



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.

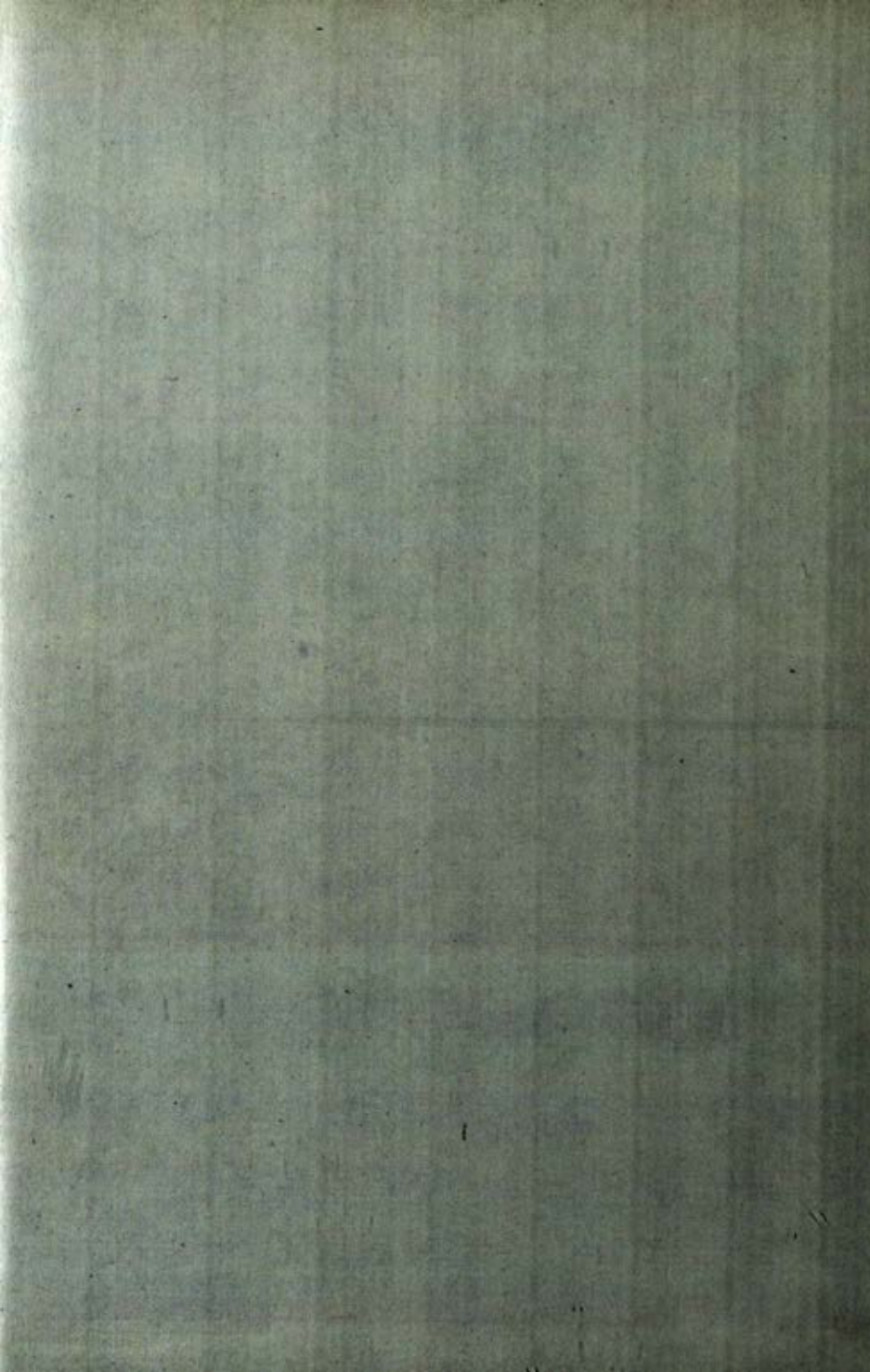
Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

