

LA POLITICA PARLAMENTARE

RIVISTA MENSILE

Direttore: Avv. SINIBALDO TINO

SOMMARIO

Questo numero contiene:

LA CAMERA HA PERSONALITA' GIURIDICA? (Ubaldo Cosentino) — LA LIBERAZIONE DEL DETENUTO ELETTO. L'OBBLIGO COSTITUZIONALE (Enzo Capalozza) — SPIGOLATURE: LA DEMOCRAZIA CRISTIANA E I «PARTITI MINORI» — LA GIUSTIZIA — GIOLITTI — SIC TRANSIT... — LA LEGGE ELETTORALE: L'ART. 59 E L'UFFICIO CENTRALE DELLA CASSAZIONE (Raffaele De Caro).

Contiene inoltre: La « riforma della rappresentanza politica » nel 1928: i discorsi pronunciati al Senato del Regno da Luigi Albertini, Ettore Ciccotti, Federico Ricci e Francesco Ruffini. Negata la fiducia all'ottavo Gabinetto De Gasperi. La posizione dell'Italia a Tangeri. La continuazione della discussione alla Camera, nel 1875, sulle condizioni della Pubblica Sicurezza in Sicilia.

Abb.ann. L. 2500 - Sem. L. 1500 - Estero il doppio - Questo numero L. 500 - Arretrato L. 600

DIREZIONE REDAZIONE AMMINISTRAZIONE

(Conto Corrente Postale N. 1/30581 intestato a Sinibaldo Tino)

ROMA - VIC. SCAVOLINO, 61 (Piazza Fontana di Trevi)

La Camera ha personalità giuridica?

Nel riordinare alcune vecchie carte di mio Padre mi è capitato d'imbattermi in uno studio su un argomento finora appena sfiorato dalla dottrina giurisprudenziale antica e moderna: se la Camera abbia o meno personalità giuridica.

Il problema è di sommo interesse, sia che lo si consideri sotto il profilo del diritto pubblico sia sotto quello del diritto privato e le argomentazioni che mio Padre svolge a sostegno della sua tesi mi sono sembrate molto convincenti.

Ma soprattutto ho avuto modo di apprezzare una volta di più — attraverso questa postuma Sua opera — la limpida ed acuta chiarezza del ragionamento e la forza di penetrazione che erano tra le doti più evidenti del suo spirito. Rileggendo queste pagine mi è parso di averlo ancora davanti a me, intento a spiegarmi i principi della procedura e del diritto parlamentari ed a guidare i miei primi incerti passi nelle discipline giuridiche; mi è parso di udire la sua parola calda e suadente chiarire, con la ferrea logica a cui sempre assoggettava il suo pensiero, i più difficili problemi di cui il suo particolare intuito gli dettava la soluzione ancor prima di ogni dimostrazione rigorosamente scientifica.

Ritengo di rendere omaggio alla sua memoria pubblicando questo inedito che stutizza in poche pagine — come era sua abitudine — l'impostazione e la soluzione di uno dei problemi più scabrosi del diritto parlamentare, colmando una grave lacuna di questa disciplina.

E ancora una volta davanti a Lui io m'inchino, reverente, più che come figlio a Padre, come allievo a Maestro.

J. C.

Prima di esaminare e risolvere la questione se la Camera dei Deputati abbia personalità giuridica, converrà esporre sommariamente taluni concetti fondamentali in materia di persone giuridiche, alla cui stregua sarà poi possibile fare una precisa valutazione giuridica del problema, certamente arduo e controverso, che ci vien posto.

Si è disputato molto in dottrina circa la natura della persona giuridica, tanto più che mancano assolutamente nel nostro diritto positive norme regolatrici, la cui emanazione, anzi, fu invocata in Senato durante la discussione della delega al Governo del Re di emanare un nuovo testo del Codice Civile.

Alcune teorie sostengono che la persona giuridica è una finzione (*fictio juris*), altre che essa è una realtà. In verità sia l'uno che l'altro concetto non sono da accogliersi: non finzione, perchè la persona giuridica esiste; non realtà, perchè la realtà richiama subito l'idea della presenza fisica, e questo è soltanto attributo della persona umana.

Perciò sembra preferibile quella teoria che sostiene essere la persona giuridica un'astrazione, un qualche cosa, cioè, che presuppone sì l'esistenza di una pluralità di persone, e, come vedremo, di un patrimonio, di uno scopo da raggiungere, ecc.; ma non si identifica con esse, sibbene ha una sua propria esistenza, nell'ambito del diritto, all'infuori e al di sopra di coloro che la pluralità medesima compongono.

Ciò premesso, aggiungiamo subito che si è distinto in dottrina fra corporazioni e fondazioni, persone giuridiche, cioè, che hanno, rispettivamente ed esclusivamente, la loro base in una pluralità di persone o in un patrimonio; ma le teorie prevalenti hanno affermato che la persona giuridica, come abbiamo accennato più sopra, può avere a base l'esistenza dell'uno o dell'altro elemento, sicchè una netta demarcazione non è possibile.

