



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

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. 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.

* § 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 patrizi. Nel lungo corso dei secoli intermedi, 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 riservare 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 esclude 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 aveva 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 affinché 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 del 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 criteri 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 maggiorenti, 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 minorene, nel 1690, non ebbe alcun effetto. Fu solo nel 1695 che una legge intervenne a pronunciare 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 fetichismo 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 seguito 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 riletto) è costante nell'annullare la loro elezione. Resta bene inteso che la

condanna deve essere definitiva, ed inoltre deve essere pronunciata 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 funzionari, 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 provvede 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 beneficio 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 trovise

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. E 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 ministero 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 articoli 182-184; hanno dovuto considerare particolarmente i loro abusi dal confessionale o dal pergamo.

L'ineleggibilità della quale trattiamo, concerne, come or ora fu detto, 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, vice-parroci, 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.

« I.e 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 ispiri 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 rinunciando 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 contraddizione 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 rinuncia 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 rinuncia 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 concorrono 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 o a 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 linee, 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. 228. — 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 statutale 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 propri 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 propri 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 mandatarî 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 seguito 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 onnisciente e onnipresente 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 Wilkes 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 stipendarli; 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 contraddittori — 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 restrizioni 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 intera.

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 représentants 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 uniquement 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 princepe ».

§ 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.

Convieni 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 quindi 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 statale. 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 *provinces*, adoperata dalla Costituzione belga. Senonchè quest'ultima aggiunge con prudenza la frase « ou la subdivision de provinces » 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 Savoia, 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⁾.

Chechè 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 propri 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 propri 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 propri 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 seguite 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 oggetto 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 statale: 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 statale. 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 depresso 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 aggan- ciare 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 statale. 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 rela- zione 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 nomi- narli non può dirsi che trasmetta loro la potestà di giu- dicare, 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 nel- l'investire un individuo della potestà giuridica d'occupare un pubblico ufficio; il mandato presume equivalenza giu- ridica fra chi lo dà e chi lo riceve, mentre il deputato viene eletto per le sue attitudini e capacità che si presu- mono 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 studino 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

avversari) 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 vari, opposti, contraddittori, 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 dichiarati 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 Dakota 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 subito 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'istituto rappresentativo è bensì una parte stabile dell'organismo statale, 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. È 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 propri 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 minore, 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'intero corpo elettorale all'intera 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 contraddizioni 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 compito 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 varii 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. È 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 rappresentativo 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 giudizi 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 nuovò Parlamentò ⁽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 restia 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, seguita 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 seguito. 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'intero 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 dovrebbero 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 chiari 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 propri 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	1 ^a	20 dicembre 1849 - 18 novembre 1850	72	178
	2 ^a	23 novembre 1850 - 27 febbraio 1852.	135	244
	3 ^a	4 marzo 1852 - 21 novembre 1853 .	96	259
V	1 ^a	19 dicembre 1853 - 29 maggio 1855 .	97	207
	2 ^a	12 novembre 1855 - 16 giugno 1856 .	45	125
	3 ^a	7 gennaio - 16 luglio 1857	42	145
VI	1 ^a	14 dicembre 1857 - 14 luglio 1858 . .	38	127
	2 ^a	10 gennaio - 21 gennaio 1860	24	50
VII	Unica	2 aprile - 17 dicembre 1860.	31	73
VIII	1 ^a	18 febbraio 1861 - 21 maggio 1863. .	229	407
	2 ^a	25 maggio 1863 - 7 settembre 1865 .	223	262
IX	1 ^a	18 novembre 1865 - 30 ottobre 1866 .	47	132
	2 ^a	15 dicembre 1866 - 13 febbraio 1867 .	6	27
X	1 ^a	22 marzo 1867 - 14 agosto 1869. . .	172	463
	2 ^a	18 novembre 1869 - 2 novembre 1870	79	154
XI	1 ^a	5 dicembre 1870 - 5 novembre 1871.	73	131
	2 ^a	27 novembre 1871 - 19 ottobre 1873.	146	290
	3 ^a	15 novembre 1873 - 20 settembre 1874	51	142
XII	1 ^a	23 novembre 1874 - 21 febbraio 1876.	97	170
	2 ^a	6 marzo - 3 ottobre 1876	36	73
XIII	1 ^a	20 novembre 1876 - 23 gennaio 1878.	96	168
	2 ^a	7 marzo 1878 - 1 ^o febbraio 1880 . .	146	302
	3 ^a	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	1 ^a	10 giugno 1886 - 4 settembre 1887. .	80	145
	2 ^a	16 novembre 1887 - 4 gennaio 1889 .	124	216
	3 ^a	28 gennaio - 20 luglio 1889	45	112
	4 ^a	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	1 ^a	23 novembre 1892 - 23 luglio 1894 . .	142	307
	2 ^a	3 dicembre 1894 - 13 gennaio 1895 .	5	11
XIX	Unica	30 giugno 1895 - 2 marzo 1897 . . .	124	232
XX	1 ^a	5 aprile 1897 - 15 luglio 1898. . . .	114	187
	2 ^a	16 novembre 1898 - 30 giugno 1899 .	65	143
	3 ^a	14 novembre 1899 - 17 maggio 1900 .	64	99
XXI	1 ^a	16 giugno 1900 - 6 settembre 1902. .	138	194
	2 ^a	20 settembre 1902 - 18 ottobre 1904 .	194	398
XXII	1 ^a	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 presentazioni 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 iscritti.

