzi fu ed è la confisca personale — *qui de haere non habet dat de corpore*. La quale nel corso di secoli immiti o feroci si presentò non di rado come vendetta del creditore esasperato sulla persona del debitore insolvibile; o come riduzione del debitore insolvibile a schiavo del suo creditore, acciocchè mediante l'opera servilmente prestata risarcisse il danno pecuniario del mancato pagamento del debito; o finalmente con l'arresto personale per debiti nella speranza che la pena così inflittagli lo sforzi a trovare i mezzi

pel pagamento, o determini i suoi amici o parenti a liberarlo pagando per lui.

Fu per l'esistenza dell'arresto personale per debiti nella legislazione piemontese, che lo Statuto reputò necessario, e giustamente, di aggiungere all'articolo 45, che riflette gli arresti e i giudizii in materia penale, quest'articolo 46 che guarentisce l'indipendenza della Camera anche di fronte alla privazione di libertà da cui può essere colpito un suo membro in commutazione d'una condanna pecuniaria. Nemmeno di quest'articolo, per altro, si rinviene alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8); ma giova ricordare come suo evidente modello l'articolo 51 della Carta francese del 1814, divenuto poi articolo 43 della Costituzione del 1830.

* § **490.** — Senonchè l'arresto personale per debiti ripugna alla coscienza giuridica dei nostri tempi. La libertà personale, che è fine alla tutela giuridica statuale, non può essere ridotta a mezzo per l'esperimento di un diritto privato: non può discendere a guarentigia di obbligazioni civili, quando è riconosciuto dai Codici che non può costituire diritto di transazioni private.

Indi la legge 6 dicembre 1877, n. 4166, in omaggio allo spirito dei tempi nuovi, aboliva in massima l'arresto personale per debiti civili e commerciali, facendolo tuttavia sussistere solo « per l'esecuzione delle condanne pronunciate da giudici penali contro gli autori e complici di crimini e delitti, alle restituzioni, al risarcimento dei danni, ed alle riparazioni ». Lasciava inoltre facoltativo al giudice di aggiungerlo alle condanne, nei casi di contravvenzione.

Ecco le disposizioni legislative:

Art. 1 — L'arresto personale per *debiti in materia civile e commerciale* contro nazionali e stranieri è *abolito*, salve le eccezioni seguenti.

Art. 2. — L'arresto personale è *mantenuto* per l'esecuzione delle condanne — pronunciate da giudici *penali* contro gli autori e i complici di *crimini* e *delitti* — alle *restituzioni*, al *risarcimento dei danni*, ed alle *riparazioni*.

Nelle *contravvenzioni* sara *facoltativo al giudice* di aggiungerlo alle condanne.

Art. 5. — L'arresto personale *potrà* essere pronunziato anche da giudici *civili* per *restituzioni*, per *risarcimento di danni* e per *riparazioni* derivanti da un fatto punito dalla legge *penale*.

Art. 4. — Nei casi contemplati nei precedenti articoli 2 e 3, saranno osservate le disposizioni degli articoli 2096 a 2104 del Codice civile: ma la durata dell'arresto non potrà eccedere *un anno* nelle obbligazioni nascenti da crimine — *mesi sei* in quelle nascenti da delitto — e in quelle nascenti da semplice contravvenzione non potrà essere minore di *giorni tre* nè maggiore di *tre mesi*.

Essa legge pertanto ha di molto ristretti i casi d'applicabilità dell'articolo 46; ma sarebbe erroneo il credere che lo abbia reso interamenle inutile. Indi la convenienza di esaminarlo e rendersi ragione della sua portata, potendo un dì o l'altro venire in applicazione, quantunque dal 1848 ai dì nostri non se ne sia dato ancora alcun esempio.

Ora il modo più semplice di esaminare l'articolo 46 è di metterlo a fronte con l'articolo 45 del quale abbiamo testè fatto sì lungo discorso, per notare le divergenze che per l'uno e l'altro esistono, e la ragione e la conseguenza di esse.

Tali divergenze sono tre: sul contenuto, sulla durata, sulla sostanza della guarentigia concessa nell'articolo medesimo.

* § **491.** — Innanzi tutto l'articolo 46 non contiene una guarentigia contro l'arresto ed una contro la traduzione in giudizio, ma solamente la prima di esse.

La traduzione in giudizio che turba realmente la pace e assorbe e paralizza le attività dell'individuo, e quella dei processi penali, quando si è minacciati direttamente nella riputazione e nella individuale libertà, e il doversi difendere, massime nel sistema nostro del processo inquisitorio, costituisce per sè solo una pena. Contro di essa, pertanto, era indispensabile una tutela per la Camera elettiva, e a buon diritto lo Statuto l'ha istituita nell'articolo 45. Ma contro la chiamata in giudizio civile non è necessaria una simigliante tutela, per il minore e diverso turbamento che può averne l'individuo. Le persone civilmente responsabili, notò la Cassazione di Firenze nella sentenza 23 luglio 1870

sul ricorso De Martino, non sono da considerarsi come veramente imputati e accusati: ed anche quando il giudizio sia di quelli che possono metter capo ad una restrizione dell'individuale libertà nel caso di mancato pagamento, l'eventualità della detenzione è così lontana e indiretta ed evitabile, che non può ragionevolmente pensarsi una chiamata in siffatti giudizii a scopo di persecuzione politica, e quindi vien meno il bisogno di garantirne i membri della Camera. D'altra parte, se al tempo in cui vigeva in tutta la sua pienezza l'arresto personale per debiti, lo Statuto avesse voluto guarentire il deputato fin dalla radice prescrivendo anche in codesto caso il previo consenso della Camera, esso avrebbe dovuto assoggettare all'autorizzazione preventiva indistintamente le cause civili e commerciali, con enorme accrescimento del lavoro della Camera, e con incomportabile ostacolo al corso della giustizia. Gli stessi deputati avrebbero sentito in una simile disposizione un fastidioso ostacolo alla propria libertà d'azione assai più che una guarentigia, e la coscienza pubblica avrebbe difficilmente sopportato una così continua ingerenza dell'assemblea politica nelle cose giudiziarie.

Ecco perchè lo Statuto consentì libero corso alla giustizia civile, disinteressando affatto la Camera dalle traduzioni in giudizio. E noi vedemmo nel § 455 che la Camera stessa, d'accordo in ciò col potere giudiziario, ha saputo serbare integro lo spirito dello Statuto, ricusandosi d'intervenire con la autorizzazione a tradurre in giudizio nei casi di chiamata in causa per civile responsabilità. Mentre invece, come fu detto nel § 454, essa interviene ad autorizzare i giudizî per contravvenzione; il che è giusto, sia perchè le contravvenzioni rientrano senza dubbio nella « materia criminale » enunciata dall'articolo 45, sia perchè, secondo la citata legge del 6 dicembre 1877, l'arresto personale non segue alla condanna pecuniaria per virtù di legge, ma per libero apprezzamento del giudice.

* § **492.** — Lo Statuto pertanto reputò di guarentire a sufficienza l'integrità della Camera, ponendo una remora al

solo *arresto* dei deputati che sieno stati condannati al pagamento d'un debito o al risarcimento d'un danno ed a tale pagamento non abbiano soddisfatto. Lasciando affatto libera la traduzione in giudizio, la pronuncia della sentenza, la scelta del condannato fra il pagare in denaro o di persona, esso s'interpone a difensore dell'indipendenza parlamentare solo quando giunge l'ora di eseguire la sentenza tramutandola in ordine d'arresto.

Ma qui si pongono le altre due divergenze sopra accennate fra l'articolo 46 ed il 45.

La prima di esse concerne il tempo in cui esiste la guarentigia contro l'arresto per debiti. Mentre nell'articolo 45 lo Statuto limita le due prerogative al « tempo della sessione » e non altro, qui esso determina che la guarentigia si estende quanto la sessione, prolungata delle tre settimane che ne precedono l'apertura e dalle tre che ne seguono la chiusura. Qui dunque lo Statuto ha tradotto in una formola giuridica l'antica usanza dell'Inghilrerra, ove la garanzia è concessa al deputato per ogni specie d'arresto *eundo morando et redeundo*, cioè nel tempo della sessione e per quello necessario a recarvisi ed a ritornarne. Solamente, la consuetudine inglese è di calcolare il tempo dell'andata e così pure quello del ritorno in giorni 40 e le due Costituzioni francesi dal 1814 al 1848 imitarono pedisseqne, calcolandolo in giorni 42, cioè sei settimane; laddove lo Statuto nostro lo ha ridotto a tre settimane soltanto. Ed è poi evidente che l'applicazione integrale di questo articolo presume che più di tre settimane prima diventi noto al pubblico il giorno dell'apertura della nuova sessione, mentre in caso contrario la guarentigia di cui parliamo non può materialmente decorrere se non dal giorno della pubblicazione del real decreto di riapertura.

* § **493.** — L'altra divergenza, e la più grave, concerne la sostanza stessa della guarentigia contro l'arresto. Perciocchè secondo l'articolo 45 nessun deputato può essere arrestato o mantenuto in arresto nel tempo della sessione senza il previo consenso della Camera, ond'è in facoltà di

quest'ultima di sospendere o di concedere il libero corso alla giustizia: mentre invece, secondo l'articolo 46 è proibita assolutamente la cattura o la detenzione per debiti nel corso della sessione e dei 21 giorni che la precedono o la seguono, senza possibilità che il Pubblico Ministero domandi e che la Camera accordi giammai l'esecuzione della sentenza.

La Costituzione belga, anteriore anch'essa al nostro Statuto, nel suo corrispondente articolo 45 non ha sancito questa distinzione, e lascia che anche nel caso d'arresto per debiti civili la Camera consenta o neghi l'esecuzione della sentenza. Ma il costituente francese del 1814 e del 1830, e con essa il costituente nostro, ha ritenuto che l'interesse pubblico di mantenere tutti i membri della Camera nella piena capacità del loro ufficio, sia superiore in ogni caso all'interesse privato o pubblico di veder chiuso in carcere il debitore insolvente. Quando trattasi di repressione penale, il dubbio è possibile, la soluzione può variare da caso a caso, ed è quindi lasciato all'assemblea stessa dall'articolo 45 il prudente arbitrio di decidersi in un senso o nell'altro, rifiutando o accordando il consenso. Quando invece trattasi di scontare col carcere una condanna pecuniaria, lo stesso Statuto ha posto in bilancio i due interessi, ed una volta per sempre ha deciso in favore di quello dell'integrità del Parlamento.

* § **494.** — Pertanto, il deputato che dovrebbe subire l'arresto per debiti nel corso della sessione o dei 21 giorni che precedono o seguono, è affrancato da codesto suo obbligo, nè può egli stesso costituirsi in carcere, nè l'autorità può arrestarlo. Bensì lo potrà allo spirare del ventunesimo giorno dopo la chiusura, salvo a rilasciarlo nel ventunesimo giorno prima della nuova sessione, o almeno il giorno che vien pubblicato il decreto regio di riapertura. Quindi, se la pena restrittiva è d'una certa lunghezza, il deputato non può scontarla che in più riprese, nei varî intervalli delle sessioni che si succedono.

Parimenti, il cittadino che si trovi detenuto per debiti

e venga eletto deputato, deve essere immediatamente rilasciato ogni qualvolta la sessione sia in corso, o sia già fissata a meno di ventun giorni di distanza la riapertura della Camera.

Ed è inutile ricordare che le semplici proroghe e i semplici aggiornamenti si comprendono nel tempo della sessione aperta, anche agli effetti di questa guarentigia (§§ 180, 181).

Art. 47.

La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia.

SOMMARIO:

*** Origini storiche e razionali dell'accusa e giudizio dei Ministri.**

* § 495. Il diritto d'accusa in Inghilterra. — * § 496. Il diritto d'accusa in altri Stati. Le *Carte* francesi del 1814 e del 1830 ed il costituente piemontese.

*** Obbietto e limiti dell'articolo 47.**

* § 497. Come esso riguardi la sola responsabilità penale dei Ministri. — * § 498. Come la giurisdizione eccezionale dell'articolo 47 sia stabilita *ratione materiae* e non *ratione personae*. – Conseguenze che ne derivano in ordine alla competenza giurisdizionale. — * § 499. Nozione del reato ministeriale. — * § 500. Criteri d'indole obbiettiva e subiettiva per stabilire la natura del reato compiuto dal Ministro.

*** Rapporti fra la Camera e il magistrato ordinario.**

* § 501. Esposizione dei varii rapporti. — * § 502. Esame critico dei medesimi in relazione ai processi contro gli ex Ministri Giolitti, Crispi e Nasi. — * § 503. Conclusione circa detti rapporti. — * § 504. Procedura cui deve attenersi la magistratura ordinaria. — * § 505. Intervento della Camera allo scopo di avocare a sè l'accusa. — * § 506. Se la Camera possa sempre far propria l'istruttoria compiuta dalla magistratura ordinaria.

*** Rapporti fra la Camera dei deputati e il Senato.**

* § 507. Cenni generali sulle loro rispettive competenze. — * § 508. Attribuzioni speciali della Camera. – Conseguenze della messa in istato d'accusa riguardo ai Ministri accusati. – Effetti della proroga e della chiusura della sessione e dello scioglimento della Camera sull'accusa da questa istituita. — * § 509. Costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia. Sue attribuzioni.

Valore ed applicazione odierna dell'articolo 47.

* § 510. L'esperimento dell'*impeachment* in Inghilterra, in Francia, in Italia. — * § 511. Conclusioni sulla odierna portata dell'articolo 47.

* Accusa e giudizio dei Ministri.