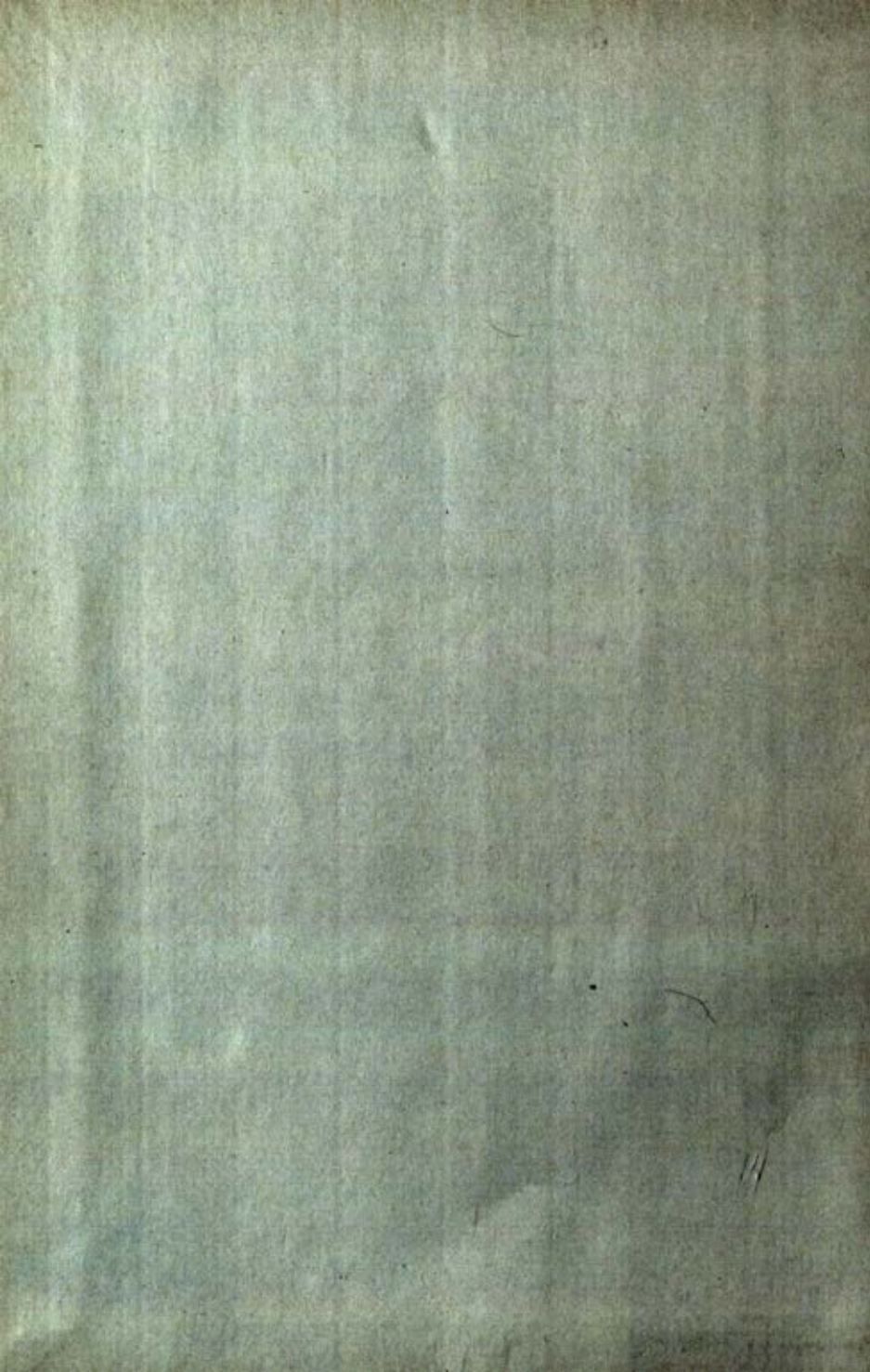
biblioteca@consiglioveneto.it

MONALE
TO
ca

S.
2







AVV. GIUSEPPE EDOARDO ALFANO

LA
RESPONSABILITÀ POLITICA
DEI MINISTRI

*Tutti i mali può sopportare un popolo,
dalla peste sino alla tirannide, meno un
governo irresponsabile col nome di libertà.*

Giovanni Bovio.

PALERMO
MDCCCIIIC



AVV. GIUSEPPE EDOARDO ALFANO

LA
RESPONSABILITÀ POLITICA
DEI MINISTRI

*Tutti i mali può sopportare un popolo,
dalla peste sino alla tirannide, meno un
governo irresponsabile col nome di libertà.*

Giovanni Bovio

PALERMO
MDCCCIIIC



PALERMO — TIP. COMMERCIALE VIC. PATERNÒ, 20

Onorevole
Avv. Pietro Bonanno,
Deputato al Parlamento,

Questo lavoro dedico a Lei.

Ella sa come uno dei punti più controversi, più dibattuti, più incerti della trattazione dell'istituto della politica responsabilità dei ministri, è quello che riguarda gli atti che eventualmente possono costituirla.

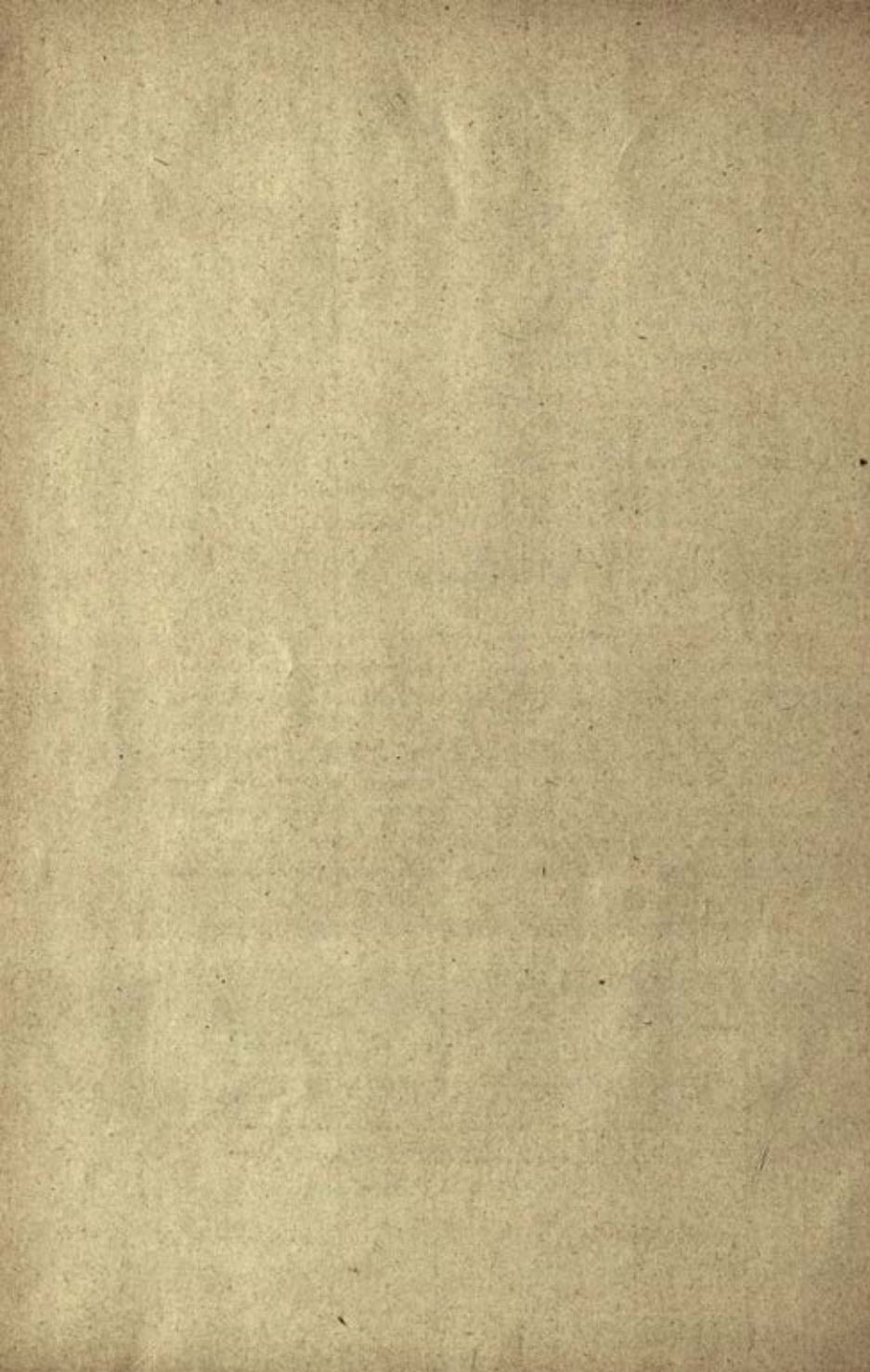
La poca sicurezza, la disparità di principi e il relativo accanimento, col quale ogni singola teoria è sostenuta e combattuta dagli autori e dagli avversari sono la prova più evidente che il problema preso a trattare dagli scrittori di diritto costituzionale è così arduo che la soluzione di esso non riesce per anco esatta, soddisfacente, scientifica.