Poi nella redazione definitiva si parlò di Vicepresidenti al plurale, si aggiunse la menzione dei Segretari, 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 Segretari, 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 Segretari. 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 Segretari, 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 Segretari 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 *Segretari 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 Segretari 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 Segretari e dei Questori ciascun deputato scrive sulla propria scheda due nomi per i Vicepresidenti, quattro per i Segretari, 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 si 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'intrattiamo) 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 vari 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 Segretari 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 plurinomiali 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 Segretari 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 Segretari e dei Questori, e provvede al buon andamento dei lavori della Camera ⁽¹⁾.

Art. 15. — I *Segretari* sovrintendono alla redazione del processo verbale, che deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera; ne danno lettura; tengono nota dei deputati che hanno chiesto la parola; secondo l'ordine; danno lettura delle proposte e dei documenti; tengono nota delle deliberazioni; fanno le chiamo; 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 servizi 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 dovrebbe 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 avversari 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 di 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.	1 ^a , 2 ^a	Pinelli	
	3 ^a	Pinelli	Morto il 25 aprile 1852.
		Rattazzi	Nominato Ministro il 27 ottobre 1852.
V.	1 ^a , 2 ^a	Boncompagni	
	3 ^a	Boncompagni	
VI.	1 ^a	Cadorna	
	2 ^a	Rattazzi	
VII.	unica	Lanza	
VIII.	1 ^a	Rattazzi	Nominato Presidente dei Ministri il 3 marzo 1862.
	2 ^a	Tecchio	
		Cassinis	
IX.	1 ^a , 2 ^a	Mari	
X.	1 ^a	Mari	Nominato Ministro il 27 ottobre 1867.
		Lanza	Dimissionario il 24 novembre 1868.
	2 ^a	Mari	
		Lanza	Nominato Presidente dei Ministri il 15 dicembre 1869.
XI.	1 ^a , 2 ^a , 3 ^a	Biancheri	
XII.	1 ^a , 2 ^a	Biancheri	
XIII.	1 ^a	Crispi	
	2 ^a	Cairoli	Nominato Presidente dei Ministri il 24 marzo 1878.
		Farini	
	3 ^a	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.	1 ^a , 2 ^a , 3 ^a , 4 ^a	Biancheri	
XVII.	unica	Biancheri	
XVIII.	1 ^a	Zanardelli	Dimissionario il 20 febbraio 1894.
		Biancheri	
	2 ^a	Biancheri	
XIX.	unica	Villa	
XX.	1 ^a	Zanardelli	Nominato Ministro Guardasigilli il 14 dicembre 1897.
		Biancheri	
	2 ^a	Zanardelli	Dimissionario il 25 maggio 1899.
		Chinaglia	
	3 ^a	Colombo	
XXI.	1 ^a	Gallo	Nominato Ministro dell'Istruzione prima d'assumere la presidenza.
		Villa	
	2 ^a	Biancheri	
XXII.	1 ^a	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 statale: 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 abbiassi 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 seguito, 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 sópravvenuti 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 danno 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 iscriversi 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 indicano 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 ^(*).