* § **495.** — Nell'epoca normanna, in Inghilterra, la persecuzione dei reati, considerata come parte della tutela della pace pubblica, era obbligatoria per le comunità; e queste la esercitavano, insieme ad ogni altra loro attribuzione, nella Corte di Contea. Era essa Corte in ogni Contea costituita periodicamente dallo sceriffo, rappresentante del Re, dai maggiori ecclesiastici, dai baroni e cavalieri, da un certo numero di cittadini liberi rappresentanti d'ogni borgo e d'ogni comune rurale. Vera assemblea rappresentativa, benchè non fondata sulle elezioni, codesta Corte attendeva a tutti gli affari amministrativi, fiscali, militari, giudiziari della Contea. In essa le comunità presentavano le loro accuse contro gli imputati di qualsiasi delitto; il giurì statuiva sull'ammissibilità delle accuse medesime, lo sceriffo, o solo, o a capo dei giudici regî, sentenziava ed applicava le pene.

Era pertanto un'estensione ben naturale di questo sistema antichissimo, che i Comuni riuniti più tardi in Parlamento si reputassero autorizzati ad esercitare in modo analogo il diritto di presentare accuse contro i rei di delitti che interessavano tutto lo Stato: mentre poi il giudizio sulle accuse medesime rimaneva naturalmente nel Re assistito dal suo Gran Consiglio, cioè dalla Camera dei Lordi. Nasceva così nel Parlamento una giurisdizione suprema, consentanea alla natura giuridico-politica dei reati di Stato ed all'alto grado dei potenti accusati; e col dividersi dal Parlamento in due Camere si specializzarono fra queste naturalmente le attribuzioni giudiziarie — esercitando i Comuni l'accusa come già la esercitavano pei reati ordinari nelle Corti di Contea — i Lordi riserbandosi il giudizio, e perchè consiglieri del Re, e perchè giudici naturali dei proprii pari, mentre erano generalmente nobili coloro che, assunti alle più alte funzioni di governo, potevano col loro malfare attrarre sopra di sè le accuse dei rappresentanti del popolo. Fu così che il Parlamento potette essere qua-

lificato, con le parole di Lord Coke « la più alta, la più onorevole e la più assoluta Corte di Giustizia dell'Inghilterra », ed oggi ancora in parecchi studî dell'Unione Americana le due Camere sono qualificate come « la grande inchiesta della nazione »: memoria e sopravvivenza della perfetta identità d'origine e confusione d'organi fra Parlamenti e Corti di Giustizia.

In questo modo sorse spontaneo nella Camera dei Comuni il diritto di porre in accusa i Ministri del Re, e nella Camera dei Lordi il diritto di giudicarli: la quale procedura assunse il nome d'*impeachment* che ancora conserva fra gli anglosassoni, per derivazione dal latino *impetere* cioè muovere petizione, far richiesta per la punizione d'un reo. L'*impeachment* fu sperimentato per la prima volta nel 1376 contro Lord Latimer, Ministro di Edoardo III; per l'ultima volta nel 1805 contro Lord Melville, Ministro di Giorgio III. Ma secondo la pratica inglese l'*impeachment* è esercitato con potere discrezionale, sia per la qualificazione dei fatti, sia per la determinazione delle pene da applicarsi, dimodochè non colpisce solo i reati ma anche le azioni che sieno politicamente da condannarsi.

* § **496.** — Gli Stati Uniti d'America nutricati alle memorie del diritto comune d'Inghilterra, conservarono la procedura dell'*impeachment*, riducendola per altro a semplice mezzo per rimuovere dalle funzioni i pubblici ufficiali colpevoli e restituendo quindi alle Corti ordinarie la consecutiva punizione degli atti che fossero riconosciuti reati.

Dall'Inghilterra e dagli Stati Uniti l'accusa parlamentare contro i Ministri passò poi nelle Costituzioni della Francia rivoluzionaria, e da queste, mano mano, in tutte le altre del continente europeo. Se però tutte seguirono l'esempio d'apprestare pei più eminenti imputati un più solido strumento di repressione e però conservarono alla Camera il diritto d'accusa, non tutte seguirono l'esempio anglosassone quanto al Tribunale competente pel giudizio: onde abbiamo oggi tre tipi, secondo che il giudizio è con-

fidato alla Camera Alta, o alla più alta fra le ordinarie Corti di giustizia, ovvero ad una Corte speciale.

Fedele interamente alle tradizioni d'Inghilterra, la Carta francese del 1814 stabilì nell'articolo 55:

La Chambre des députés a le droit d'accuser les Ministres, et de les traduire devant la Chambre des Pairs, qui seule a celui de les juger.

E nel 1830 la nuova Costituzione non fece che ripetere tal quale codesto articolo sotto il numero 47. Viceversa nel 1831 la Costituzione belga con l'articolo 90 riserbava l'accusa alla Camera, ma affidava il giudizio alla Corte di Cassazione, escludendo affatto il Senato (elettivo) così dall'una come dall'altra competenza.

Il costituente piemontese imitò anche qui la Francia e non il Belgio. Nel verbale del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, in cui si discusse lo schema del Proclama Costituzionale pubblicato poi nel giugno seguente, noi leggiamo queste parole:

On a opiné à l'unanimité de ne pas insérer dans la Proclamation l'article conférant à la Chambre des députés le droit d'accuser les Ministres.

Deliberazione, codesta, che senza dubbio fu dovuta prendere per mero motivo di opportunità, mentre il verbale del consecutivo 24 febbraio testifica l'approvazione unanime dietro semplice lettura, di un articolo così concepito:

La Chambre des députés a le droit d'accuser les Ministres et de les traduire devant la Cour de Pairs qui seule a le droit de les juger.

I verbali consecutivi non dicono per quali considerazioni questo testo, evidentemente riprodotto dal modello francese finì col prendere la forma dell'articolo 47: nè ciò rimpiangiamo per l'espressione « Ministri del Re » sostituita alla parola « Ministri » o per l'espressione « Alta Corte di Giustizia » sostituita a « Corte dei Pari » ma per la soppressione dell'ultima frase ch'è importantissima, come vedremo fra breve.

È poi notevole che nelle due Costituzioni francesi del 1814 e del 1830 e così pure nella belga, l'articolo corrispon-

dente al nostro 47 figura nel titolo dedicato ai Ministri. Nel nostro Statuto invece figura nel titolo che riflette la Camera dei deputati quale una delle facoltà spettanti a quest'ultima, allo stesso modo che in quello riflettente il Senato e precisamente nell'articolo 36 già trovammo fra le attribuzioni senatorie il giudizio sui Ministri accusati dalla Camera.

* Obietto e limiti dell'articolo 47.

* § **497.** — All'articolo 67 (per seguire l'ordine del nostro Statuto) noi esamineremo perchè i Ministri sono responsabili, e vedremo che la loro responsabilità può venir posta in essere o per violazione delle leggi che ne circoscrivono la rispettiva sfera d'azione, o per divergenza nell'esercizio delle attribuzioni che le leggi loro conferiscono. Dalle divergenze sull'esercizio delle attribuzioni legali, deriva una responsabilità politica, con l'unita sanzione di privare del loro ufficio i Ministri in disaccordo col Re o col Parlamento; dalla violazione delle leggi deriva invece una responsabilità giuridica, la quale si dirà *penale* se intende al ristabilimento del diritto violato, e *civile* se invece mira al risarcimento dei danni cagionati ai terzi o alla cosa pubblica.

Ora quest'articolo 47 concerne il modo di porre in essere la responsabilità *penale* dei Ministri. Che non si tratti qui di responsabilità politica è fatto palese dall'articolo 65, il quale correttamente riserba al Re solo, con esclusione delle Camere, la nomina e la *revoca* dei suoi Ministri. Che si tratti invece di responsabilità giuridica, e penale, non civile è fatto palese dallo stesso contesto dell'articolo 47, che istituisce un'*accusa* e un *giudizio*, i quali fanno pensare necessariamente a un reato, a una sentenza, a una pena. È inoltre confermato dall'articolo 36, il quale attribuisce congiuntamente all'Alta Corte di Giustizia il giudizio dei « crimini », cioè reati d'alto tradimento e quelli dei Ministri accusati dalla Camera; soggiungendo che « in questi casi » cioè tanto nell'uno quanto nell'altro, il Senato « non è

corpo politico ». Infine anche l'articolo 37 concorre a mostrare che l'Alta Corte non è nè può mai essere se non una giurisdizione penale.

Adunque il procedimento segnato in quest'articolo 47 se nel suo primo stadio è eminentemente politico, in quanto l'accusa appartiene alla rappresentanza diretta del corpo elettorale, nel suo secondo stadio non può concernere che i fatti espressamente preveduti come reati dalle leggi, e non può mettere capo che ad assoluzioni o ad applicazioni di pene secondo è stabilito nelle leggi medesime. Questo articolo non fa che istituire pei Ministri un Tribunale apposito, ma non intende punto di sottrarli al diritto punitivo comune: e se il Tribunale è politico per la sua composizione e pel suo spirito, non è però tale nè per l'ufficio nè per lo scopo. Lo stesso articolo 36, del resto, ammonisce che l'Alta Corte « non è corpo politico » ed il regolamento giudiziario del nostro Senato dice all'articolo 32, e senza distinguere tra le varie competenze dell'Alta Corte di Giustizia:

> Nell'applicazione della *pena* si osserveranno le disposizioni delle *leggi penali* relative al *reato* di cui l'accusato sarà dichiarato convinto.

* § **498.** — Sorge in conseguenza il quesito: Posto che l'articolo 47 concerne i *reati* dei Ministri, istituisce esso un procedimento speciale per ragion di persona, ovvero per ragion di materia? Sono, in altri termini, sottoposti alla accusa della Camera e al giudizio del Senato tutti senza distinguere i reati che può eventualmente porre in essere un Ministro; ovvero debbono intendersi contemplati nell'articolo 47 solo quelli che un Ministro commette in quanto tale, rimanendo quindi abbandonati alle giurisdizioni ordinarie quelli ch'esso può commettere nella sua capacità di privato individuo? Se nell'articolo 47 è compresa fuor di ogni dubbio una violazione della Costituzione, vi sarà anche compreso un duello, un ratto, un omicidio?

In altra epoca — quando i Ministri erano i grandi, i signori, gli eccelsi strumenti del Re, verso lui solo responsabili — avrà potuto intendersi in loro favore il privilegio

di renderli giudicabili da una Corte apposita, capace di tener testa alla loro potenza, ed elevata per dignità sociale e politica quanto quelli stessi che dinanzi le comparivano. Così i Pari del Re affermarono il privilegio di essere giudicati dai proprî eguali, onde oggi ancora sussiste nel nostro ed in altri paesi il fòro speciale pei membri della Camera Alta. Oggi però, col sistema rappresentativo parlamentare, la posizione dei Ministri è mutata. Pubblici ufficiali transeunti, scelti dal Re secondo le impressioni dell'opinione pubblica rispecchiantesi nella Camera e responsabili ad ogni istante verso la medesima, i Ministri non avrebbero più motivo di pretendere un privilegio di fòro, contrario al sommo principio della eguaglianza di tutti innanzi alla legge. Riformate le magistrature in guisa che nessuna potenza può intimidirle o arrestarle, riformati i Codici in guisa da porgere efficaci guarentigie di sostanza e di forma a tutti i giudicabili qualunque sia la loro condizione sociale o il fatto di cui debbono rispondere nè può più aver valore la pretesa di costituire ai Ministri siffatto privilegio a titolo di dignità onorifica, nè quella di tutelarli dalle eventuali vendette che i deboli amano esercitare sui caduti, nè quella infine di rafforzare il loro Tribunale, per essere certi che la giustizia non s'arresti innanzi ad accusati potentissimi.

L'unico motivo di assoggettare i Ministri ad una speciale giurisdizione, è quello che *certi* loro reati, ossia i reati commessi nell'esercizio delle funzioni di Ministri, non possono essere valutati al loro giusto valore *nell'interesse della giustizia*, se non quando il giudice sia bensì chiamato ad applicare esclusivamente la legge, ma possegga in sè l'attitudine a giudicare, con criterii politici, di fatti eminentemente politici.

Perciocchè solo se i Ministri offendono gravemente il sentimento popolare, si riesce a chiamarli a sindacato penale pei loro atti d'ufficio: donde la necessità che per questi ultimi sia politico e l'organo che mette in moto l'azione penale, e l'organo che giudica e sentenzia.

Conseguentemente, la speciale procedura dell'articolo 47 è rivolta ai soli reati d'ufficio.

Così, in Inghilterra, la giurisdizione parlamentare non si estende punto ai reati comuni, e possiamo citare il caso relativamente a noi prossimo del gennaio 1889, quando il Primo Ministro Lord Salisbury venne processato alle Assise di Manchester dal deputato O'Brien, che reputavasi diffamato da lui in un discorso pubblico.

Anche in Francia le due sfere si distinsero; perciocchè le due costituzioni del 1791 e del 1799 (anno VIII) ebbero cura di determinare quali fossero i reati ministeriali sottoposti all'accusa parlamentare, abbandonando quindi tutti gli altri alle giurisdizioni comuni. Più incisivamente il Senato-consulto organico dell'anno XII (1804) distingueva i « delitti personali » e i « delitti di responsabilità d'ufficio » commessi dai Ministri, pur attribuendo gli uni e gli altri, ma quelli per causa di dignità, questi per ragioni intrinseche, alla cognizione dell'Alta Corte Imperiale.

E — per venire alle fonti più prossime del nostro Statuto — la Carta del 1814 nell'articolo 56 stabiliva che i Ministri fossero soggetti all'accusa della Camera e al giudizio dei Pari « per fatto di tradimento o di concussione » soggiungendo che « leggi particolari avrebbero specificato cotal genere di delitti e determinato il modo di procedere ». La Costituzione del 1830, poi, sopprimeva, è vero, codeste specificazioni: ma nelle disposizioni transitorie prometteva una legge sulla responsabilità ministeriale, affermando in tal guisa che intendeva conservare anch'essa la distinzione fra reati ministeriali e reati ordinari.