Delle difficoltà del tema siamo, dunque, ben edotti, e, nel manifestarle, spero venga a queste pagine più benevola indulgenza, tanto più che mi à mosso solamente il fine di portare il mio piccolo contributo alla discussione che à tanto appassionato molti illustri scrittori.

Questo il mio lavoro; lo gradisca e lo giudichi.

Palermo, 12 gennaio 1898

Avv. G. E. Alfano



I.

L'idea generale della Responsabilità sorge da quella di benessere: si è responsabili di una determinata azione inquantochè essa è ritenuta capace di produrre o produce effettivamente un malessere, il quale è di varia intensità ed estensione, — potendo essere più o meno intenso, e potendo risentirne danno tutti gli uomini o una parte più o meno grande di essi.

Innanzi alla comunione degli uomini offesi si è responsabili dell'azione che à perturbato e nociuto alla società.

L'apprezzamento dell'effetto di un atto varia da popolo a popolo, da epoca ad epoca. A questa diversità di giudizio su d'un medesimo atto, concorrono innumerevoli ragioni, (clima, ambiente, stirpe, elevatezza d'intelligenza, ecc.), alle quali non è dato a noi che semplicemente accennare.

Ma se varietà tanto notevoli riscontriamo nella determinazione e qualifica di un atto umano fra i varii popoli, fra le varie epoche; — è generale e radicata nel cuore dell'uomo di qualsiasi regione, di qualsiasi secolo, l'idea della Responsabilità, l'idea che colui il quale è stato principale causa di un effetto, di un atto che à portato equilibrio, sospetto, perturbamento, malessere alla comunione di cui l'individuo, ritenuto colpevole, fa parte, o vi à contribuito, debba dare conto della sua azione che forse in altra regione, in altra società, in altra epoca, sarebbe passata inosservata o anche avrebbe ottenuto lode e plauso.

La base del concetto della Responsabilità sta qui. Abbiamo una deliberazione preliminare che rispecchia il sentire pieno ed intero d'un popolo, e manifesta quali atti si ritengono tali da perturbare il tranquillo benessere della società costituita. Questa deliberazione è la condanna di ogni atto che possa, in un modo qualunque, ledere tutto quell'insieme di cose, da cui dipende la pace sociale e politica del popolo. Così, determinate deliberazioni, determinate norme, determinate leggi stabiliscono, fissano irrevocabilmente gli atti che la comunione non può permettere, anzi deve vietare, perchè riescono nocivi e contrarii alla coscienza e ai sentimenti dei consociati che hanno diritto alla pace di coscienza e al godimento dei vari diritti onde nasce il benessere di ciascuno e di tutti.

La responsabilità varia secondo il diritto offeso, e secondo la estensione del perturbamento della pace sociale. Vari sono i rapporti tra gli uomini conviventi, vari i diritti che possono venir lesi, varie le responsabilità cui può dar luogo un atto.

L'idea, il concetto della Responsabilità si afferma e si estende col progredire dei popoli nella via del perfezionamento morale, intellettuale e politico. Una società bene costituita e intellettualmente illuminata, sarà avvinta da una vasta e sottile rete, che, allacciando tutto e tutti, la Regia e il tugurio, il Capo dello Stato ed il proletario, mette capo alla Responsabilità. — Essa è la vera misura del grado di civiltà d'un popolo; quanto più sarà sentita, diffusa, intensa la Responsabilità — tanto più civile, e grande apparirà un paese.

Il concetto della Responsabilità è e deve essere generale, esteso a tutti i consociati: giacchè l'infrazione delle leggi sociali può avvenire per l'azione di qualsivoglia uomo, e tutti gli uomini quindi debbono dar conto delle azioni che sono in conflitto col benessere sociale. La legge è uguale per tutti.

Inerente alla compagine di una società, è quel certo numero di attribuzioni che variano da cittadino a cittadino, costituendo un vero organismo, le cui parti adempiono determinate funzioni nella vita sociale. Tale varietà di attribuzioni determina varietà di atti e nuovi obblighi, onde la responsabilità nella varia gerarchia sociale non può essere uguale per tutti, ma cresce di mano in mano che ci innalziamo nella piramide delle pubbliche cariche. Al Capo dello Stato è lecito compiere atti che non possono fare i suoi ministri, perchè non investiti dalla necessaria autorità; e i ministri, alla loro volta, possono compiere opere non consentite ai semplici cittadini.

Così la responsabilità varia col variare degli atti che possono essere compiuti da determinate persone, in virtù dell'autorità che l'ufficio rivestito conferisce loro. E, dalla semplice contravvenzione, la responsabilità sale — passando per la civile e la penale — e va alla politica che è la forma più alta e più importante delle responsabilità, perchè corrisponde al massimo perturbamento del benessere e della prosperità di tutti i consociati.