Urge piuttosto rilevare qui senz'altro quella distinzione fra le varie persone giuridiche che più interessa l'odierna questione: persone giuridiche di diritto pubblico, e persone giuridiche di diritto privato.

Appartengono alla prima categoria tutte quelle persone giuridiche che svolgono la loro attuale attività nella sfera del diritto pubblico, prima fra tutte lo Stato, la cui personalità giuridica è la prima ad affermarsi fin dalla sua costituzione, per diritto proprio; mentre dalla manifestazione della sua volontà deriva, o per legge, o per atto di Governo, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico ad altri enti, che, muniti di tale personalità per investitura statale, esercitano, nei limiti della loro sfera di azione, una parte dello *jus imperii* dello Stato.

Sono invece persone giuridiche di diritto privato tutti quegli enti, che, per gli scopi da raggiungere, hanno bisogno di astrarre dalle persone singole che li compongono per potere operare speditamente nell'interesse e della pluralità di persone e del patrimonio e degli scopi stessi che sono il titolo giustificativo del loro riconoscimento: operare, si intende, nell'orbita dei rapporti di diritto privato.

Aggiungiamo ancora, per chiudere la premessa, che le persone giuridiche cessano di esistere quando venga meno o sia venuto lo scopo della loro esistenza, o possono anche trasformarsi, per intervento e volontà dello Stato, nel senso che possono essere mantenute in vita con l'attribuzione di nuovi fini, diversi dai precedenti, ma riconosciuti parimenti utili.

Dicevamo poc'anzi che la prima e maggiore persona giuridica è lo Stato. Inutile illustrare l'esistenza degli elementi della sua personalità: persone, patrimonio, fini. Essi sono di un'evidenza assoluta.

Aggiungeremo ora che lo Stato, come del resto gli altri enti che hanno personalità giuridica di diritto pubblico, oltre all'esercizio della sovranità, che è la principale caratteristica della sua personalità dal punto di vista pubblicistico, volge anche la sua azione all'esercizio di facoltà derivanti dalla necessità di assicurare, nel complesso svolgimento della sua immensa potestà amministrativa, la gestione del suo patrimonio.

Da questo punto di vista è lecito affermare che lo Stato è anche persona giuridica di diritto privato, in quanto, attraverso agli organi competenti, compie tutti gli atti necessari all'assolvimento dei compiti suindicati, e, soprattutto, ha la capacità di agire.

E veniamo alla Camera dei Deputati, uno dei rami del Parlamento Nazionale, uno degli organi costituzionali dello Stato, dei poteri, anzi, dello Stato.

Parrebbe a prima vista non potersi negare ad essa la qualità di persona giuridica.

La Camera agisce, opera, manifesta la sua volontà; pertanto afferma una personalità.

Ma una indagine rigorosa può portare, invece, a diversa conclusione.

Abbiamo visto che elementi della persona giuridica sono una pluralità di persone, un patrimonio, un fine.

Ora non è certo possibile asserire che le persone dei deputati integrino l'estremo della pluralità richiesto per l'esistenza della persona giuridica, perchè, in questo senso, le persone sono quelle nel cui interesse la persona giuridica agisce, ciò che non si verifica per i deputati.

Nè è possibile parlare di un patrimonio della Camera, si badi, inerente a quelle persone, vuoi che compongano un'altra pluralità, estranea alla costituzione

della persona giuridica, ma nel cui interesse il patrimonio è amministrato, in obbedienza ai fini della persona giuridica stessa. (Enti di beneficenza, ecc.).

La Camera, infatti, ha una sua dotazione, che essa stessa si assegna sul bilancio dello Stato, e che serve ad assicurare il funzionamento dei suoi servizi, ma che non può certo integrare l'estremo del patrimonio richiesto per l'esistenza della persona giuridica. E' bensì vero che la Camera ha un fine, ma questo fine, altissimo, nulla ha di eguale a quello delle persone giuridiche, come sono comunemente concepite.

In base a queste considerazioni non sembrerebbe potersi senza altro attribuire alla Camera personalità giuridica, così come non è attribuita dagli scrittori personalità giuridica ai vari Ministeri, in sé e per sé considerati, astruendo dalla loro qualità di organi del potere esecutivo.

E' bensì vero che i Ministeri stanno in giudizio, ma ci stanno, ripetiamo, in quanto rappresentano lo Stato, persona giuridica per eccellenza.

La Camera, partecipa col Senato del potere legislativo, adempie, concorrendo alla formazione delle leggi, un'altissima funzione di sovranità, così come adempie funzioni giudiziarie attraverso i suoi organi particolari; ma essa è e rimane sempre, dal punto di vista di una rigorosa ricerca degli elementi costitutivi della persona giuridica, un corpo collegiale, deliberativo, ma non classificabile fra le persone giuridiche.

Insomma, vero è che se di personalità giuridica della Camera si può parlare in quanto, come abbiamo detto prima, essa agisce, opera e afferma la sua volontà, tuttavia, pure ammettendo tutto ciò, non si può non affermare, se si vuole attenersi a un criterio di stretta logica giuridica, che la personalità giuridica della Camera (come quella del Senato) è assorbita da quella dello Stato.