A conclusione infine dello stato del diritto pubblico nel momento della promulgazione del nostro Statuto, ricorderemo che anche la Costituzione belga nell'articolo 90 mostra chiara la distinzione fra i reati ministeriali sottoposti ad accusa della Camera, e i « crimini e delitti che i ministri avessero commessi fuori dell'esercizio delle loro funzioni ».

Il nostro articolo 47 per verità nè accenna a distinguere, nè promette legge alcuna sulla responsabilità ministeriale: onde si potrebbe concludere che intende assoggettare a speciale giurisdizione *tutti* ad un modo i reati commessi dai

Ministri, facendo della eccezionale procedura un privilegio *ratione personae.*

Nondimeno, l'aver preso a modello il diritto pubblico d'Inghilterra, di Francia e del Belgio, fa più correttamente ritenere che ha inteso anch'esso riferirsi in quelli articoli ai soli reati di funzioni: chè se avesse avuto altro obiettivo, i verbali del Consiglio di conferenza ne avrebbero certamente serbato qualche traccia. D'altra parte, l'articolo nostro dice che la Camera ha il « diritto » d'accusare i Ministri; dunque ha la libera facoltà d'accusarli o non accusarli davanti al Senato secondo l'importanza ch'essa attribuisce all'atto incriminabile nei riguardi dell'interesse pubblico: mentre, se si fosse voluto dire che in ogni eventualità di reato commesso da un Ministro dovesse esplicarsi esclusiva l'azione della Camera, non avrebbesi potuto parlare di « diritto » ma piuttosto d'attribuzione o di competenza. Del resto, il dubbio non è possibile dopo la soppressione già da noi notata (§ 496) della frase finale « che *solo* ha il diritto di giudicarli » quando per converso nell'articolo 37, dove lo Statuto volle il privilegio per ragion di persona, disse precisamente che il Senato « è *solo* competente per giudicare dei reati (cioè tutti i reati) imputati ai suoi membri ». Se altrimenti fosse, l'articolo 36 avrebbe detto che l'Alta Corte di Giustizia è competente a giudicare « i Ministri », mentre al contrario dice « i Ministri accusati dalla Camera » cioè *quando sono accusati* da quest'ultima; e l'istesso fatto di avere ivi accomunato col giudizio dei Ministri quello sui reati di tradimento che è senza dubbio sussidiario, dimostra vieppiù che anche il giudizio dei Ministri in Alta Corte (e quindi dietro accusa della Camera) non si estende a tutti i reati, ma solo ad alcuni di essi.

Pertanto possiamo concludere questo paragrafo dicendo che l'articolo 47 istituisce una giurisdizione speciale *ratione materiae,* cioè per reati commessi dai Ministri od ex Ministri, come tali, e loro complici, mentre rimangono alle giurisdizioni ordinarie quelli che non hanno un rapporto *necessario* colla qualità di Ministro.

sona, può eccepire di avere ordinato l'arresto per un alto interesse pubblico; e dal riconoscere o non riconoscere fondata siffatta eccezione, dipenderà l'applicazione dell'articolo 47 o l'abbandono di lui alle giurisdizioni ordinarie.

In secondo luogo, non soltanto le condizioni obiettive del fatto, ma anche e più quelle subiettive della Camera qual corpo eminentemente politico, possono influire ed influiscono assai nella sua decisione di sperimentare o lasciare inerte l'arma terribile dell'accusa innanzi l'Alta Corte di Giustizia. Il danno della cosa pubblica le apparirà talvolta assai grave per preoccuparsene, tal'altra non grave abbastanza; ragioni politiche la persuaderanno in un caso a non rilevare reati dei Ministri; in altri la spingeranno a rigoroso esercizio del suo sindacato; ma, paga il più delle volte di allontanare dall'ufficio i consiglieri della Corona che hanno perduto la sua fiducia, essa rifuggirà per solito dai perturbamenti che accompagnano di necessità un rumoroso processo politico.

Egli è perciò appunto, che l'articolo 47 conferisce alla Camera il « diritto » di tradurre i Ministri davanti l'Alta Corte di Giustizia. La Camera cioè non è costituita nella funzione esclusiva e normale di rilevare ogni atto delittuoso imputabile ai ministri, come fa il Pubblico Ministero di fronte a qualsiasi reato comune, ma è investita della facoltà di *prendere in sua mano* l'accusa, semprechè la sua libera autodeterminazione politica la induca a ritenere opportuno o necessario di perseguire in forma solenne un reato ministeriale. Come non può a suo grado accusare per fatti che non sieno dichiarati reati dalla legge penale, perciocchè la qualificazione dei fatti delittuosi appartiene alla legge, non ad una sola Camera; non può a suo grado assolvere col rinunziare all'accusa, perciocchè ogni reato vuol essere perseguito sempre, e l'amnistia è diritto della Corona, non della assemblea, ma può solo instituirsi all'organo normale dell'accuse e con ciò sostituire l'Alta Corte all'organo normale dei giudizii, quando nella sua libera valutazione così reputi conveniente nel pubblico interesse. E poichè dunque trattasi di una valutazione *politica*, oppor-

tunamente ne è data alla Camera elettiva la competenza: laonde nè il Re (verso cui i ministri pur sono responsabili) nè il privato cittadino offeso, nè il Pubblico Ministero ordinario potrebbero investire direttamente l'Alta Corte della cognizione di un reato ministeriale, ma *tutto al più* rivolgersi alla Camera coi mezzi che rispettivamente hanno a propria disposizione, rimanendo sempre libera la determinazione della Camera medesima.

Vi è sempre la possibilità di vedere reati comuni tramutarsi in ministeriali, e reati ministeriali sfuggire all'accusa della Camera. Onde sorge un altro e potremmo dire il vero e più importante quesito: in qual modo assicurare la coscienza pubblica, che nessun reato commesso dai Ministri rimanga esente dalla giusta repressione penale, e in qual modo regolare gli eventuali conflitti positivi o negativi fra la giurisdizione dell'articolo 47 e quella ordinaria?

* Rapporti fra la Camera e il magistrato ordinario.

* § **501.** — Circa alla prima parte del surriferito quesito diciamo subito che l'unico ed efficace rimedio, perchè alla coscienza pubblica sia assicurata la persecuzione di ogni reato dai Ministri commesso, è che la Camera abbia sempre — potendo, s'intende — ad interessarsene ed a pronunciarsi poi in merito, sia per fare uso dall'esercizio d'accusa di cui all'articolo 47 dello Statuto, ove lo creda opportuno, sia per lasciare espressamente libero il giudice comune in caso contrario.

Tale sistema ha i pregi di non andare certo contro una logica interpretazione statutaria, di rispettare le attribuzioni ed i limiti d'ogni altro potere od organo statuale, di far sentire la voce dei rappresentanti del popolo in questioni di grave momento, e sopra tutto di eccitare l'attività dell'autorità giudiziaria ordinaria la quale, così, si sentirà più tranquilla a procedere senza la preoccupazione che vere o presunte « ragioni di Stato o politiche » intralcino il regolare corso della giustizia. Perchè, in caso contrario,

sona, può eccepire di avere ordinato l'arresto per un alto interesse pubblico; e dal riconoscere o non riconoscere fondata siffatta eccezione, dipenderà l'applicazione dell'articolo 47 o l'abbandono di lui alle giurisdizioni ordinarie.

In secondo luogo, non soltanto le condizioni obiettive del fatto, ma anche e più quelle subiettive della Camera qual corpo eminentemente politico, possono influire ed influiscono assai nella sua decisione di sperimentare o lasciare inerte l'arma terribile dell'accusa innanzi l'Alta Corte di Giustizia. Il danno della cosa pubblica le apparirà talvolta assai grave per preoccuparsene, tal'altra non grave abbastanza; ragioni politiche la persuaderanno in un caso a non rilevare reati dei Ministri; in altri la spingeranno a rigoroso esercizio del suo sindacato; ma, paga il più delle volte di allontanare dall'ufficio i consiglieri della Corona che hanno perduto la sua fiducia, essa rifuggirà per solito dai perturbamenti che accompagnano di necessità un rumoroso processo politico.

Egli è perciò appunto, che l'articolo 47 conferisce alla Camera il « diritto » di tradurre i Ministri davanti l'Alta Corte di Giustizia. La Camera cioè non è costituita nella funzione esclusiva e normale di rilevare ogni atto delittuoso imputabile ai ministri, come fa il Pubblico Ministero di fronte a qualsiasi reato comune, ma è investita della facoltà di *prendere in sua mano* l'accusa, semprechè la sua libera autodeterminazione politica la induca a ritenere opportuno o necessario di perseguire in forma solenne un reato ministeriale. Come non può a suo grado accusare per fatti che non sieno dichiarati reati dalla legge penale, perciocchè la qualificazione dei fatti delittuosi appartiene alla legge, non ad una sola Camera; non può a suo grado assolvere col rinunziare all'accusa, perciocchè ogni reato vuol essere perseguito sempre, e l'amnistia è diritto della Corona, non della assemblea, ma può solo instituirsi all'organo normale dell'accuse e con ciò sostituire l'Alta Corte all'organo normale dei giudizii, quando nella sua libera valutazione così reputi conveniente nel pubblico interesse. E poichè dunque trattasi di una valutazione *politica*, oppor-

tunamente ne è data alla Camera elettiva la competenza: laonde nè il Re (verso cui i ministri pur sono responsabili) nè il privato cittadino offeso, nè il Pubblico Ministero ordinario potrebbero investire direttamente l'Alta Corte della cognizione di un reato ministeriale, ma *tutto al più* rivolgersi alla Camera coi mezzi che rispettivamente hanno a propria disposizione, rimanendo sempre libera la determinazione della Camera medesima.

Vi è sempre la possibilità di vedere reati comuni tramutarsi in ministeriali, e reati ministeriali sfuggire all'accusa della Camera. Onde sorge un altro e potremmo dire il vero e più importante quesito: in qual modo assicurare la coscienza pubblica, che nessun reato commesso dai Ministri rimanga esente dalla giusta repressione penale, e in qual modo regolare gli eventuali conflitti positivi o negativi fra la giurisdizione dell'articolo 47 e quella ordinaria?

* Rapporti fra la Camera e il magistrato ordinario.

* § **501.** — Circa alla prima parte del surriferito quesito diciamo subito che l'unico ed efficace rimedio, perchè alla coscienza pubblica sia assicurata la persecuzione di ogni reato dai Ministri commesso, è che la Camera abbia sempre — potendo, s'intende — ad interessarsene ed a pronunciarsi poi in merito, sia per fare uso dall'esercizio d'accusa di cui all'articolo 47 dello Statuto, ove lo creda opportuno, sia per lasciare espressamente libero il giudice comune in caso contrario.

Tale sistema ha i pregi di non andare certo contro una logica interpretazione statutaria, di rispettare le attribuzioni ed i limiti d'ogni altro potere od organo statuale, di far sentire la voce dei rappresentanti del popolo in questioni di grave momento, e sopra tutto di eccitare l'attività dell'autorità giudiziaria ordinaria la quale, così, si sentirà più tranquilla a procedere senza la preoccupazione che vere o presunte « ragioni di Stato o politiche » intralcino il regolare corso della giustizia. Perchè, in caso contrario,

e quando si tratti di un Ministro in carica, come è supponibile che il Pubblico Ministero possa, o potendo, si senta *indipendente* e libero nell'esercitare l'azione penale contro un membro di quel potere esecutivo del quale egli è rappresentante presso l'autorità giudiziaria, ed alle cui *dipendenze* si trova per espressa disposizione di legge, come è logico che così sia in un regime costituzionale? [1].

Tale è stato, del resto, ultimamente il sistema seguìto dalla nostra Camera nei riguardi dell'ex Ministro Nunzio Nasi (§ 463), e che avrebbe dato ottimi frutti se, come or ora vedremo, la magistratura suprema non ne li avesse distrutti, con una sentenza biasimata e biasimevole.

Ed è appunto seguendo le traccie dei deliberati della magistratura suprema e della dottrina manifestatasi, nei tre casi di ex ministri giudicabili verificatisi dal 1895 ad oggi, in Italia, che noi possiamo ricostruire i varî sistemi di rapporti che possono intercedere tra Camera e magistrato ordinario in ordine alla persecuzione di reati da essi commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Essi riguardano i giudizi contro gli ex Ministri Giolitti nel 1895, Crispi nel 1897, ed il processo Nasi durato dal 1904 al 1908, si possono così riassumere:

1° Competenza del giudiziario salvo e fino a che non intervenga quella del Parlamento.

2° Competenza assoluta ed esclusiva della Camera con libera facoltà ad essa o di attenersi all'articolo 47 o di autorizzare il giudiziario a procedere e di non fare nè una cosa nè l'altra.

3° Competenza prevalente ma non esclusiva della Camera.

4° Incompetenza sempre dell'autorità giudiziaria ordinaria a giudicare ed istruire.

* § **502.** — Il primo degli accennati sistemi (seguìto, per la prima volta, dalla Sezione d'accusa presso la regia Corte

[1] Cfr. nostro studio « Del Pubblico Ministero » p. 245. Cfr. articolo 29 ord. giudiz.

d'appello di Roma, in causa Giolitti, e poi, in sostanza, dalla Sezione d'accusa presso la Corte d'appello di Bologna nel 1897, in causa Crispi, e nel 1905, in causa Nasi, dalla Sezione d'accusa presso la Corte d'appello di Roma)[1] si inspira all'interesse sociale della indefettibile repressione d'ogni reato, da chiunque e dovunque commesso. Esso si basa giustamente sulla considerazione che l'articolo 47 dello Statuto non sancisce una esclusiva competenza della Camera, come fa l'articolo 37 in ordine al giudizio ed all'arresto dei senatori, e l'articolo 45 in ordine all'arresto ed al giudizio dei deputati. Per tanto, di fronte alla notizia d'un reato di tal genere l'autorità giudiziaria ordinaria deve incominciare obbiettivamente l'opera sua e continuarla per tutti i consecutivi stadî se e fino a che la Camera — dietro provocazione del Potere Giudiziario o di altri — avocando il procedimento, non vi sostituisca l'accusa propria innanzi al Senato.