Della Responsabilità politica dei ministri, noi parleremo, indagando quali fra gli atti che un ministro à facoltà di compiere, possono far sorgere la Responsabilità politica, e quindi giustificare una speciale azione di denuncia da parte dei rappresentanti del popolo.



II.

La storia.

Antico è l'ufficio di ministro, non così il concetto della responsabilità ministeriale.

Il Capo d'uno Stato, per quanto capace ed attivo, à bisogno del concorso di altri uomini per la spedita e buona amministrazione della cosa pubblica. Così, le più antiche monarchie, le più antiche repubbliche ebbero dei ministri: cioè uomini che per autorizzazione sovrana, compivano atti di governo. Tali uomini, per la costituzione di quei tempi, essendo come una specie di mandatarii, di persona di fiducia del sovrano, rispondevano solo a questi dei loro atti.

Irresponsabilità ed inviolabilità furono, dai più remoti tempi quasi fino all'epoca moderna, il fondamento delle varie e molteplici forme d'autorità sovrana esercitata sui popoli, ciò come principio sta, e tuttavia è inerente al principio della sovranità, la formula *sacra ed inviolabile*; ma oggi il concetto è completo, vi è, per così dire, un correttivo all'irresponsabilità sovrana, vi è il principio della responsabilità ministeriale, che vincola e frena la volontà del Capo dello Stato, la cui responsabilità diretta passa nei suoi ministri responsabili. Ciò abbiamo voluto dire subito, per non ingenerare equivoci, e perchè s'intenda la differenza tra il valore che à l'irresponsabilità nel concetto antico di autorità sovrana, e nel moderno.

Il sovrano di un antico Stato, di un suo atto iniquo od equo, vile o magnanimo, pernicioso o felice, non rispondeva che a due mal fide coscienze: — alla propria, molto fallace, capricciosa e, quel che peggio, elastica; — e a quella

del popolo, generosa, magnanima, scomposta, poco riguardosa, incoerente, mal ferma. Se il popolo dà l'applauso allo *strano* atto del principe, la coscienza del sovrano esulta; ma quando lo stesso popolo vessato, depresso, umiliato nel suo sentimento patrio, sconvolto da arbitrii e soprusi, insorge colla fiera del leone, la coscienza del principe non riconosce giusta e lecita la manifestazione del popolo, ma ritiene santa ogni più odiosa, barbara, cruenta repressione, ogni persecuzione più violenta e disumana.

Tutto ciò con maggiore facilità era possibile in virtù della irresponsabilità dei ministri, non avendo questi a dar conto dei loro atti, che solamente a chi li autorizzava a compierli, ed essendo irresponsabili chi questa autorizzazione concedeva, irresponsabili erano ritenuti anche i ministri.

Questi principii, che mettono capo all'irresponsabilità assoluta in chi regna ed in chi governa, e che fanno il supremo reggitore d'uno Stato responsabile solo innanzi alla sua *coscienza* e alla rivoluzione, dominarono di fatto, sino all'epoca moderna.

Reca meraviglia come menti poderose e vaste, che hanno pensato e visto molto più in là delle volgari e mediocri intelligenze, non abbiano fatta riflessione che costituendo una posizione privilegiata al Capo dello Stato con la irresponsabilità ed inviolabilità (principi questi intimamente congiunti con la conservazione del principio della sovranità) si veniva a creare uno stato di cose impossibile, mancando quell'anello di congiunzione tra l'autorità suprema e il popolo, onde nasce l'accordo e l'armonia delle varie forze sociali.

Se il sovrano è inviolabile e perciò irresponsabile nei suoi atti, fa mestieri, perchè la responsabilità sia piena ed intera, che vi sia chi questa assuma; giacchè non ci è dato concepire un atto, senza un agente responsabile. E

appunto i ministri devono assumere la responsabilità degli atti dei quali il sovrano non è chiamato a rispondere.

Lento, difficile è stato il progresso evolutivo per arrivare alla concezione netta e precisa del principio della responsabilità ministeriale come necessario compimento dell'irresponsabilità sovrana, e ciò perchè tale concetto presume chi possa formulare una denuncia, quindi una Costituzione, la Censura, la Libertà, cose tutte che non esistono nei tempi antichi.

Per vedere sorgere, affermarsi ed attuarsi l'importantissimo istituto della responsabilità ministeriale bisogna venire all'epoca moderna, bisogna studiare la formazione e l'origine del Parlamento Inglese che fu il primo a volere e fermamente volere il supremo e liberalissimo diritto della censura, della denuncia e del conseguente giudizio, in una parola dell'*impeachment* che forma la conquista più alta, più importante del sistema rappresentativo.

Da Lisbona a Pietroburgo il despotismo aveva messo profonde radici, e lotte fratricide e guerre sanguinose straziavano l'Europa messa in balia di poche teste coronate, cui tutto era lecito in nome di Dio; i più vigorosi ingegni che potevano mutare l'infelice andazzo delle cose, s'indiviavano in splendide concezioni artistiche che erano svago e delizia all'imperante barbarie; — quando, l'Inghilterra, priva delle robuste e maravigliose manifestazioni artistiche del continente europeo, sapea conquistare ben altro pregio, ben altra gloria, sapea elevare ben altri monumenti, costituendo al popolo un'arma difensiva ed offensiva contro il despotismo.

In un periodo di preparazione l'Inghilterra domandò al Capo dello Stato l'intervento degli amministrati nell'amministrazione dello Stato. Il 19 giugno 1215 allorchè *Giovanni senza terra* concesse la *Magna Charta*, un grande diritto venne riconosciuto alla Nazione, ma non fu prontamente

attuato. Tale ritardo e la posteriore *forzata* esecuzione, servi a rendere più splendido il trionfo dei diritti che erano guarentigia di politica moralità e signoreggiavano del tutto la coscienza pubblica.