Quando la Camera, uno dei rami del Parlamento, concorre alla formazione delle leggi, afferma la sua volontà, ma essa è, giuridicamente, la volontà stessa dello Stato.

In quel momento chi opera è il potere legislativo dello Stato, e pertanto, così come avviene per l'altro potere funzionante collegialmente, il giudiziario, la manifestazione di volontà della Camera si riconduce all'espressione sovrana della volontà dello Stato che in quel momento la Camera interpreta.

Difficile dunque riuscirebbe concepire una personalità giuridica della Camera diversa da quella dello Stato, in cui essa, in definitiva, si sostanzia.

Viene così eliminata l'apparente incongruenza di negare personalità giuridica alla Camera, pure rivelandosi la concreta effettività della sua azione nell'esercizio del potere affidatole dalla costituzione.

Che se si ritenesse, invece, di non potere — nonostante le difficoltà d'indole giuridica prima rilevate, inerenti al concetto stesso di persona giuridica — negare la personalità giuridica della Camera, in quanto essa esercita una parte della sovranità dello Stato, si dovrebbe però, allora, concludere che la personalità giuridica della Camera è *sui generis*, non corrispondendo, nei suoi attributi, a quella dello Stato o di altra persona giuridica.

In altri termini, se la Camera partecipa a uno dei poteri dello Stato, ed esercita la sovranità stessa dello Stato, non parrebbe possibile affermare, è il caso di ripeterlo, una sua personalità giuridica che non sia la medesima di quella dello Stato di cui essa è uno dei massimi organi, anzi dei poteri; ma se si opina che una tale discriminazione possa giuridicamente concepirsi,

non resta che dare alla personalità della Camera una configurazione giuridica tutta particolare.

* * *

Il problema si ripresenta dal punto di vista del diritto privato. Ha la Camera la capacità di agire?

Badiamo: la Camera è un corpo sovrano; ma, accanto alla sua altissima funzione costituzionale, altre ne adempie, di secondaria importanza, nell'amministrazione della sua dotazione, e per il disimpegno dei suoi servizi.

Da questo punto di vista, negare che la Camera, considerata come svolgente la sua attività nell'orbita privatistica (gestione di fondi, rapporti con fornitori, rapporti con impiegati) non sia soggetto di diritti, sembrerebbe eccessivo.

Ed infatti essa è stata (per quanto assai di rado) in giudizio e vi è stata non già come organo della pubblica amministrazione — ciò che repugnerebbe al suo carattere di corpo sovrano — bensì come soggetto di diritti autonomi, tanto che non si è servita della difesa erariale, ma del privato patrocinio.

Bizzarra situazione, codesta, di un organo costituzionale che sta in giudizio come privato! Vero è, però, se ben ricordiamo, che nei pochi casi verificatisi, da un lato il Consiglio di Stato e dall'altro la giurisdizione ordinaria hanno dichiarato la propria assoluta incompetenza — ed era naturale — a giudicare atti congiunti dalla Camera — organo sovrano — la cui manifestazione di volontà è insindacabile. Ciò non toglie, però, ripetiamo, che la Camera si sia costituita in giudizio, epperò abbia affermata la propria capacità di agire, attraverso la rappresentanza del suo Presidente.

Ma la verità è che bisogna, in questa seconda parte del nostro rapido esame, prendere le mosse proprio dalle or ora ricordate decisioni giurisdizionali: la Camera compie atti sovrani; epperò, quando essa, o per essa il suo Consiglio di Presidenza, decide, per es. di stare in giudizio, segno è che volere della Camera è di esercitare un diritto proprio di quegli enti che sono persone giuridiche riconosciute dallo Stato; e nella manifestazione di questo volere essa è, come sempre, insindacabile.

Del resto non è possibile disconoscere che la Camera compia atti di gestione, e pertanto, nell'orbita del diritto privato, essa esercita e afferma la propria personalità giuridica, *indipendentemente* — in questo campo — *da quella dello Stato*.

Queste sono le constatazioni di fatto, da cui discende la conseguenza, giuridicamente rilevante, che, nei confini del diritto privato, la Camera può considerarsi munita di personalità giuridica.

Nè sembri contraddittoria la sistemazione giuridica data alla difficile materia sottoposta oggi al nostro esame: data la situazione veramente singolare della Camera nel sistema del nostro diritto, nulla di anormale che la questione della sua personalità giuridica si risolva a seconda del punto di vista di cui si pone, in relazione alle sue profondamente diverse attribuzioni.

Quando opera come potere legislativo alla Camera non potrebbe attribuirsi una personalità giuridica che non sia quella stessa dello Stato (salve le prerogative d'indole eccezionale inerenti alla sua qualità di sovrano corpo collegiale: tutela penale del suo prestigio, ecc.); quando invece agisce come *amministratrice*, essa può, se vuole, assumere la personalità necessaria per il raggiungimento, in questa secondaria forma della sua attività, dei suoi scopi, nell'ambito del diritto privato.