Il secondo sistema fu seguìto una prima volta dalla Suprema Corte, pure in causa Giolitti, nelle sentenze accennate in nota al § precedente, ed in riparazione della sentenza della Sezione d'accusa in data 6 marzo 1895 or ora menzionata.

In esse sentenze (giacchè furono due le azioni penali iniziate contro il Giolitti, l'una d'ufficio del Pubblico Ministero per violazione di sigilli e sottrazione di documenti, l'altra iniziata in seguito a querela di parte per ingiurie, diffamazioni, calunnie, ecc.), in esse sentenze — dicevo —

[1] Cfr. pel caso Giolitti, le due sentenze in data 4 aprile 1895 pubblicate nella « Rivista Penale », vol. XLI, p. 455, della Corte di Cassazione di Roma e relative sentenze della Sezione d'accusa della Corte d'appello pure di Roma.

Pel caso Crispi la sentenza pure della Corte Suprema romana in data 8 novembre 1897, e relativa ordinanza del Giudice istruttore di Bologna, e sentenza della Sezione d'accusa presso la Corte d'appello di Bologna, pubblicate nella « Rivista penale », vol. XLVII, p. 26.

Per l'ultimo e recente caso Nasi, la sentenza 7 giugno 1907, sempre della Corte Suprema sopracitata, pubblicata nella stessa « Rivista », volume LXVI, p. 199; e nella « Giurisprudenza Italiana », anno 1907, vol. LIX, parte II, cap. 282, con le altre sentenze relative richiamate in nota.

il magistrato supremo sostenne che la competenza della Camera ad accusare i Ministri è assoluta ed esclusiva; e però se essa non accusa o se non autorizza espressamente il Potere Giudiziario a procedere, devesi ritenere che non sussiste il preteso delitto o che la « ragione di Stato » imponga di non rilevarlo. Per tutti i reati commessi dai Ministri (essa aggiunse) nell'esercizio delle loro funzioni o con l'abuso delle medesime — ancorchè si tratti di reati comuni — l'autorità giudiziaria ha bensì facoltà d'inquisire, ma non già di procedere senza esservi autorizzata in modo espresso dalla Camera.

E se questa sentenza suscitò non poche critiche, bisogna anche riconoscere che, considerando la fattispecie intorno a cui decideva [1], lasciò anche perplesso qualche autorevolissimo scrittore, e può lasciare tuttora perplessi. Il che non avvenne per l'altra sentenza della Suprema Corte in causa Crispi, svoltasi nel 1897, sia perchè i fatti non erano identici, nè analoghi, sia perchè il magistrato supremo tendeva manifestamente, con questo secondo responso, ad allargare e ad esagerare la portata del principio sanzionato in causa Giolitti, e nel senso, pur troppo, di ribadire privilegi tendenti a favorire l'impunità di malfattori altolocati.

E per fermo, accettando la massima della Corte Suprema tanto nel caso Giolitti, ma specialmente quale viene prospettata e formulata nell'ultima menzionata sentenza in causa Crispi — imputato di complicità in peculato — si arriva alla conseguenza che qualsiasi delitto commesso da un Ministro — ancorchè comune — se appena si affacci l'eccezione che sia stato compiuto col mezzo o ad occasione delle funzioni ministeriali, rimane sottratto alla giustizia in attesa che la Camera se ne occupi.

Ma se la Camera non è convocata o ritarda ad occuparsene, la giustizia rimane sospesa: se poi se ne occupa dichiarando che non vi scorge materia per la propria accusa, ma senza rimetterne espressamente gli atti al Potere

[1] Pei fatti si fa cenno dettagliato nelle surriferite sentenze richiamate.

Giudiziario, la giustizia rimane annullata: se infine, dopo essersene occupata una prima volta dichiarando non luogo ad accusare, se ne occupa una seconda volta pronunziando l'accusa (il che può sempre avvenire in un corpo *politico*) si ha la gravissima offesa ai principii più elementari della giustizia, di vedere, cioè, sottoposto ad inchiesta ripetutamente uno stesso individuo per un identico fatto.

Così, di una prerogativa della Camera per ragion di materia, si fa un privilegio *ratione personae* a favore dei Ministri ed ex Ministri, cioè per tutta la vita di coloro che un dì furono Ministri; e questo privilegio si trae da considerazioni analogiche, mentre nessuna legge assomiglia o parifica i Ministri stessi ai senatori o ai deputati o ai prefetti, sottoprefetti e sindaci.

L'errore che ispirò la Suprema Corte in questo caso, è il medesimo a cui essa sacrificò tante volte di fronte ai decreti-legge (§ 147 e ss.); ossia che di fronte a un fatto giuridico-politico non debbono esistere altri controlli se non quelli politici: cosicchè, adito il Potere Giudiziario contro un decreto-legge, esso non ha che ad applicare il decreto-legge abbandonando all'azione eventuale e tardiva del Parlamento la repressione dell'incostituzionalità dopo che essa ha già prodotto irrevocabilmente i suoi effetti di fronte ai singoli: adito il Potere Giudiziario contro un Ministro, quel Potere non ha che ad incrociare le braccia, in attesa dell'azione anche qui eventuale e tardiva della Camera.

Intermedia fra le accennate opposte sentenze era stata l'opinione sostenuta dal Procuratore Generale Auriti nelle sue requisitorie davanti la Suprema Corte nel processo Giolitti. Egli affermava, come poi ritenne la Suprema Corte, che la competenza della Camera è prevalente; ma reputava pure, con la Sezione d'accusa, che non può dirsi esclusiva. Quindi, in presenza di un reato ministeriale, l'iniziativa dell'accusa non può che partire dalla Camera, e mai dal Giudiziario: ma se la Camera dichiara di non rinvenire nel fatto un reato ministeriale, o se l'Alta Corte di Giustizia si pronunzia incompetente a conoscere dell'ac-

cusa riferitale, subentra allora la competenza del magistrato comune.

Adunque, competenza prevalente del Parlamento, competenza sussidiaria del Potere Giudiziario, ancorchè senza delegazione esplicita da quello a quest'ultimo.

Il qual sistema — che altri sostenne prima e poi anche nella dottrina — è meno pericoloso, in quanto che ammette l'azione giudiziaria a carico di un Ministro, non solo se espressamente autorizzata, ma anche nei casi di semplice rinunzia della Camera; ma è tuttavia da respingere anch'esso, pel concetto su cui si fonda, di ritenere prevalente il diritto dell'assemblea elettiva.

Ma dove non vi è quasi più possibilità di discussione, è quando ci troviamo dinnanzi al principio recentemente posto dalla Suprema Corte colla più volte citata sentenza in causa Nasi, addì 7 giugno 1907, costituente quello che noi dicemmo essere il quarto sistema per regolare in questa materia i rapporti tra la Camera ed il Potere Giudiziario ordinario.

Al § 463 esponemmo dettagliatamente i fatti che diedero luogo a questo processo che rimarrà celebre per tante ragioni, non esclusa la sua durata dovuta sopra tutto alle audacie.... difensive d'ogni sorta, escogitate dal principale imputato, ed anche un pochino ai tentennamenti della magistratura. Qui, dunque, non ci ripeteremo: ma richiamando quei fatti, e trascurando le altre massime della surricordata sentenza (che per noi, anche se criticabili, torna inutile esaminare riflettendo, esse, questioni di procedura penale), ci domandiamo se era, prima d'ora, supponibile che — data specialmente la fattispecie — la suprema magistratura regolatrice potesse uscire, su conformi conclusioni del Pubblico Ministero, in questa blasfema antigiuridica:

« L'autorità giudiziaria ordinaria è *sempre* incompetente a giudicare e istruire in ordine a quei delitti che il Ministro commette ai danni dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni di Ministro; cioè in ordine a tutti quei fatti, coi quali il Ministro, violando il Codice penale, viola altresì l'alto mandato affidatogli.... In tal caso, la *sola* Camera ha il diritto di accusare il Ministro e il *solo* Senato ha il diritto di giudicarlo ».

Ed a ragione abbiamo usata la frase curialesca « data la fattispecie » perchè è appunto la grande diversità dei fatti che non rende possibile di confondere i casi Giolitti e Crispi suaccennati, coll' ultimo caso Nasi, e che rende quindi incomprensibile la sentenza della Corte. E se i fatti precedenti, concomitanti e susseguenti alle sentenze della Suprema Corte nei casi Giolitti e Crispi possono, in qualche maniera, giustificare il principio su cui dette sentenze poggiano (e se non altro in quanto che la Camera dei deputati non si era prima espressa, o dimostrò poi di non volere farsi accusatrice od, in qualche modo, denunziatrice dei due ex Ministri), nel caso dell'ex Ministro Nasi, invece, abbiamo niente meno che una esplicita decisione del Comitato inquirente sull'amministrazione Nasi, chiamato poi anche a pronunziarsi in merito all' autorizzazione all' arresto, contro esso Nasi, richiesto dal Procuratore del Re di Roma; decisione approvata dalla Camera nella tornata del 7 maggio 1904:

« Il Comitato inquirente, presa cognizione della domanda d'autorizzazione a procedere contro il deputato Nasi, la quale comprende imputazioni in massima parte esaminate nella relazione sui consuntivi 1901-1903, ha osservato che nel caso attuale la Camera è arbitra di stabilire la giurisdizione sia ordinaria, sia eccezionale, secondo gli articoli 36 e 47 dello Statuto. Ma, considerando che nessun movente politico possa esservi stato nella domanda a procedere, e che *per la natura delle imputazioni e considerazioni di opportunità* non sia *necessario ricorrere a procedure eccezionali*, riferendosi alle conclusioni già presentate alla Camera, ad unanimità vi propone di concedere l'autorizzazione a procedere contro il deputato Nasi ».

E le « conclusioni già presentate alla Camera », cui si riferiva il Comitato inquirente, erano quelle presentate nella precedente tornata del giorno 5 detto mese, e così formulate:

« Nelle irregolarità e nei fatti delittuosi sopra esposti, il Comitato non solo ha constatato ed afferma la responsabilita amministrativa e morale del Ministro, ma, non potendo escludere responsabilità più gravi, il cui accertamento e giudizio è *commesso ad altro ordine* di poteri, *alla unanimità vi propone l'invio degli atti all'autorità giudiziaria* ».

Che si voleva, dunque, di più dalla Corte Suprema per ritenere più che legittima la competenza della magistratura ordinaria?

Chi avesse voluto ad ogni costo il salvataggio del Ministro prevaricatore, non avrebbe potuto farsi paladino di una tesi più mostruosa. Noi siamo ben lungi anche solo dal prospettare simili ipotesi, perchè stimiamo, nella loro grandissima maggioranza, i giudici del nostro paese; ma diciamo francamente che date le premesse giuridiche già esposte in tesi generale, e sopra tutto quelle di fatto accennate nel caso speciale, la sentenza della Corte ha costituito, per lo meno, un vero atto — ci si consenta la parola — di auto-esautorazione, ed insieme, di denegata giustizia a danno della collettività, biasimato da tutta la stampa giuridica e politica senza distinzione di scuola e di colore, e che speriamo resterà unico negli annali della nostra giurisprudenza, anzi della giurisprudenza d'ognipaese.

Non conosciamo, di fatti, precedenti in casa nostra e fuori di un potere o di un organo statuale che chiamato, per sua natura, ad esercitare una determinata funzione, ed invitatovi per giunta, in modo esplicito, da chi ne aveva l'autorità in un caso speciale, abbia risposto con un rifiuto.

* § **503.** — Concludendo, vero è, dunque, che l'accusa contro ai Ministri per parte della Camera, è un *diritto*, e che, come tale, essa può esercitare o non esercitare. Noi anzi dicemmo (§ 501) come e perchè verificandosi il caso di accuse rivolte ai Ministri sia bene che essa, potendo, non se ne disinteressi mai, anche perchè — aggiungeremo — ogni diritto pubblico implica anche un dovere morale se non sempre giuridico. Ma ove ciò non avvenga, l'ufficio di perseguire e giudicare i reati dai Ministri commessi, compete per propria natura al potere giudiziario ordinario fino a che e salvo che l'assemblea elettiva — riconoscendo nella consumazione dei medesimi il concorso di circostanze politiche le quali le consiglino di far uso della giurisdizione speciale di cui gli articoli 36 e 47 dello Statuto — non intervenga avocando a sè l'accusa.

Questa ci sembra la teoria più semplice e più razionale. Essa la si applica, difatti, nei reati di alto tradimento e di

attentato alla sicurezza dello Stato, i quali sono di competenza della Corte d'Assise, fino a che e salvo che il Governo non li avochi all'Alta Corte di Giustizia. La quale interpretazione è rafforzata anche dal raffronto degli articoli 36 e 47; perciocchè il primo chiama l'Alta Corte a giudicare i Ministri *accusati* dalla Camera, vale a dire *quando siano accusati* dalla medesima; ed il secondo non dice affatto (come erroneamente opinava l'ultima accennata sentenza della Corte Suprema) che la Camera *sola* ha il diritto d'accusare i ministri, o *solo* il Senato l'ufficio di giudicarli quando l'accusa non provenga dalla Camera.

* § **504.** — Adunque, venendo in qualsiasi modo a conoscenza dell'autorità giudiziaria un reato commesso da un Ministro o da un ex Ministro, essa deve senz'altro iniziare il procedimento secondo le leggi. Ben presto sorgerà l'eccezione: l'imputato opporrà trattarsi di reato ministeriale, e aggiungerà anche, se del caso, di essere rivestito attualmente delle qualità di Senatore, o di quella di deputato mentre la sessione trovasi aperta.