Venne l'alba gloriosa del 14 marzo 1254 e, a Lewes, il Conte Laicester trionfava colle armi su Enrico III, il ribelle, che, a ritroso del progresso compiutosi, non volle piegarsi all'esigenze dei tempi, e non volle riconoscere la grande concessione di *Giovanni senza terra*.

Vittorioso, il Conte di Laicester ordinò la convocazione pel dicembre del 1264 dei deputati delle città e dei borghi al Parlamento di Londra. Così cominciava la pratica attuazione della *Magna Charta*. Così sorge il Parlamento inglese che sarà faro luminoso a cui si volgeranno gli sguardi dei popoli che tendano alla suprema meta della civiltà.

Ma insufficiente era una tale costituzione del Parlamento, ben altri diritti occorreivano perchè questo non somigliasse ad una qualsiasi oziosa e vuota accademia.

E vediamo iniziarsi, dopo la definitiva costituzione del Parlamento, un nuovo periodo, nel quale si concretano i diritti spettanti ad esso: un lungo periodo di pretese da parte del Parlamento, di resistenze da parte della Corona, di astuzie da parte d'entrambi, onde venne fuori bello e solidamente costituito il sistema parlamentare.

Durante il regno di Edoardo III (1327-77) la Camera, benchè invitata dal Re, ebbe il buon senso di non voler occuparsi delle quistioni di guerra e di pace, dichiarandosi a ciò disadatta; — ma invece chiese la approvazione e vinse su tre punti di cui conosceva a fondo il senso e l'importanza.

In primo luogo ottenne che fossero dichiarate illegali tutte le tasse che la Corona imponesse senza il voto del Parlamento e se ne potesse rifiutare il pagamento.

In secondo luogo ottenne che venisse dichiarato neces-

sario il concorso delle due Camere a mutare le leggi esistenti e a farne nuove.

Con questi due punti il Parlamento diventava parte *nessaria* dell'ordinamento dello Stato, confermando l'autorità e la competenza sua nelle quistioni del benessere economico della nazione, e sottraendo leggi e balzelli dai colpi di testa del Capo dello Stato che poteva essere anche un tirannello.

Ma la Camera dei Comuni conseguì in terzo luogo una ben alta facoltà: quella, cioè, d'investigare gli abusi della pubblica Amministrazione, e di denunziare i ministri colpevoli, innanzi la Camera dei Lords. Così fu senz'altro introdotto il principio della responsabilità dei ministri e della sindacabilità loro.

La Camera dei Comuni vide molto. Vide che inerente alla sua costituzione era il principio della censura ed occorrendo della denuncia; — ma riconobbe che l'una e l'altra non armonizzano col principio della conservazione della medesima, — e seppe trovare, con profondo acume, il termine medio, dichiarando responsabili dei loro atti i ministri, con ciò implicitamente e tacitamente consentendo in questi la facoltà illimitata del rifiuto ad atti eventualmente loro imposti dal sovrano.

Il principio non restò senza effetto, perchè ancor regnante Edoardo III, nel 1376 la Camera, nell'accordargli un sussidio, chiese ed ottenne che venissero processati Lord Latimer ed altri ministri per dilapidazioni e mal governo. E il processo venne compiuto, e i ministri furono condannati e puniti.

Sotto il regno di Riccardo II (1377-99) si ebbe un altro esempio di ministri denunciati, accusati, processati e condannati. La denuncia fu data dalla Camera dei Comuni nell'anno 1386 contro il Conte di Suffolk, e l'accusa fu sostenuta dagli avvocati della Camera bassa, in contraddittorio di quelli dell'accusato. La Camera dei Lords pronun-

ziò la condanna che il Re approvò. E benchè poco stante facesse grazia al reo, il principio della responsabilità dei ministri rimase confermato, come pure il diritto corrispondente di denunciarli dinanzi la Camera alta e di pronunziare contro di loro un giudizio.

Ed in seguito vediamo un altro Suffolk sottoposto nel 1451, a processo; e poi vediamo pronunciato l'*impeachment* per abuso di potere, contro Mompesson, Marshall, Barnett, il Vescovo di Handaff ed il Lord Cancelliere Bacone.

Importante fu il procedimento contro quest'ultimo. Francesco Bacone assunse la carica di Gran Cancelliere, nel 1621; fu insignito dei più alti onori, venne creato Barone di Verulamio e Visconte di Sant'Albans: — le sue abitazioni divennero principesche e splendevano d'ori e d'argenti. A tanta altezza di intelligenza e di cariche si univa una prodigiosa prosperità finanziaria, tanto che poteva permettersi il lusso di comprare delle ville che costavano 250,000 lire. La Camera dei Comuni non vide molto chiaro in questa rapida ascensione economica dell'illustre filosofo, e, segretamente ed oculatamente, si diede ad investigare. Una giunta d'inchiesta portò a conoscenza della Camera bassa che gravi abusi macchiavano l'amministrazione della Giustizia, e che essa era stata parecchie e parecchie volte venduta dal Gran Cancelliere. Allora la Camera, senza perdere alcun tempo, trasmette un *impeachment* alla Camera dei Lords contro il Cancelliere Bacone. Ogni dì procedendosi nel processo si scoprono nuove colpe, nuovi reati, l'accusato stesso li confessa, e invitato a scolparsi, vi rinunzia, dichiarandosi reo di corruzione. Fu condannato alla multa di 40,000 lire sterline, al carcere finchè piacesse al Re, ed alla esclusione della Camera dei Lords, dai pubblici uffici e dalla Corte.

Poco dopo questo processo, nel 1624, il conte di Middlesex, Lord, Alto Tesoriere, è tradotto anche lui in giudi-

zio, e condannato. Quest'accusa e la condanna, come giustamente afferma l'Hallm, fu della massima importanza, perchè servi a ristabilire *per sempre* il costituzionale e salutare diritto della Camera di accusare i ministri della Corona.