* (*) 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 stadi 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 rinunciare 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 Etreberto (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 Elish 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 discolarsi 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 garanzia 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 testimonia 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).

È 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 garanzia 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 interpretazione 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 interpretò 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'interpretazione 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 propri 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 questione 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 interpretarsi 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 concili 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 2^a 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^o 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 vari 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 1869, sebbene egli fosse stato condannato sulla base di una precedente autorizzazione concessa dalla Camera medesima nella seconda tornata del 9 luglio 1868.

* § 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 seguita 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 vari 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, servendosi per lavori d'interesse personale, restituendone una piccola parte prima del cominciamento del processo; *e)* per il delitto continuato di peculato, per aver sottratto vari 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 foggiate 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 rivolte 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 affinché 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 seri 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 suddivide 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 garanzia 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 garanzia 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 vevoli 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 garanzia, 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 esecutivo, 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: co-sicchè 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, dichiara 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 contraddittorio 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, deve concludere che il loro effetto cessa immediatamente per la elezione a deputato, senza che nemmeno sia ammissibile 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'annuncio 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 contraddittorie 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 balia 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 guarentigia 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 impunzione 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 testualmente 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.

Apprendosi 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 affinché 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 concessa 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 necessari 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 garanzia 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 occorrono 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, deliberate 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 seguito 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	I	..	..	..	..	..	I
III.	I	..	..	..	..	..	I
IV.	I	..	..	..	..	..	I
V	3	..	..	..	..	..	3
VIII.	7	..	I	I	..	..	5
IX.	4	..	..	..	..	..	4
X	10	..	4	I	..	..	5
XI.	15	..	10	..	I	..	4
XII	11	..	3	..	..	..	8
XIII.	11	2	4	2	..	..	3
XIV	8	..	2	I	..	..	5
XV	29	..	16	2	I	2	8
XVI.	21	5	6	2	I	3	4
XVII	13	3	I	..	9	..	..
XVIII	22	..	10	8	..	I	3
XIX.	22	2	8	5	..	..	7
XX	38	I	21	9	..	2	5
XXI (1)	84	..	..	..	..	..	..
XXII sino al 4 giugno 1908	34	..	10	10	I	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 sancita 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 giudizi 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 statale, 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* sarà *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 interamente 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 giudizi 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 giudizi 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'Inghilterra, 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 pedissequae, 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 testimonia 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 possenga 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 sentenza.

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 avrebbsi 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.

* § 499. — Ma ciò non basta: chè di qui deriva poi il bisogno di indagare quali sono i reati ministeriali; ossia quali fra i reati che un Ministro può commettere mentre è Ministro, sono perseguibili secondo l'articolo 47 e non secondo il diritto comune.

Un Ministro, mentre è tale, può in ipotesi delinquere e violare le leggi penali in tre maniere: o dolosamente abusando di un potere che per legge gli appartiene — o assumendo un potere che legalmente non gli appartiene — o violando l'ordine giuridico senza giovargli in alcun modo della sua qualità di Ministro. Ora, è evidente che i fatti della prima specie costituiscono senza alcun dubbio reati ministeriali, e quelli della terza specie costituiscono invece reati comuni: ma qualche dubbio si presentò invece a taluno per quelli della specie intermedia.

Beniamino Constant sostenne appunto, con una famosa teoria, che i reati commessi con assunzione di poteri illegali, non sono delitti ministeriali ma comuni. Se io confido ad un uomo — egli diceva — la gestione del mio patrimonio e quest'uomo abusa della fiducia in lui riposta per fare delle operazioni contrarie al mio interesse, egli ne sarà responsabile come mio agente; ma se quest'uomo forza uno scrigno per involarmi una somma, non si potrà dire che è responsabile come mio agente, sibbene che è punibile come violatore dell'altrui proprietà. Quindi — concludeva — competono alla giurisdizione parlamentare i soli eccessi od abusi nell'esercizio dei poteri legali, mentre tutti gli atti illegali dei ministri, al pari dei loro delitti comuni, rimangono alla cognizione delle giurisdizioni ordinarie.