Allora, se trattasi di Senatore, il magistrato ordinario dovrà spossessarsi del procedimento e rimetterlo al Senato; non perchè sia posto il dubbio sull'indole del reato di cui trattasi, ma perchè a termine dell'articolo 37, il solo Senato è competente a giudicare di qualsiasi reato apposto ai suoi membri. E il Senato, impossessatosi del caso, procederà innanzi fino a che la Camera, non provocata da esso, ma di propria iniziativa, dichiari di voler partecipare al giudizio come accusatrice, riconoscendo nella fattispecie un reato ministeriale.

Se invece trattasi di Deputato e la sessione è aperta, il giudice ordinario deve arrestarsi, e anche qui non per il dubbio insorto sull'indole del reato, ma per attendere l'autorizzazione a proseguire il giudizio prescritta dall'articolo 45.

Se infine trattasi di persona che attualmente non rivesta la qualità di membro della Camera, il giudice ordinario pronuncierà, come è suo diritto e dovere, sulla eccezione, e accogliendola sospenderà l'azione propria, e respingendola

continuerà a procedere senza nemmeno essere obbligato ad informarne la Camera.

Similmente il Senato, ove gli sia stato rimesso il procedimento perchè trattasi di Senatore, è giudice della eventuale eccezione propostagli sulla natura del reato, e non ha obbligo alcuno d'informare l'altra assemblea. Nè l'articolo 45 nè altra legge contempla o disciplina rapporti di reciproche informazioni tra le Corti di Giustizia e la Camera, ma solo conosce domande d'autorizzazione nei casi prescritti; ora, qui non è il caso di domandare autorizzazione alcuna, e però nemmeno è il caso di offrire informazioni. Così il giudice ordinario, mentre è investito d'un processo di alto tradimento o contro la sicurezza dello Stato, pronunzia sulla eccezione dell'imputato che pretende essere rimesso all'Alta Corte di Giustizia, senza doverne informare nè quest'ultima nè i Ministri.

Per conseguenza, la Camera avrà notizia del processo incoatosi alcune volte mercè la domanda d'autorizzazione a procedere in forza dell'articolo 45, come nel caso Nasi, altre volte per la voce pubblica, la quale è impossibile resti muta quando trattasi di giudicare un Ministro o un ex Ministro; sempre, dunque, almeno indirettamente. In ogni caso, essa interviene — se lo crede — di propria iniziativa, incominciando col votare una mozione o risoluzione con cui dichiari di assumere a se stessa il procedimento. Il Governo allora, per mezzo dei rappresentanti del Pubblico Ministero, curerà che la magistratura già investita del processo se ne spogli in omaggio all'articolo 47.

Ma il silenzio della Camera, o la sua dichiarazione di non trovar luogo ad esercitare l'accusa, non ha ne può aver mai significato nè efficacia di arrestare o di impedire il corso della giustizia. Anche quando dichiarasse o lasciasse intendere che non esiste reato o non esiste azione penale, ciò non si potrebbe erratamente interpretrare se non nel senso che manca la materia al procedimento speciale dell'articolo 47, non mai come un divieto al giudice ordinario di esercitare ulteriormente il suo ufficio; giacchè non appartiene alla Camera nè la definizione dei reati nè il diritto

di amnistia. Perchè questo divieto si avesse bisognerebbe che si trattasse di deputati in carica e che la Camera — come fece nei più volte menzionati casi Giolitti e Crispi — oltre il non riconoscere l'opportunità di tradurli dinanzi all'Alta Corte, negasse altresì l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 45.

* § **505.** — Fino a qual momento o stadio della procedura ordinaria possa la Camera intervenire per avocare a sè medesima l'accusa e quindi all'Alta Corte il giudizio, il diritto positivo non dice, nè la giurisprudenza chiarisce. Ma se è lecito argomentare dal caso analogo che accennammo nel § 502 (Crispi), l'intervento parlamentare deve ammettersi come esperibile fino a che non sia sopraggiunta l'ordinanza di rinvio dell'imputato al giudice del merito; ossia per tutto il tempo (in Italia pur troppo generalmente assai lungo) in cui dura l'istruzione della causa. Del resto, l'ordinanza di rinvio al giudice del merito, implica già che il magistrato ordinario ha esaminato l'eccezione che trattisi di reato ministeriale, e l'ha respinta: ora, se per poco il magistrato ordinario si convinca del suo buon fondamento, sospenderà la propria azione, e così la Camera avrà sempre tempo sufficiente per intervenire ove lo reputi opportuno.

Ben vero, che l'assemblea elettiva può trovarsi prorogata o chiusa o disciolta mentre l'istruzione è in corso davanti alle giurisdizioni ordinarie. Ma in linea di fatto è da osservare che il periodo istruttorio è di solito abbastanza esteso per dar tempo alla riapertura della sessione; poi è da notare che ove l'opinione pubblica si commuova sufficientemente del caso, il Governo sarà indotto ad affrettare la ripresa delle sedute del Parlamento; infine è da ricordare, che se il reato si manifesta coi caratteri di delitto ministeriale, il potere giudiziario ordinario sarà bene indotto a sospendere l'azione sua per quel breve tempo che apparirà necessario a consentire l'eventuale intervento della Camera. La Cassazione romana, con la sentenza 10 agosto 1897 sul ricorso dell'ex Ministro Crispi contro l'ordinanza della sezione d'accusa presso la Corte d'Appello di Bologna, di-

chiarò potere la discussione del ricorso essere rinviata senza difficoltà, per il tempo in cui la Camera è chiusa.

Nulla poi vieta, in ipotesi, che la Camera, richiamata ad occuparsi di un reato imputato ad un Ministro od ex Ministro, dichiari di non riconoscervi reato *ministeriale;* ma poi, per la raccolta dell'altra prova ulteriore torni ad occuparsene, e dichiari questa volta di assumere a sè stessa l'accusa. Purchè tutto ciò avvenga entro i limiti di tempo accennati in principio del presente paragrafo, il ripetuto esame della Camera non urta contro al suo principio di diritto: perciocchè la primitiva dichiarazione sua di non trovar materia all'accusa, non è proscioglimento dell'imputato, ma rinunzia, *allo stato degli atti*, a sostituire il procedimento straordinario a quello normale.

* § **506.** — Altri argomenti che si attengono ai rapporti fra la Camera ed il magistrato ordinario è il vedere se alla Camera spetti di procedere ad una vera e propria istruttoria, o se possa far sua quella già compiuta dall'autorità giudiziaria comune. La prima questione parrebbe oziosa, poichè si chiami inchiesta o istruttoria l'indagine che certamente la Camera ha il diritto di fare come e quando le piace a carico di un Ministro o di un ex Ministro sospetto reo, l'effetto sarà sempre eguale. Certamente per il combinato disposto degli articoli 36 e 47 dello Statuto, se alla Camera spettano le sole funzioni accusatrici, che nella procedura comune competono al Pubblico Ministero ed al Senato, costituito in Alta Corte, tutte le altre funzioni giurisdizionali — vale a dire l'istruzione ed il giudizio — è logico concludere che non spetta alla Camera il diritto di *istruire* nel senso tecnico e procedurale, come questo diritto non appartiene al Pubblico Ministero. Ma è logico anche ammettere che se la Camera vuole essere nella condizione di potere o no pronunciare un'accusa, deve necessariamente procedere ad indagini, sentire testimoni, consultare documenti, preparare, in una parola, i materiali sui quali esprimere un giudizio a ragion veduta. E se questi atti devono costituire una « inchiesta » piuttosto che una « istruttoria », come vo-

gliono alcuni, sarà, come si vede, questione di parola e nulla più.

Così la Camera ha fatto nei casi Giolitti e Crispi; e così e più scrupolosamente nel caso Nasi (§§ 463, 502). Anzi fu a proposito di quest'ultimo che si fece rimprovero alla Camera di avere — pronunciando l'accusa contro l'ex Ministro — dichiarato di fare propria la istruttoria compiuta dall'autorità giudiziaria, sotto lo specioso motivo che una sentenza della Suprema Corte aveva messe nel nulla le sentenze e le ordinanze del giudice inferiore. Alla quale eccezione (prescindendo dal notare che la Camera aveva già proceduto, per le stesse accuse, ad inchieste per conto proprio) è facile rispondere che una sentenza di annullamento potrà bene togliere gli effetti giuridici alla sentenza annullata, ma non distruggere e far considerare come inesistente il materiale istruttorio raccolto. Questo resterà, sì, come materia inerte finchè non intervenga una forza a rianimarla: e questa forza che può rianimarlo (come avvenne precisamente nel caso Nasi), è appunto la decisione della Camera di prendere possesso del medesimo e di dargli valore di documento probatorio.

* Rapporti fra la Camera dei deputati ed il Senato.

* § **507.** — Nell'accennare, in via generale, alla rispettiva competenza della Camera e del Senato, dobbiamo necessariamente richiamarci ai concetti espressi nel paragrafo precedente o in qualche punto ripeterli sostanzialmente e rafforzarli con altri argomenti, perchè dovendo questi cenni generali riferirsi anzi tutto all'inchiesta od istruttoria che può fare la Camera, si sa poi come questa inchiesta o questa istruttoria possa essere, a seconda dei casi, incanalata, per dir così, o verso la giurisdizione speciale dell'Alta Corte, o verso quella ordinaria.

Quando adunque la Camera delibera di sperimentare l'articolo 47, essa *accusa* il Ministro od ex Ministro, e lo *traduce* dinanzi all'Alta Corte di Giustizia: questa, per

l'articolo 36, *giudica* il Ministro od ex Ministro accusato dalla Camera. Con tali parole lo Statuto determina e delimita le competenze rispettive dei due rami del Parlamento. Spetterebbe pertanto all'assemblea elettiva di stabilire il titolo della imputazione sulla base delle prove da essa medesima raccolte, di chiamare imperativamente in giudizio, con la veste d'imputato, il Ministro o l'ex Ministro. Spetterebbe all'assemblea vitalizia unicamente di addivenire al processo pubblico orate e contradittorio contro l'imputato, e di pronunciare contro il medesimo la sentenza.

Nondimeno è diversa la distribuzione di attribuzioni che in Italia è stata determinata fra le due Camere dal regolamento dell'Alta Corte di Giustizia (§ 367 e ss. § 509). Questo infatti ha organizzato nel Senato medesimo, anche pel caso di procedimento contro i Ministri, e la Commissione d'istruzione, e la Camera di Consiglio, e la Sezione d'accusa. Cosicchè tanto il pronunciare l'accusa quanto il tradurre in giudizio, sono divenute attribuzioni del Senato, ed alla Camera, secondo quel regolamento, non rimane che l'ufficio del Pubblico Ministero, cioè quello di *richiedere* la messa in accusa e poscia la condanna.

* § **508.** — La Camera dichiara di riconoscere in un dato fatto un reato ministeriale, abbia o non abbia già iniziata un'azione in proposito il giudice ordinario.

Se quest'ultimo non aveva ancora iniziata l'azione, il magistrato di dritto comune rimarrà impedito di muoversi. Se invece quest'ultimo aveva già iniziata l'istruttoria, la determinazione della Camera avrà per effetto d'interromperla, e di avocare all'assemblea le informazioni fino allora raccolte. In entrambi i casi la Camera è libera di assumere tutte le prove che stimerà necessarie con tutti mezzi di cui può disporre; perciocchè, se il regolamento giudiziario delldell'Alta Corte ha creduto di riserbare a quest'ultima e la istruzione e la messa in accusa, quel regolamento non può avere l'efficacia giuridica d'impedire alla Camera l'esercizio delle proprie funzioni come essa le intende. Per l'articolo 61 dello Statuto, infatti, ogni ramo del Parlamento ha diritto

di regolare a suo modo l'esplicazione delle attribuzioni rispettive, e per un saldo e riconosciuto canone di diritto, ogni ramo del Parlamento è giudice della estensione dei proprî diritti. Del resto, lo stesso regolamento giudiziario, nell'articolo 10, riconosce la possibilità di atti informativi assunti da altre autorità giudiziarie, e la Camera ha ricevuto dall'articolo 47 la potestà di *accusare* e *tradurre in giudizio*, quindi anche, come dicemmo, quella implicita e necessaria d'illuminarsi convenientemente per accusare e tradurre in giudizio come sopra.

L'assemblea elettiva, raccolti gli atti, dichiara l'accusa e nomina i suoi commissarî con le funzioni di Pubblico Ministero nel numero che stimerà corrispondente alla importanza del processo. Questi commissarî in Francia nel famoso processo dei Ministri di Carlo X (1830) furono tre, e tre furono in Italia nel processo Nasi. Indi, con un messaggio informa il Senato dell'accusa che essa formula e dei commissarî che essa ha prescelto a sostenerla; e con ciò finiscono le sue attribuzioni, le quali — si noti — non possono esplicarsi che mentre la sessione è aperta.

Ma anche a questo proposito l'ultimo caso Nasi non fu avaro di eccezioni, e dove non giungevano a scovarle i difensori, ci pensavano altri; nè sempre — lo diciamo ad onore del vero — destituite di serietà. Così, come era stata censurata la nostra Camera perchè prima di pronunciare l'accusa contro l'ex Ministro non aveva proceduto ad una apposita inchiesta (alla quale censura noi abbiamo già risposto (§ 506), fu poi censurata perchè illegalmente provvide a detta accusa trascurando di emettere in proposito una sentenza nelle forme più correttamente costituzionali — si diceva — come suggeriscono la lettera e lo spirito dello Statuto e l'esempio di altre legislazioni [1].

[1] ESCOBEDO. *L'illegalità dell'accusa e dell'arresto dell'on. Nasi e del comm. Lombardo nel procedimento avanti l'Alta Corte.* « Giustizia Penale », XIII, col. 1186.

Cfr. pure la bella critica, favorevole alla tesi nostra, dell'ARANGIO RUIZ, *Accusa e arresto dell'ex Ministro Nasi.* « Rivista penale », vol. LXVI, pagine 303-304.

Lasciamo stare l'esempio degli altri popoli, prima di tutto perchè questi esempî non tornerebbero sempre favorevoli a chi li invoca, e poi perchè ogni questione va anzi tutto, fin ch'è possibile, risolta con criterî attinenti al diritto patrio.