In seguito, tutta la storia della costituzione inglese ci dà frequenti esempi di ministri accusati e processati, noi per amore di brevità, accenniamo solamente ai nomi di coloro che incorsero in accusa o processo:—nel 1626 il Duca di Buckingham, — nel 1644 lord Strafford, — nel 1663 il Conte Clarendon,—nel 1670 il Lord Gran Cancelliere Dauby, — nel 1695 il Presidente del Consiglio privato, Duca di Leedes, — nel 1701 il Conte di Portland, Lord Semeres, il Conte di Oxford, il Conte di Ormand, — nel 1725 Lord Macclesfield, — ed in principio di questo secolo Lord Melville.

Questi sono gli splendidi precedenti del Parlamento inglese, coi quali si è stabilita indiscutibilmente la responsabilità dei ministri per gli atti che compiono nell'esercizio e per l'esercizio del loro ministero.

E così mentre l'Inghilterra sosteneva le lotte secolari, per conquistare al popolo i diritti più sacri, — l'Europa vedeva il genio dei suoi migliori figli intento ad elevare aguzze ed eleganti guglie, maestose cupole, torri pendenti, monumentali campanili, e a profondere marmi preziosi, sculture, bronzi, mosaici, tele, affreschi, enucausti e quanto può esservi di più splendido ed eletto nelle arti belle.

Non godeva però l'Europa pace e quiete. Essa era in balia del despotismo e continuamente perturbata da guerre, sconvolgimenti economici e politici, mentre la Gran Bretagna diventava impero potente, quasi erede della possanza romana.

All'orecchio dei despoti e degli illustri artisti di Europa non arriva la più lontana eco dei gemiti del popolo che soffre i colpi di testa degli uni, e paga il fasto degli altri.

Tutti i principi si crogiolano in una profonda indolenza e non sentono il brontolio sordo della bufera che s'addensa sul loro capo.

L'89 scoppia fragorosamente, abbaglia, scuote, incendia. Passato il ciclone, passata la distruzione si vede che un edificio è sorto durante la rivoluzione, e forse, come profondamente osserva Cesare Balbo, è l'unico e più brillante successo della Rivoluzione francese, — è l'istituzione parlamentare desunta dall'Inghilterra.

Il migliore e il più importante effetto della violenta convulsione dell'89, è stato per l'Europa, l'introduzione del regime parlamentare che divenne aspirazione dei popoli, programma e fine di tante rivoluzioni che in questo secolo si sono compiute.

Così, da soli cent'anni, vige la forma parlamentare in alcune nazioni d'Europa. E sebbene inerente ad una tale costituzione, è il supremo diritto dell'*impeachment*, pure, forse perchè mancante di una storia, non abbiamo molti precedenti di accuse pronunziate contro ministri.

Tra i pochi esempi che ci offre l'Europa ne notiamo due: in Francia, nel 1830, i ministri di Carlo X furono accusati e condannati; in Grecia, nel 1875 venne fatto il processo ad alcuni ministri. Anche pochi anni fa, in uno staterello dei Balcani, venne iniziato procedimento contro un Presidente dei Ministri ed alcuni ministri.

E pertanto, ci è dato potere con sicurezza affermare che in Europa solo di recente è cominciato a farsi strada e, diremo quasi, imporsi il diritto dell'*impeachment* spettante ai rappresentanti del popolo, che è il vero contrassegno dei popoli civili liberamente e parlamentariamente retti.

Infatti quasi tutti gli Stati d'Europa da circa un secolo a questa parte hanno, o con gli Statuti, o con leggi speciali, nettamente formulato il principio della responsabilità ministeriale. La Spagna, la Francia, la Danimarca, la Svezia

e Norvegia, la Prussia, la Svizzera, l'Austria, l'Ungheria, la Grecia, il Belgio, vari Stati balcanici e l'Italia hanno sancito l'istituto della responsabilità politica dei ministri. Tale istituto è profondamente migliorato, rendendolo veramente importante, il regime parlamentare, ed oggi è ai popoli suprema garanzia del retto funzionamento delle costituzioni che l'hanno accettato.



III.

Gli scrittori.

La letteratura relativa all'istituto della responsabilità ministeriale è molto scarsa, se tiensi conto della importanza dell'argomento.

Tra gli antichi cercheremmo invano, non solamente delle opere, ma degli accenni in proposito; giacchè ancora non era sorta l'idea della costituzione di un gabinetto ministeriale come compimento necessario della irresponsabilità dell'autorità sovrana.

Ma se ci è dato argomentare che l'affermazione di un principio suppone in chi lo formula il concetto del principio opposto, contrario, — noi potremo inferirne che Aristotele, affermando « potere i principi fare quel che vogliono senza essere puniti, poichè sono sciolti dalle leggi » (libro III della Politica) e fissando con ciò due principi: essere il Capo dello Stato libero nell'esecuzione di qualsivoglia suo disegno, quindi irresponsabile dei suoi atti di governo o di quelli che in suo nome compivansi, — ed essere inviolabile, in quanto sciolto dalle leggi che servono alla consociazione, ma a lui non applicabili, — aveva lucida e netta l'idea generale della responsabilità, di una responsabilità che poteva esistere in antitesi a quella irresponsabilità che egli applicava al Principe. Tale responsabilità non seppe o non volle determinare, perchè i tempi e l'ambiente erano contrari al concetto, non preparati, non adatti, non disposti alla concezione ed all'attuazione di esso.

Questo abbiamo detto così per incidente, e per dimostrare come la più vasta mente dell'antichità, che esercitò sì

straordinaria influenza per tanti secoli e tuttavia ne esercita, ebbe appena una vaga percezione, la quale neanche fu determinata, di una responsabilità politica.

Il ragionamento che abbiamo fatto per Aristotele, si obietta, può ripetersi per tutti gli antichi sostenitori dell'inviolabilità ed irresponsabilità sovrana. E' da rispondere che una eccezione facciamo per la mente prodigiosa dello Stagirita, eccezione che non può estendersi ad altri, perchè gli antichi scrittori sostenevano l'irresponsabilità per l'irresponsabilità, come principio indiscusso, trovavano già bello ed invalso nella pratica tale concetto, non facevano altro che ribadirlo, non dovevano formularlo: l'aveva formulato Aristotele e la parola di questo era legge. Così i cervelli degli scrittori non duravano fatica ad accettare il principio e proclamarlo giusto, mancando quella necessaria riflessione che può far sorgere alla mente la percezione chiara del principio opposto a quello che si viene affermando.