L'opinione di Constant è però rigettata ormai concorde da tutti. Se i Ministri sono ragionevolmente responsabili alla Camera del modo in genere con cui esercitano il loro ufficio, essi non possono non rispondere alla medesima d'ogni reato che si colleghi in qualsiasi modo all'ufficio medesimo. D'altra parte, siccome ogni *eccesso* o *abuso* di potere implica un *difetto* di potere, la teoria di Constant si riduce ad assorbire affatto i reati ministeriali nella nozione dei reati comuni, dando altresì luogo a dif-

ficoltà sovente inestricabili sulla determinazione giuridica dei reati apposti ai Ministri.

Più correttamente è ormai generale opinione, che reato sia qualunque violazione della legge penale compiuta da un Ministro, tanto se mediante abuso d'un potere legalmente spettantegli, quanto se con assunzione d'un potere illegale. La caratteristica del reato ministeriale è data insomma dall'essersi il medesimo commesso ad occasione delle funzioni di Ministro, e per mezzo od in virtù delle medesime. Ciò che devesi considerare è il *mezzo*, ossia l'uso illegale del potere o l'assunzione di potere illegale resa possibile dalla qualità; il qual criterio sembra preferibile al criterio del *fine* che l'imputato si sia proposto, e per cui sarebbe reato ministeriale il fatto delittuoso commesso in danno della cosa pubblica, mentre sarebbe reato comune il fatto delittuoso commesso per privata utilità del suo autore.

La Commissione detta dei cinque, che fu dalla nostra Camera incaricata di esaminare il caso dell'ex Ministro Crispi, nella seduta 23 marzo 1898 (§ 502) definì il reato ministeriale come ora si è detto, aggiungendo per altro un nuovo elemento: il danno della cosa pubblica.

Nè importa che il danno della cosa pubblica sia materiale o morale, nè che il fatto consista in un'azione od in una omissione, purchè colpiti dalla legge penale.

* § 500. — Tale essendo la natura del reato ministeriale agli effetti di quest'articolo, sorgono due difficoltà, di cui l'una obbiettiva e l'altra subiettiva.

In primo luogo, il fatto d'un ministro non si presenta sempre con le caratteristiche nette e precise di reato ministeriale ovvero di reato comune; ma il più spesso richiede un esame e un giudizio sulle circostanze varie che lo accompagnano per poter decidere intorno alla sua vera natura. Anche un reato in apparenza non commesso con le funzioni di Ministro, può in certe condizioni chiarirsi compiuto sostanzialmente dal ministro in quanto tale o perchè tale: ad esempio, il Ministro querelato di sequestro di per-

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 rifuggerà 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 giudizi, 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 statale, 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 seguito dalla nostra Camera nei riguardi dell'ex Ministro Nunzio Nasi (§ 463), e che avrebbe dato ottimi frutti se, come 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 (seguito, 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 ispira 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 seguito 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 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, deve 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 anti-giuridica:

« 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 incomprendibile 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 responsabilità 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 statale che chiamato, per sua natura, ad esercitare una determinata funzione, ed invitato 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, dichiarerà 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 riveste la qualità di membro della Camera, il giudice ordinario pronuncerà, 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 propositagli 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 dichiararsi 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 interpretare 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 rinuncia, *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 contraddittorio 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. — I,ª 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 dell'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 propri 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 commissari con le funzioni di Pubblico Ministero nel numero che stimerà corrispondente alla importanza del processo. Questi commissari 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 commissari 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 provide 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 ordinari, 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 questione è risolta 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 commissari, 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 sperimentare 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 commissarii 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 commissarii 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 commissarii 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 specie 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 inconstituzionale 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 rimedi 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 impaciarne 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 desuetudine.

* § 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

INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME II

Art. 24	<i>Pag.</i> 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 (<i>n</i>). — § 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 (<i>n</i>). — § 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 (<i>n</i>).	
Art. 26	» 59
La libertà individuale	» 59
§ 278. Contenuto della libertà individuale (<i>n. n</i>). — § 279. Significato della garanzia accordata 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 (<i>n</i>). — § 291. Limiti derivanti dalle esigenze di certi servizi pubblici. — § 292. Limiti specifici alla libertà di locomozione (<i>n</i>). — § 293. Limiti specifici alla libertà di professione, arte o mestiere (<i>n. n</i>).	
Art. 27	» 110
Inviolabilità del domicilio	» 110
§ 294. Ragioni di quest'articolo. — § 295. Valore di esso. — § 296. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia (<i>n</i>). — § 297. Limiti derivanti dalle necessità di certi pubblici servizi. — § 298. Gli alloggiamenti militari.	