Ora questo sta contro coloro che sostengono che l'Assemblea elettiva debba pronunziare, nel caso che ci interessa, una sentenza d'accusa o di rinvio al giudizio dell'Alta Corte.

La confusione delle cose suol nascere spesso da quella delle parole, dice un detto che bisognerebbe sempre ricordare; e la tesi che combattiamo nasce appunto dal dare alla parola « accusa », che si trova nell'articolo 47 dello Statuto, lo stesso valore e la stessa portata che questa parola ha nel Codice comune di procedura, là dove parla delle « sentenze d'accusa » che rinviano gli accusati dinanzi alla Corte d'Assise.

Ma, a dimostrare l'infondatezza dell'argomentazione ci basterà l'osservare che il Codice di procedura penale comune è posteriore allo Statuto, e che quindi non poteva essere nella intenzione del costituente dare alla parola « accusa », da lui usata nell'articolo 47, un simile significato.

Aggiungiamo inoltre che, se la Camera emettesse sentenza di accusa o rinvio, confonderebbe funzioni accusatorie ed inquisitorie che il nostro stesso Codice tiene separate e che, per vedere confuse, bisognerebbe risalire ad altri tempi; e che, ad ogni modo, è troppo facile avvertire quanto simile ufficio sarebbe incompatibile colle funzioni proprie che la Camera è chiamata ad esercitare.

Per cui si conchiude che la Camera, per il retto esercizio del diritto di cui all'articolo 47 dello Statuto, è necessario e sufficiente, come dicono i matematici, che essa *denunzi* al Senato il Ministro o l'ex Ministro ritenuto colpevole di determinati reati, dando mandato a speciali commissarî suoi di adempiere, presso l'Alta Corte, a quelle funzioni che, presso i Tribunali ordinarî, esercita il Pubblico Ministero.

Dopo di che (e pare ovvio il fare osservare ciò, tanto è cosa naturale) il Ministro accusato ha l'obbligo di dare le proprie dimissioni. Obbligo certamente non giuridico, perchè dal punto di vista giuridico spetta solo al Re di revocare i Ministri: ma politico e inevitabile, perciocchè se i Ministri sono costretti il più delle volte a dimettersi per semplici voti di censura o di sfiducia della Camera (§ 678), a maggior ragione debbono ciò fare in seguito ad un formale voto d'accusa.

Un'altra questione è necessario esaminare: quale, cioè, sia l'effetto della proroga o della chiusura della sessione o dello scioglimento della Camera sull'accusa da questa istituita.

Se l'accusa medesima trovasi già portata a conoscenza dell'Alta Corte, la quistione è risoluta dal capoverso dell'articolo 36 dello Statuto, nel senso che l'Alta Corte continua a sedere fino ad espletamento del giudizio.

Ma *quid* se, dichiarata l'accusa ed eletti i commissarî, questi non abbiano ancora iniziato le incombenze del loro ufficio presso l'Alta Corte?

Si sa quale è l'effetto della chiusura della sessione o dello scioglimento della Camera sugli affari in corso e sulle varie Commissioni parlamentari (§ 183). Si domanda ora se si debba egualmente interrompere o dichiarare caduta anche l'accusa contro i ministri.

Noi non dubitiamo minimamente che tale accusa, una volta rassegnata all'Alta Corte di Giustizia, debba continuare fino a che la stessa Camera elettiva non dichiari di rinunciarvi. E ciò per l'unica ma fortissima ragione che la pratica opposta offrirebbe un mezzo troppo comodo all'Esecutivo di rendere nullo il supremo diritto della Camera.

Se non si ammette, a favore dei ministri accusati, l'amnistia, perchè, per quanto un diritto, sarebbe non franco, nè degno, nè opportuno, nè riguardoso per la Camera l'applicarlo (§ 176, bis) così non si può ammettere il sotterfugio della chiusura e dello scioglimento della Camera.

Nè giova il dire che la sessione nuova o la nuova Camera potrebbero riprendere l'azione interrotta; perchè questo equivarrebbe a sostenere che per esperimentare sul serio la potestà dell'articolo 47 occorrono ripetuti voti di più sessioni o Camere consecutive, mentre siffatto sistema è interamente estraneo ed ignoto al nostro diritto pubblico. Si aggiunga ancora che — appunto perchè si tratta, dopo tutto, di atti incresciosi e rattristanti, anche se doverosi — se una Camera fosse costretta a ritornare più volte sopra lo stesso argomento e contro la stessa persona, non si troverebbe sempre facilmente, per tante ragioni, chi sarebbe pronto a prendere l'iniziativa d'una nuova messa in istato d'accusa. Si sa come in questi ultimi tempi, e dopo la sentenza, più volte ricordata, della Corte Suprema in causa Nasi, che negava al magistrato ordinario la competenza di giudicare quest'ultimo, pochi speravano che la Camera avesse la forza di tornare sopra il grave argomento. Ed era, viceversa, questa speranza — fortemente radicata nell'animo del giudicabile — che spingeva quest'ultimo ad escogitare ogni eccezione dilatoria per allontanare il giorno del giudizio, o per far sì che la questione — costretta a tornare alla Camera — vi fosse definitivamente seppellita, come avvenne pei casi Giolitti e Crispi.

Infine osserviamo che il capoverso dell'articolo 36 dello Statuto non avrebbe senso comune se non fosse accolto questo nostro modo di vedere.

* § **509.** — Evitando di trascrivere qui letteralmente gli articoli del *Regolamento giudiziario del Senato* [1] che regola la materia in esame ed al quale può ricorrere chi voglia maggiori dettagli, ci limiteremo a riassumere i punti principali, facendoli, ove occorra, precedere o susseguire da succinte critiche.

Il Senato (il quale in quel momento si troverà anche esso in sessione essendo in sessione la Camera), il Senato,

[1] Approvato nella tornata del 20 dicembre 1900, modificato all'articolo 19 nella seduta del 4 luglio 1901.

adunque, riunito dal suo Presidente in Comitato segreto, riceve il messaggio della Camera e si dichiara costituito in Alta Corte di giustizia (ossia in corpo che però funziona anche durante le chiusure e le proroghe) e ciò senza alcun bisogno di decreto reale (§ 367). Ove il messaggio della Camera non porti già la notizia dei commissarii eletti per l'accusa, il Presidente dell'Alta Corte invita la Camera stessa a nominarli (art. 2 e 6 del Reg. Giudiz.). La Camera lo farà subito se trovasi in sessione, ovvero lo farà non appena sia riconvocata in sessione: non facendolo, s'intenderà che abbia abbandonata l'accusa, e così pure l'accusa s'intenderà abbandonata se i commissarî eletti dalla Camera non si presentino poscia a sostenerla. Questo non lo dice nessuna legge e nessun regolamento, ma ci sembra una illazione naturale del principio che vien meno l'accusa laddove difetta l'accusatore. E non vogliamo neppure fermarci ad esaminare se il fatto della non presentazione dei commissarî della Camera potesse derivare da manifesti o taciti accordi presi da essi colla Camera stessa e non comunicati ufficialmente all'Alta Corte, o dipendere piuttosto dalla sola volontà di essi commissarî o da malattia od altra forza maggiore. Sono ipotesi — specialmente le due prime — che parrebbe assurdo soltanto l'escogitare. Certo sarà difficile che esse possano verificarsi; ma non però impossibili in ispecie le ultime. Ed anche per questo è evidente che la Camera nel processo Nasi volle il loro numero portato a tre.

Posto ciò, primo atto dell'Alta Corte è di stabilire la propria competenza [1]. Nasce legittimo il dubbio se, trattandosi del caso che ci occupa, possa o debba l'Alta Corte riconoscere la propria competenza. Il dubbio a noi pare giustificato dall'esame degli articoli 1 e 2 del regolamento giudiziario del Senato. Nel primo di essi che contempla *la prima parte del primo paragrafo dell'articolo 36* (crimini

[1] Commentando l'articolo 36 (§ 368) ha trattato di quest'argomento anche il RACIOPPI. Perciò noi qui non faremo che toccare quelle parti che l'ultimo caso Nasi ha rese degne di nota.

di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato) accenna esplicitamente al riconoscimento della competenza per il titolo del reato: non così, invece, l'articolo 2 che riguarda il procedimento penale promosso contro i Ministri accusati dalla Camera. Ivi si dice soltanto che « il Senato, in Comitato segreto, pronunzierà ordinanza colla quale si dichiarerà costituito in Alta Corte di Giustizia ».

Dato quest'articolo, invano, come fece taluno, s' invocherebbe il principio sancito dalla Suprema Corte nella sentenza 8 novembre 1897 in causa Crispi, e così formulato: « Spetta al Senato di decidere della competenza dell'Alta Corte di Giustizia ». Maggiore valore ha invece la considerazione che è principio generale di diritto giudiziario, applicabile a tutti i procedimenti penali, che il magistrato il quale è chiamato a decidere in merito possa anche sentenziare sulla propria incompetenza. Onde si dovrebbe concludere che anche pel caso di procedimento penale contro i Ministri il Senato ha in linea generale il diritto di dichiarare o meno la propria competenza.

La quale competenza (ed il Senato per stabilirla non dovrebbe d'altro preoccuparsi) è subordinata a due sole condizioni statutarie: che vi sia l'accusa della Camera e che l'accusato sia un Ministro.

Analizzare la natura od il titolo del reato, vedere se e quali relazioni passino tra il reato imputato e le relazioni di Ministro, ecc., costituirebbero, secondo noi, uno sconfinare dalla lettera e dallo spirito dello Statuto, e potrebbe portare ad una dichiarazione di incompetenza tanto incostituzionale quanto gravida di pericolosi conflitti colla Camera e con danno enorme della giustizia. I quali timori e pericoli non mancarono nell' ultimo ed unico caso di Ministro giudicato [1]; timori non ingiustificati dopo le sorprese della Cassazione. Ma fortunatamente l'alto senno del Senato li scongiurò tosto, in quanto che la questione della competenza non fu neppure ventilata in seno al Collegio. E fu

[1] Cfr. MOSCA. *Ancora sulla competenza del Senato* « Corriere della Sera » 2 luglio 1907, n. 179.

— ripetiamo — grande fortuna perchè la dichiarazione di incompetenza che avesse eventualmente emessa il Senato in ordine al giudizio dell'ex Ministro, unitamente alla precedente dichiarazione di incompetenza pronunciata — come tante volte si accennò — dalla Suprema Corte regolatrice, avrebbe significato, pei Ministri d'Italia, la possibilità dell'impunità dopo avere fatto man bassa del pubblico erario.

Però non è detto che vi sia sempre la certezza che il Senato — nonostante il verificarsi delle due condizioni da noi accennate — e, trattandosi di Ministri, si dichiari competente. Talvolta ci può essere necessità il pronunziarsi se una delle parti prima o durante lo svolgimento del giudizio solleva l'eccezione. Certo vi ha almeno la possibilità del contrario; nel qual caso il potere giudiziario rimane affatto libero d'agire o di continuare l'azione ch'era stata interrotta dall'assunzione dell'accusa per parte della Camera. E parliamo di « potere giudiziario libero d'agire » perchè non possiamo pensare che abbia a verificarsi, per una seconda volta, il triste scandalo di una sentenza già tante volte deplorata (§ 502) e che toglierebbe preventivamente il mezzo di rivolgersi alla magistratura ordinaria, dopo la dichiarazione d'incompetenza del Senato.

Riconosciuta, invece, esplicitamente o tacitamente la competenza, il Senato emette poi ordinanza colla quale si dichiara costituito in Alta Corte di Giustizia. Detta ordinanza verrà poi comunicata alla Camera con un messaggio.

Dopo di che il Presidente della medesima procede allo interrogatorio dell'accusato o personalmente o a mezzo di un Senatore da lui delegato, o d'ufficio come su dimanda delle parti: non che a tutti quegli atti e a quelle informazioni che potranno essere utili alla manifestazione della verità.

Il che implica anche la facoltà di tener valide tutte le prove ed i documenti raccolti precedentemente dall'autorità giudiziaria o dalla Camera, come avvenne, di fatti, nel caso Nasi; non che di rinnovarli in tutto od in parte o completarli.

Di tutto si darà avviso ai Commissarî della Camera.

Convocata poi l'Alta Corte, segue infine il giudizio stesso e la sentenza, e l'esecuzione di essa nei modi e nelle forme che pur vedemmo sotto l'articolo 36.

Al medesimo articolo rimandiamo per le varie questioni: — se l'Alta Corte possa creare reati o pene non previsti già dalle leggi — se vi sieno gravami o rimedî contro le sue sentenze. — Circa il quesito se la Corona possa esercitare il dritto di grazia o di amnistia contro i Ministri od ex Ministri sottoposti a giudizio, cfr. il § 176 *bis*.

* Valore ed applicazione odierna dell'articolo 47.

* § **510.** — Abbiamo incominciato il commento a quest'articolo, dando qualche cenno sulle origini sue storiche e razionali: terminiamo esaminandone brevemente il valore odierno presso i principali Stati a regime parlamentare e presso di noi.

L'istituto dell'*impeachment*, nato, come si disse, in Inghilterra coi primi passi del regime costituzionale rappresentativo, e quando l'assemblea popolare non aveva che l'ufficio di stare a guardia della legalità estrinseca degli atti del Governo, ebbe larga e temibile applicazione sino a che formò l'unica arma della Camera contro i Ministri nella sua lunga e formidabile lotta con la Corona. Non riuscendo a piegare il Sovrano, l'assemblea s'ingegnava ad impacciarne l'opera ora negandogli le imposte, ora trascinandone i Ministri sul banco dei rei, al che giovava non poco il carattere discrezionale ed arbitrario dell'*impeachment* secondo il dritto inglese, non vincolato a norme giuridiche nè disciplinato in quanto alla qualificazione dei fatti imputati od in quanto all'applicazione delle pene. Ma come s'affermava su basi irrevocabili il predominio del Parlamento, e la Camera per mezzo del sistema di Gabinetto influiva non più nella mera legalità, ma sulla convenienza intrinseca degli atti del Governo, e recavasi in mano il mezzo semplice e spiccio di allontanare dal potere i Ministri malvisti,

l'*impeachment* doveva decadere e decadde; cosicchè da circa un secolo non se ne ha più alcun esempio.