La Camera dei Comuni d'Inghilterra aveva già fatto uso parecchie volte dell'*impeachment*, ma l'eco non giunse in Europa, o non fu raccolta, o non destò l'attenzione dei politici. Certo sfuggì al Macchiavelli e al Guicciardini, le più alte intelligenze politiche dell'Europa di quel tempo.

Tra le ricerche da noi fatte nelle opere degli scrittori politici per vedere se qualcuno avesse intravisto il concetto di una responsabilità qualsiasi di fronte alla nazione o al popolo, ci piace rammentare un periodo di uno scrittore italiano del cinquecento, di Scipione Ammirato, che ad imitazione del Machiavelli, scrisse i *Discorsi sopra Cornelio Tacito*, e lo vogliamo ricordare perchè serve a dare luminosamente un'idea di come si concepiva in quei tempi la responsabilità. « È maggior opera, dare il frutto delle sue fatiche ad altri. Et se un Capitano perde imputarlo a colpa di se stesso, se vince attribuirlo alla virtù o fortuna del suo principe. » (S. Ammirato — *Discorsi sopra Cornelio Tacito*,

in Venezia, MDXCVIII per Filippo Giunti, carta 125).

Bisogna venire ai tempi che seguono la Rivoluzione dell'89, la quale istaurò in molte nazioni il regime parlamentare delle isole Britanniche, per trovare degli scrittori che si occupino convenientemente e largamente, con intelletto d'amore, della responsabilità politica dei ministri.

L'Inghilterra, prima ad attuare l'importante istituto della responsabilità, non presenta alcun libro speciale e veramente degno di nota su questo punto.

Qui vien facile una domanda: perchè l'Inghilterra che per tanti secoli esercitò il diritto di tradurre alla Camera Alta i ministri ritenuti colpevoli, non à avuto e non à una vasta letteratura su questa materia?

Veramente è uno strano fenomeno: ma spiegabile: e qual cosa non si spiega al mondo?

Gl'inglesi sono molto convinti del loro diritto, non temono che possa venir menomato, abborrono dalle oziose discussioni, le quali, data la loro sicurezza nel diritto dell'*impeachment*, dovrebbero ridursi ai modi, onde l'indiscusso diritto potrebbe svolgersi. Or bene gl'inglesi ritengono larga e sufficiente messe, le molte procedure, già attuate contro i ministri, che si conservano negli atti parlamentari. Ed i resoconti delle memorande sedute della Camera dei Comuni, nel pronunciare la denuncia, e della Camera dei Lords nel compiere il giudizio contro ministri, tengono luogo di letteratura. E bisogna convenire che più splendida e vasta letteratura non possa aversi, sebbene non invidiabile!

Invidiabilissima però è la fermezza con la quale gli inglesi attendono ai loro diritti e alla loro educazione politica. L'*impeachment*, nel popolo inglese, così severamente educato, è siffattamente entrato nella convinzione generale, è ritenuto una cosa sì semplice, sì naturale, che non trova la ragione per cui dovrebbe discutersene. Quale civiltà se tutti i popoli potessero vantare i medesimi sentimenti!

In Italia abbiamo ben poca cosa.

Gli scrittori ne parlano incidentalmente, così di passaggio nei loro trattati di Diritto costituzionale.

Questa deficienza però non origina dalle stesse cause. Ma, a nostro avviso, dalle cause opposte, cioè dal non essersi nella giovanissima vita politico-parlamentare italiana presentato il caso di porre un ministro in stato di accusa. E' il carattere positivo di noi Italiani. Vi sono stati semplici tentativi in Parlamento di far leggi sulla responsabilità dei ministri, ma sono rimasti sempre tentativi fino a quello del 1876 della risorta Sinistra.

Un volume su questa materia l'ha pubblicato il Conte Adeodato Bonasi: *Responsabilità dei ministri e degli altri pubblici ufficiali*.—Questo lavoro del Bonasi è logicamente diviso, tratta con molta competenza ed erudizione l'argomento;—ma la seconda parte ove l'autore vuol dimostrare che tutti i casi di responsabilità politica sono contemplati dal Codice Penale, cade nell'illogico e nell'assurdo, e l'artificio rettorico e la sottigliezza del ragionare non valgono a nascondere la cattiva merce. La terza parte del libro tratta della responsabilità civile.

Comunque sia, il lavoro del Bonasi è il merito di avere incominciato seriamente e con quell'ampiezza che il tema richiedeva la discussione in Italia. Peccato che tal libro non ebbe seguito, e non destò per il tema che trattava amore e passione.

Qualche rivista ha pubblicato degli articoli, ove parzialmente si è discusso intorno a fatti costituenti politica responsabilità, — ma per trovare dei lavori speciali, bisogna portarci a pochi anni fa in cui l'avv. Camillo Montalcini, nella *Raccolta di scienze politiche*, pubblicata dall'on. Attilio Brunialti, pubblicava una dotta e ben fatta monografia: *La Responsabilità ministeriale*.

Il Montalcini riconosce giusta la teorica del Rossi, par-

lando degli atti che possono dar luogo a responsabilità politica, e combatte la famosa teoria del Constant, che vuole modificata.

Fra i trattati di Dritto costituzionale, che accennano alla responsabilità ministeriale, vanno notati quello dell'On. Vittorio Emmanuele Orlando e quello del prof. L. Casanuova, stampato nel 1860.

L'Orlando à una teoria propria, il Casanova accetta completamente e propugna il concetto del Constant.

Questi studi che fan difetto in Italia, sono invece abbondanti in Olanda. Degni di nota sono i discorsi di Thorbeke pubblicati nel *Giornale Ufficiale*, — le opere speciali di Bachiene, — di Coninck-Liefstinck, — di Lagamans.