Art. 28	<i>Pag.</i> 121
La libertà di stampa.	» 121
<p>§ 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 (<i>n.</i>). — § 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 (<i>n. n.</i>). — * § 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 (<i>n.</i>). — § 311. I disegni, le affissioni, le rappresentazioni teatrali (<i>n.</i>)</p>	
Art. 29	» 165
Inviolabilità della proprietà	» 165
<p>§ 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 (<i>n.</i>). — § 316. Altri vincoli ed obblighi al diritto di proprietà nei rapporti con l'interesse pubblico (<i>n.</i>)</p>	
Art. 30	» 180
Imposizione e riscossione dei tributi	» 180
<p>§ 317. Perché i tributi sono riserbati alla competenza della legge. — § 318. Perché si parla di consenso delle Camere e sanzione del Re. — § 319. Perché si richiedono due leggi, per l'imposizione e per la riscossione. — § 320. A quali « tributi » si riferisce quest'articolo.</p>	
Art. 31	» 190
Il debito pubblico	» 190
<p>§ 321. Cenni preliminari. — § 322. Significato e valore dell'articolo 31 (<i>n.</i>). — § 323. Conseguenti disposizioni nella legge organica del debito pubblico.</p>	
Art. 32	» 198
Libertà di riunione ed associazione.	» 198
<p>§ 324. Riunioni ed associazioni. — § 325. Necessità di guarentigie e limiti.</p>	
Il diritto di riunione	» 205
<p>§ 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</p>	

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
<p>§ 367. Convocazione dell'Alta Corte (<i>n</i>). — § 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.</p>	
* Carattere del Senato in Alta Corte di Giustizia	» 346
<p>* § 377. Erroneo significato che si attribuisce al capoverso di quest'articolo. — * § 378. Significato vero e portata del medesimo.</p>	
Art. 37	» 354
Arresto e giudizio dei Senatori	» 354
<p>§ 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 (<i>n</i>). — § 385. Opportunità del privilegio di Foro. — § 386. Prerogativa in materia d'arresto (<i>n</i>). — § 387. Perquisizioni nel domicilio dei Senatori. — * § 388. Quando incominciano le prerogative senatorie. — * 389. Quando cessano.</p>	
Art. 38	» 379
Atti di stato civile della Real Famiglia	» 379
<p>§ 390. — Scopo e origine di questo articolo.</p>	
Art. 39	» 383
* Cenni sulla Camera dei deputati e sul corpo elettorale in generale	» 384
<p>* § 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 criteri 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.</p>	
* La vigente legge elettorale italiana	» 400
<p>* § 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.</p>	

* I collegi elettorali	Pag. 417
<p>* § 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.</p>	
* Procedimento elettorale.	» 426
<p>* § 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 compiti. — * § 411. Sistema di votazione. — * § 412. Lo scrutinio. — * § 413. Proclamazione dell'eletto e ballottaggio.</p>	
* Sanzioni	» 452
<p>* § 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.</p>	
Art. 40	» 458
* Eleggibilità alla Camera dei deputati	» 459
<p>* § 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.</p>	
* Ineleggibilità assolute e relative	» 467
<p>* § 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.</p>	
* Incompatibilità parlamentari	» 477
<p>* § 428. Distinzione tra <i>ineleggibilità</i> ed <i>incompatibilità</i>. — * § 429. Specificazione delle varie incompatibilità sancite dalle nostre leggi. — * § 430. Caso del deputato promosso d'impiego od elevato ad ufficio compatibile colla deputazione politica.</p>	
* Testo delle leggi	» 480
<p>* § 431. Precedenti storici. — * § 432. Disposizioni vigenti.</p>	

Art. 41	<i>Pag.</i> 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 (<i>n</i>). — § 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 statutale ed organo rappresentativo.	
Art. 42	» 516
Durata della legislatura	» 516
§ 442. Cenni storici. — § 443. Commento di quest'articolo (<i>n</i>). — * § 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 (<i>n</i>).	
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. È' necessario e sufficiente che l'autorizzazione della Camera sia unica, quali che siano poi gli stadi 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 se 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 rinunciare 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.

* Oggetto 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 vari 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.



Prezzo dell'Opera in tre volumi

L. 30