Analogamente nella Francia moderna una sola volta fu sperimentata l'accusa parlamentare contro i Ministri, e ciò accadde nel 1830, all'indomani d'una rivoluzione e d'una mutazione di dinastia, quando la turbata opinione pubblica reclamava ad ogni costo le sue vittime.

In altri paesi d'imperfetto sviluppo parlamentare le opposizioni spesso propongono anche oggi l'accusa contro i Ministri che esse non riescono ad allontanare in altro modo dal timone della cosa pubblica; ma le maggioranze che quei Ministri sostengono, non si piegano mai a votarla. Sotto l'imperio dello Statuto nostro la Camera prima del giugno 1907 non aveva mai fatto uso di quest'estremo diritto: e già vedemmo (§ 502) come i due processi del 1895 e del 1897, iniziati davanti alla magistratura ordinaria contro due ex Ministri, furono spenti appena sul nascere.

Così che correvano facili alle labbra le parole del Constant: *Les Ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais;* e l'articolo 47, che pure, a termini dello Statuto, costituisce l'unica sanzione della responsabilità ministeriale scritta nell'articolo 67, minacciava di essere abrogato dalla dessuetudine.

* § **511.** — Se non che venne l'accusa, il giudizio e la condanna dell'ex Ministro Nasi (§§ 374, 502) a togliere fondamento alle suaccennate conclusioni pessimiste, che fino a ieri sembravano fondate, e che per la salute delle istituzioni monarchiche rappresentative è necessario respingere.

L'arma suprema dell'articolo 47 rimane dunque sempre in pugno alla Camera, e sospesa di continuo sul capo dei Ministri che osassero violare le leggi e tradire il pubblico interesse. Ma poichè essa presume un *reato*, ben si comprende come le manchi fortunatamente la materia, a misura che la civiltà e l'educazione politica e il sindacato

dell'opinione pubblica rendono i Ministri più riguardosi dall'offendere deliberatamente le leggi penali. E poichè non solo presume un reato, ma un reato di tale importanza estrinseca da imporre alla Camera il suo diretto intervento, si comprende ancora, che in regime di Gabinetto l'esperimento di questa estrema facoltà debba diventare anche più cauto e difficile. Infine, poichè la Camera esercita anche il sindacato *politico* sui Ministri (§ 725), è cosa naturale ed evidente che quanto più essa riesce agevolmente a minacciare e a cacciar di seggio i governanti nei quali non ha fiducia, tanto più si allontana la necessità o l'utilità di minacciar loro un processo o intentarlo. La responsabilità *politica* dei Ministri, che può essere posta in moto per ogni più piccolo atto e dalla sola Camera elettiva senza il bisogno del concorso della Camera vitalizia, e con mezzi semplici ed accessibili, e con l'effetto sicuro e sufficiente di abbattere i Ministri per sostituire loro altri uomini più simpatici alla maggioranza (§ 678) ha pertanto ricacciato verso il fondo, e reso praticamente inutile l'appello alla responsabilità *penale*, che non può essere posta in moto ad ogni piè sospinto, nè per volontà di una sola Camera, nè con mezzi dei più semplici e a portata di mano, nè senza un turbamento gravissimo della cosa pubblica. Il processo politico sommario ha scalzato il grave e solenne processo giudiziario nella stessa misura in cui il sistema parlamentare ha sostituito quello costituzionale semplice. Oggi alle assemblee politiche basta nella quasi totalità dei casi il sindacato politico; e d'altra parte più questo è sviluppato, più è esteso il sentimento della legalità, più i Ministri stessi si guardano dal cadere in falli che reclamerebbero una repressione penale.

Noi vedremo agli articoli 65-67, come a luogo opportuno, l'intima ragione per cui si è sviluppato e si regga il sistema di Gabinetto o sistema parlamentare, e con quali mezzi il Parlamento esercita sui Ministri il sindacato politico scacciandoli di seggio tutte le volte che sorga fra loro un disaccordo sul modo di governare e tutelare gl'interessi pubblici. Qui basta aver posto in luce, che se il sindacato politico

rende superfluo in pratica il sindacato penale, non però lo annulla: e l'articolo 47 benchè sia stato adoperato dal 1848 ad oggi una sol volta, e benchè debbasi desiderare che non abbia mai più ad esservi ragione di adoperarlo in seguito, nondimeno sarà sempre vivo e presente, quale tutela unica dei diritti che non hanno altra guarentigia istituzionale nello Stato moderno, e quale estrema arma di efficacia preventiva e repressiva pel mantenimento delle istituzioni libere.

FINE DEL VOLUME II

110458

INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME II

Art. 24 . . . . . *Pag.* 3

Diritti e doveri dei cittadini . . . . . » 3

§ 258. Lo Stato e gl'individui. — § 259. La libertà. — § 260 Libertà politica. — § 261. Libertà civile. — § 262. L'uguaglianza — § 263. Suo significato. — § 264. Sua esigenza (*n*). — § 265. Libertà e uguaglianza. — § 266. I diritti individuali. - § 267. I doveri individuali. Obbedienza. Resistenza passiva. — § 268. Resistenza attiva. — § 269. Rivoluzione. — § 270. Le dichiarazioni dei dritti.

Disposizioni sull'uguaglianza . . . . . » 34

* § 271. Uguaglianza dinanzi alla legge. — § 272. Godimento dei diritti — § 273. Legislazione positiva sul godimento e la decadenza dai diritti (*n*). — § 274. Ammessibilità ai pubblici uffici.

Art. 25 . . . . . » 51

Uguaglianza di fronte alle imposte . . . . . » 51

§ 275. Cenno storico. — § 276. Esame dell'articolo 25. — § 277. Proporzionalità e progressività delle imposte (*n*).

Art. 26 . . . . . » 59

La libertà individuale . . . . . » 59

§ 278. Contenuto della libertà individuale (*n. n*). — § 279. Significato della garenzia accordatale dallo Statuto, e limiti di essa. — § 280. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia penale. Commento al capoverso di quest'articolo. — § 281. L'arresto preventivo. — § 282. Arresti per mandato; arresti di polizia, senz'ordine o per ordine. — § 283. Controllo sugli arresti. — § 284. Scarcerazione provvisoria e libertà provvisoria. — * § 285. Sanzioni per l'osservanza delle norme tutelatrici nell'arresto preventivo. — § 286. Traduzione in giudizio, processo e arresto in esecuzione di sentenza. — § 287 Limiti derivanti dalle necessità della polizia. — § 288. L'ammonizione. — § 289. La vigilanza speciale. — § 290. Il domicilio coatto (*n*). — § 291. Limiti derivanti dalle esigenze di certi servizi pubblici. — § 292. Limiti specifici alla libertà di locomozione (*n*). — § 293. Limiti specifici alla libertà di professione, arte o mestiere (*n. n*).

Art. 27 . . . . . » 110

Inviolabilità del domicilio . . . . . » 110

§ 294. Ragioni di quest'articolo. — § 295. Valore di esso. — § 296. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia (*n*). — § 297. Limiti derivanti dalle necessità di certi pubblici servizi. — § 298. Gli alloggiamenti militari.

Art. 28 . . . . . *Pag.* 121

La libertà di stampa. . . . . » 121

§ 299. Il pensiero e le sue manifestazioni. — § 300. La stampa e il regime assoluto. — § 301. La stampa e il regime libero. — § 302. Origini storiche di quest'articolo. — § 303. Prima parte di esso. — § 304. Editto 26 marzo 1848; libertà della stampa in Italia (*n*). — § 305. Reati di stampa. — § 306. Disposizioni cauzionali intese ad assicurare la repressione dei reati di stampa. — § 307. Su chi grava la responsabilità dei reati di stampa (*n. n*). — * § 308. Come detta responsabilità è ed era messa in opera - Legge 28 giugno 1906, n. 278, sull'abolizione del sequestro preventivo dei giornali. — § 309. Abolizione delle restrizioni penali e fiscali sulla libera circolazione degli stampati. — § 310. Residui della censura: il capoverso dell'articolo 28 (*n*). — § 311. I disegni, le affissioni, le rappresentazioni teatrali (*n*).

Art. 29 . . . . . » 165

Inviolabilità della proprietà . . . . . » 165

§ 312. La proprietà individuale, e sua difesa giuridica. — § 313. Valore del primo comma di questo articolo. — § 314. Limiti: l'espropriazione per causa di pubblica utilità. — § 315. Se e in quanto l'espropriazione si applichi alle cose mobili (*n*). — § 316. Altri vincoli ed obblighi al diritto di proprietà nei rapporti con l'interesse pubblico (*n*).

Art. 30 . . . . . » 180

Imposizione e riscossione dei tributi . . . . . » 180

§ 317. Perchè i tributi sono riserbati alla competenza della legge. — § 318. Perchè si parla di consenso delle Camere e sanzione del Re. — § 319. Perchè si richiedono due leggi, per l'imposizione e per la riscossione. — § 320. A quali « tributi » si riferisce quest'articolo.

Art. 31 . . . . . » 190

Il debito pubblico . . . . . » 190

§ 321. Cenni preliminari. — § 322. Significato e valore dell'articolo 31 (*n*). — § 323. Conseguenti disposizioni nella legge organica del debito pubblico.

Art. 32 . . . . . » 198

Libertà di riunione ed associazione. . . . . » 198

§ 324. Riunioni ed associazioni. — § 325. Necessità di guarentigie e limiti.

Il diritto di riunione . . . . . » 205

§ 326. Riunioni private, riunioni pubbliche, processioni, dimostrazioni, cortei, assembramenti. — § 327. Origine e significato dell'articolo 32. — § 328. Limite proibitivo: divieto delle riunioni che non si svolgono pacificamente e senz'armi. — § 329. Limite preventivo: avviso all'autorità di

pubblica sicurezza. Termini di esso per le riunioni. Le riunioni elettorali. La riunione negli edifizî del culto. — § 330. Se esista facoltà di divieto per le riunioni pubbliche. — § 331. Termini dell'avviso preventivo e facoltà di divieto per le processioni, le dimostrazioni e i cortei (*n*). — § 332. Scioglimento delle riunioni, delle passeggiate, degli assembramenti in tumulto.

Il diritto d'associazione . . . . . *Pag.* 224

§ 333. Le associazioni e lo Statuto. — § 334. Limite proibitivo e sue conseguenze. — 335. Stato della legislazione in Italia. — * § 336. Scioglimento delle associazioni illecite e di quelle pericolose all'ordine pubblico.

Art. 33 . . . . . » 239

Composizione del Senato . . . . . » 240

§ 337. Osservazioni preliminari. — § 338. La nomina regia. — § 339. La nomina vitalizia. — § 340. Il numero non limitato. — § 341 L'età. — * § 342. La cittadinanza e il godimento dei diritti. — § 343. Le categorie d'eleggibilità. Gli ecclesiastici. — § 344. Le cariche elettive. — §. 345. Le cariche di nomina regia (*n*). — § 346. Le categorie del sapere e del merito. — § 347. Il censo. — § 348. Notizie finali, e cifre statistiche (*n*). — § 349. Tentativi di riforma del nostro Senato (*n*). — § 350. Criterii da tenersi presenti per la riforma senatoria.

Art. 34 . . . . . » 278

Prerogativa senatoria dei Reali Principi . . . . . » 278

§ 351. Ragioni e origini di questa prerogativa. — § 352. Da qual momento essa ha principio. — § 353. Età di ammissione dei Reali Principi in Senato — §. 354. Loro precedenza sugli altri Senatori.

Art. 35 . . . . . » 287

L'Ufficio di Presidenza del Senato . . . . . » 287

§ 355. Guarentigie parlamentari. — § 356. Il Presidente delle assemblee politiche. — § 357. I Vicepresidenti, i Segretarii e i Questori. — § 358. Prima parte dell'art. 35. — § 359. Seconda parte dell'art. 35 e disposizioni del regolamento del Senato (*n*). — * § 360. Elenco dei Presidenti del Senato dal 1848 alla XXII legislatura.

Art. 36 . . . . . » 300

L'Alta Corte di Giustizia . . . . . » 300

§ 361. Origine di quest'articolo. — § 362. Nome di Alta Corte.

Competenza . . . . . » 304

§ 363. Rinvio di due casi di competenza. I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato (*n*). — § 364. Carattere sussidiario e facoltativo della competenza su questi crimini. — § 365. Ragioni e utilità di questa competenza. — § 366. Competenza per connessione di causa.

Procedimento . . . . . *Pag.* 312

§ 367. Convocazione dell'Alta Corte (*n*). — § 368. Giudizio sulla propria competenza. — § 369 Presidente, Pubblico Ministero, Cancelleria, Parte Civile e Difesa. — § 370 La Commissione Istruttoria. — § 371. Provvedimenti della Commissione Istruttoria dopo compiuta l'istruzione. — § 372. La Commissione d'Accusa. — § 373. Il dibattimento. — * § 374. La sentenza. Inammissibilità di rimedi contro la medesima. — * 375. Purgazione della contumacia e revisione dei processi. — * 376. La grazia Sovrana in rapporto alla sentenza dell'Alta Corte.

* Carattere del Senato in Alta Corte di Giustizia . . . . . » 346

* § 377. Erroneo significato che si attribuisce al capoverso di quest'articolo. — * § 378. Significato vero e portata del medesimo.

Art. 37 . . . . . » 354

Arresto e giudizio dei Senatori . . . . . » 354

§ 379. Scopo. — § 380. Origine storica. — § 381. Prerogativa del Foro speciale: non comprende la materia civile nè quella disciplinare. § 382. Comprende anche le contravvenzioni. — § 383. E i reati militari. — § 384. Caso di Senatori che siano Ministri, o Prefetti o Sindaci (*n*). — § 385. Opportunità del privilegio di Foro. — § 386 Prerogativa in materia d'arresto (*n*) — § 387. Perquisizioni nel domicilio dei Senatori. — * § 388. Quando incominciano le prerogative senatorie. — * 389. Quando cessano.

Art. 38 . . . . . » 379

Atti di stato civile della Real Famiglia . . . . . » 379

§ 390. — Scopo e origine di questo articolo.

Art. 39 . . . . . » 383

* Cenni sulla Camera dei deputati e sul corpo elettorale in generale . . . . . » 384

*§ 391. Duplice funzione cui è chiamata ad esercitare la Camera dei deputati; suo carattere preponderante di fronte al Senato ed alla Corona — *§ 392. Come essa debba essere eletta dal popolo, e criterî generali riguardanti l'elettorato. — *§ 393. Numero dei membri della Camera elettiva. Elezione diretta ed indiretta. Necessità di ripetere periodicamente l'elezione. — *§ 394. Il costituente piemontese e l'elettorato. — *§ 395. La legislazione in materia elettorale anteriore alle riforma del 1882.

* La vigente legge elettorale italiana . . . . . » 400

*§ 396. La grande riforma del 1882. — *§ 397. Condizioni generali di capacità elettorale. Esclusione delle donne dal diritto di voto. — *398. Condizioni specifiche riflettenti: *a*) la capacità intellettuale; *b*) il censo. — * 399. Disposizioni transitorie concernenti le surriferite condizioni. — *§ 400. Casi di esclusione e di sospensione dal diritto elettorale. — *§ 401. Numero degli elettori dopo la riforma del 1882.

* I collegi elettorali . . . . . *Pag.* 417

*§ 402. Rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei deputati. — *§ 403. Collegio uninominale e plurinominale o scrutinio di lista. – *§ 404. Costituzione dei Collegi elettorali. – *§ 405. Il Collegio in rapporto all'elettore: *a*) il domicilio politico; *b*) le sezioni.

* Procedimento elettorale . . . . . » 426

*§ 406. La formazione delle liste: *a*) Commissione elettorale comunale; *b*) Commissione elettorale provinciale; *c*) intervento dell'autorità giudiziaria. — *§ 407. Altre disposizioni atte a favorire od a guarentire la esatta formazione delle liste. – *§ 408. Convocazione dei Collegi. — *§ 409. Convocazione degli elettori per parte dell'autorità comunale. — *§ 410. Riunione dei medesimi nelle sale delle votazioni. Uffici o seggi elettorali. Loro còmpiti. — *§ 411. Sistema di votazione. — *§ 412. Lo scrutinio. — *§ 413. Proclamazione dell'eletto e ballottaggio.

* Sanzioni . . . . . » 452

*§ 414. Disposizioni penali atte a garantire il procedimento elettorale in genere, e più precisamente: *a*) la formazione delle liste; *b*) la sincerità della votazione e la libertà di voto.

Art. 40 . . . . . » 458

* Eleggibilità alla Camera dei deputati . . . . . » 459

* § 415. Criterii generali di eleggibilità. — * § 416. Il costituente piemontese di fronte al problema riguardante la eleggibilità. — * § 417. La portata della formula « nessun deputato può essere ammesso alla Camera ». — * § 418. Condizione di eleggibilità e prima condizione: « occorre esser suddito del Re ». Esame di questa espressione statutaria. — *§ 419. Seconda condizione: Età di trent'anni. — * § 420. Terza condizione: Avere il godimento dei diritti civili e politici. — * § 421. Cenni generali intorno agli « altri requisiti voluti dalla legge » secondo la formula testuale usata dallo Statuto.

* Ineleggibilità assolute e relative . . . . . » 467

* § 422. Ineleggibilità per ragioni d'impiego. — Eccezioni in proposito. — * § 423. Ineleggibilità per rapporti d'interesse col Governo — * § 424. Ineleggibilità di coloro che si trovano al servizio di Stati esteri. —* § 425. Ineleggibilità degli ecclesiastici aventi cura d'anime. – * § 426. Altre ineleggibilità assolute: Senatori, deputati. – * § 427. Ineleggibilità relative.

* Incompatibilità parlamentari . . . . . » 477

* § 428. Distinzione tra *ineleggibilità* ed *incompatibilità*. — * § 429. Specificazione delle varie incompatibilità sancite dalle nostre leggi. — * § 430. Caso del deputato promosso d'impiego od elevato ad ufficio compatibile colla deputazione politica.

* Testo delle leggi . . . . . » 480

* § 431. Precedenti storici. — * § 432. Disposizioni vigenti.

Art. 41 . . . . . *Pag.* 485

Il mandato imperativo . . . . . » 485

§ 433. Carattere del mandato politico nei primi tempi del sistema rappresentativo. § 434. Come le mutate condizioni di fatto abbiano, nei tempi moderni, cambiato il carattere di detto rapporto. — § 435. La condanna del mandato imperativo in Francia. L'esempio è seguito dal costituente piemontese. — § 436. Valore giuridico della condanna del mandato imperativo. Disamina della prima parte dell'articolo 41 (*n*). — § 437. Disamina del capoverso di detto articolo.

Rapporti fra elettori e deputati . . . . . » 499

§ 438. Natura di questi rapporti: si esamina l'opinione di coloro che considerano la Camera un organo dello Stato. — § 439. Si esamina l'opinione di coloro che la considerano essenzialmente un organo di rappresentanza del popolo. — § 440. Come possano conciliarsi le due sopraccennate opinioni. — § 441. Argomenti che suffragano la tesi essere ad un tempo la Camera organo statuale ed organo rappresentativo.

Art. 42 . . . . . » 516

Durata della legislatura . . . . . » 516

§ 442. Cenni storici. — § 443. Commento di quest'articolo (*n*). — * § 444. Elenco delle nostre legislature, con la divisione in sessioni e il numero delle adunanze di ciascuna Camera dal 1848 al 1908.

Art. 43 . . . . . » 525

L'Ufficio di Presidenza della Camera . . . . . » 525

§ 445. Cenni storici. — * § 446. Disposizioni del regolamento della Camera. Ultime modificazioni del 1907. — * § 447. Tendenze nella scelta del Presidente, ed elenco dei Presidenti dal 1848 al 1908.

Art. 44 . . . . . » 536

Convocazione dei collegi vacanti . . . . . » 536

§ 448. Ragione dell'articolo. — § 449. Sua origine. — § 450. Disposizioni della legge elettorale (*n*).

Art. 45 . . . . . » 544

* Cenni generali sulle prerogative personali dei deputati . . . » 546

* § 451. Precedenti storici in Inghilterra. — * § 452. Disposizioni in proposito di altre Costituzioni imitate dal costituente piemontese.

* Traduzione in giudizio . . . . . » 548

*§ 453. In quale stadio dell'istruttoria si renderanno necessarie la domanda e il consenso a procedere. — *§ 454. Interpre-

tazione della frase « in materia criminale ». — * § 455. Come la guarentigia non riguardi i giudizi ed i procedimenti disciplinari. - Così dicasi del caso in cui il deputato sia chiamato in giudizio penale come civilmente responsabile. — * § 456. Come debba invece rispettarsi anche pei reati d'indole « militare ». — * § 457. E' necessario e sufficiente che l'autorizzazione della Camera sia unica, quali che siano poi gli stadî successivi del giudizio. — * § 458. Occorre, invece, l'autorizzazione ove si tratti di ripetere il giudizio per opposizione o per purgazione di contumacia. — * § 459. *Quid* nel caso in cui, durante il procedimento debitamente autorizzato, si muti il titolo del reato. — * § 460. La singolarità del caso De-Felice nel 1894. — * § 461. Soluzione nei casi in cui la persona contro cui intendasi procedere eserciti funzioni di sindaco e sia deputato. — * § 462. Inapplicabilità degli articoli 371 e 453 del Codice di procedura penale nei riguardi del deputato. - *Quid* nel caso contemplato dagli articoli 621-625 detto Codice. — * § 463. Come l'autorizzazione alla *traduzione in giudizio* non implichi, per sè stessa, l'autorizzazione all'*arresto*. - *Quid* ove si tratti del deputato e ministro od ex ministro accusato e tradotto davanti all'Alta Corte di Giustizia a sensi dell'articolo 47 dello Statuto. - Il caso dell'ex ministro Nasi.

* Arresto . . . . . *Pag.* 570

* § 464. Come l'arresto si riferisca solo a materia d'indole penale. - I casi di « flagranza » e di « quasi-flagranza » di reato. - Ragione e disamina della formula statutaria. — * § 465. Se il consenso per l'arresto sia richiesto anche quando si tratti di dare esecuzione alla sentenza. - Gli ultimi casi Todeschini e Ferri. — * § 466. Ancora dell'arresto *cauzionale* per purgazione di contumacia. — * § 467. Effetti dell'autorizzazione rispetto alla decadenza o meno del mandato politico. — * § 468. L'esercizio del mandato di fronte ad alcuni istituti restrittivi della libertà personale.

* Inizio, durata e termine delle prerogative . . . . . » 581

* § 469. Disamina dell'inciso « nel tempo della sessione ». — * § 470. Continua detta disamina. — * § 471. Diritto consuetudinario inglese circa l'estensione delle prerogative relativamente al tempo susseguente alla chiusura della sessione. — * § 472. Quando incomincino le guarentigie pel deputato eletto nelle elezioni generali. — * § 473. Quando per quello eletto in elezioni parziali. - Cessazione delle guarentigie. — * § 474. Altre considerazioni: come la necessità dell'autorizzazione per *arrestare* o *tradurre* in giudizio, implichi l'altra necessità della stessa autorizzazione per *mantenere* l'arresto o *continuare* il giudizio. — * § 475. Come la prerogativa difenda la *carica* e non la *persona* dell'imputato. — * § 476. Conseguentemente il deputato non può rinunziare alle suaccennate prerogative. — * § 477. Le prerogative parlamentari di fronte alla proclamazione dello stato d'assedio. — * § 478. Il caso Pescetti nel 1898.

* Procedura per l'autorizzazione . . . . . » 594

* § 479. Ai rappresentanti del Pubblico Ministero spetta la richiesta d'autorizzazione. - Documentazione di detta domanda. — * § 480. Organo di trasmissione della domanda

è, per norma generale, il ministro Guardasigilli. — * § 481. Disposizioni in proposito del regolamento della Camera dei deputati. — * § 482. La condotta del Gabinetto di fronte a singoli casi riflettenti le prerogative della Camera. — * § 483. Limite d'indagine della Camera di fronte alla domanda d'autorizzazione. — * § 484. Fino a qual limite estendasi l'efficacia d'una prima autorizzazione. — * § 485. Conseguenze che derivano dalla mancanza d'autorizzazione.

* Riassunto e statistica . . . . . *Pag.* 602

* § 486. Conclusioni in merito alla traduzione in giudizio. — * § 487. Conclusioni in merito all'arresto. — * § 488. Quadro statistico delle domande d'autorizzazione all'arresto od alla traduzione in giudizio dalla I alla XXII legislatura.

Art. 46 . . . . . » 606

* Arresto di deputati per debiti . . . . . » 606

* § 489. Come si spiega l'esistenza di quest'articolo nello Statuto. — * § 490. La legge 6 dicembre 1877 abolitiva sull'arresto personale per debiti. — * § 491. Contenuto della guarentigia sancita nell'articolo 46. — * § 492. Durata. — * § 493. Sostanza della guarentigia e sua ragion d'essere. — * § 494. Anche questa guarentigia è sancita per la *carica* e non per la *persona* del deputato. — Effetti che ne derivano.

Art. 47 . . . . . » 613

* Accusa e giudizio dei Ministri . . . . . » 614

* § 495. Il diritto d'accusa in Inghilterra. — * § 496. Il diritto d'accusa in altri Stati. - Le *Carte* francesi del 1814 e del 1830 ed il costituente piemontese.

* Obietto e limiti dell'articolo 47 . . . . . » 617

* § 497. Come esso riguardi la sola responsabilità penale dei Ministri. — * § 498. Come la giurisdizione eccezionale dell'articolo 47 sia stabilita *ratione materiae* e non *ratione personae*. - Conseguenze che ne derivano in ordine alla competenza giurisdizionale. — * § 499. Nozione del reato ministeriale. — * § 500. Criteri d'indole obbiettiva e subiettiva per stabilire la natura del reato compiuto dal Ministro.

* Rapporti fra la Camera ed il magistrato ordinario . . . . . » 625

* § 501. Esposizione dei varii rapporti. — * § 502. Esame critico dei medesimi in relazione ai processi contro gli ex Ministri Giolitti, Crispi e Nasi. — * § 503. Conclusione circa detti rapporti. — * § 504. Procedura cui deve attenersi la magistratura ordinaria. — * § 505. Intervento della Camera allo scopo di avocare a sè l'accusa. — * § 506. Se la Camera possa sempre far propria l'istruttoria compiuta dalla magistratura ordinaria.

* Rapporti fra la Camera dei deputati ed il Senato. . . . . *Pag.* 637

* § 507. Cenni generali sulle loro rispettive competenze. — * § 508. Attribuzioni speciali della Camera. – Conseguenze della messa in istato d'accusa riguardo ai Ministri accusati. – Effetti della proroga e della chiusura della sessione e dello scioglimento della Camera sull'accusa da questa istituita. — * § 509. Costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia. - Sue attribuzioni.

* Valore ed applicazione odierna dell'articolo 47 . . . . . » 646

* § 510. L'esperimento dell'*impeachment* in Inghilterra, in Francia, in Italia. — * § 511. Conclusioni sulla odierna portata dell'articolo 47.