Nel Belgio è da notarsi un opuscolo di Adelson Castian, — una lettera di Tielemans a Van Maanen, — l'opera di Lebau, — uno studio di Kerchove.

In Germania àno scritto sulla responsabilità ministeriale con maggiore o minore ampiezza, spirito d'osservazione, acume, e larghezza di vedute: Roberto von Mohl, — Stahl, — Aretin, — Rotech, — Bluntschli nella sua opera di *dritto pubblico universale*.

La Francia presenta la più vasta e ricca letteratura su questa materia. E ciò non per le ragioni addotte dal Montalcini, ma perchè lo spirito dei francesi è turbolento, irrequieto ed amante delle forti emozioni. Dopo la rivoluzione del 1789, il popolo francese si è dimostrato molto proclive alle spesse mutazioni politiche, ed al morboso solletico dello scandalo o dell'entusiasmo patriottico. E gli scrittori sono stati interpreti o, meglio, manifestatori dello spirito irrequieto dei francesi. Quale emozione più profonda, più intensa, più generale della messa in accusa di un ministero? Lo scandalo, l'interesse e le eventuali impreviste sorprese del processo, lo spettacolo scenico dell'Alta Corte di giustizia, ecc., ecc., ecco le cause vere che àno alla-

gato la Francia di articoli, monografie, discorsi, volumi sulla responsabilità ministeriale e sul modo d'esperimentarla.

Altro che la potente *forza d'assimilazione* e di *propagazione* che il Montalcini tributa ai Francesi! Si tratta di fortissima tendenza allo scandalo, di potente brama di emozioni vivissime! I francesi hanno la forza dell'assimilazione e della propagazione quando l'argomento è tale da destare forte emozione, quando stuzzica i loro sensi.

E con ciò non venghiamo a dire che gli scrittori francesi hanno imbrattato inutilmente della carta. Tutt'altro! Appunto il morboso entusiasmo, il desiderio di emozioni intime, *raffinate*, ha fatto trattare il nostro argomento dai Francesi con una passione intensa, sentita, dalla quale sono venuti fuori lavori veramente magistrali.

Come si vede, difficile, lungo e forse poco possibile sarebbe il voler dare un elenco completo degli scrittori francesi e dei loro lavori: ci vorrebbe tutto un volume.

Notiamo qualche autore: De Migneaux, — Pages, — Rey, — Staël, — Cottu, — Boltz, — Canchy, — Macarel, — Constant. Quest'ultimo Beniamino Constant è celebre.

Il breve lavoro *De la responsabilité des Ministres* è una splendida manifestazione del suo genio politico.

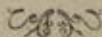
Sono pagine scritte con uno stile simpaticamente svelto, che rivela la ferma e profonda convinzione che l'autore ha nelle teorie che manifesta.

Esponde francamente le sue idee, non preoccupandosi dell'impressione che possono fare sul lettore; non si cura quindi di ragionarvi a lungo sopra, per convincere, per dimostrare la verità dei suoi asserti.

Procede diritto con rapidi tocchi, — e si arriva al *punto* finale, d'un fiato, e si ritorna a leggere, per soffermarsi qua e là a riflettere sugli arditi paragoni, su le varie idee, su la forza delle teorie sì facilmente, per quanto efficacemente, messe avanti.

Come tutti i lavori veramente importanti, quello del Constant, à avuto caldi lodatori e propugnatori, denigratori, avversari e critici ragguardevoli.

Molta impressione à fatto alla nostra mente un tale lavoro, e ciò non perchè siamo abbagliati dal nome illustre dell'autore, o dalla splendida forma dello scritto, come potrebbe argomentare il Bonasi; — ma perchè quelle pagine profondamente sentite, ci ànno fatto *pensare*, e tanto più abbiamo pensato dopo l'avvertimento del Bonasi, di non lasciarci illudere dal prestigio esercitato dal nome dell'autore o dalla bellezza dell'artificio retorico.



IV.

In argomento.

La vita di ogni cittadino si esplica e si manifesta in una serie di atti più o meno grande.

Col nome di atti s'intendono soltanto le azioni che l'uomo compie con perfetta scienza e con deliberato proposito. Tutte le altre manifestazioni della vita vanno comprese sotto il nome di fatti, che avvengono nell'uomo senza il concorso della sua volontà e per legge fisiologica fissa e irrevocabile.

Degli atti che l'uomo compie coscientemente e volontariamente, alcuni sono semplicemente umani, e cadono sotto la sanzione della legge morale, altri umani e civili o politici a un tempo e cadono sotto la sanzione della legge penale.

E' molto ristretta la cerchia degli atti semplicemente *volitivi, coscienti*. Diciamo ristretta cerchia pensatamente, perchè l'uomo ben molti atti della sua vita compie incoscientemente.

Riguardando gli atti determinati da coscienza, e formandocene un ben giusto concetto, attribuiremo responsabilità o valore a varî atti della vita. Ed il paralitico che à vita solo per l'atto della respirazione (atto incosciente) è cittadino, ma cittadino malato; egli manca di volizione, e quindi non può compiere atti che implichino lucidità e libertà di coscienza, atti che possano essere ritenuti responsabili di effetti che l'autore non poteva prevedere, perchè incapace di conoscere gli atti medesimi.

Gli atti determinati da intelligenza, da coscienza, quelli

che presumono il volere, nel cittadino che li commette, possono appartenere a *due grandi categorie*, secondo l'antecedente decisione della maggioranza di un popolo nel classificare gli atti lesivi del pubblico benessere. Questa è la forma più generica che abbiamo potuto escogitare per comprendere tutte le varianti che si riscontrano nel giudicare un determinato atto fra popolo e popolo, varianti determinate dalla civiltà in generale, dall'ambiente, dalla razza, elementi tutti che costituiscono le diversità di giudizio e di sentire fra i vari popoli e in uno stesso popolo in varie epoche.

Secondo il parere della maggioranza, gli atti coscienti della vita di un cittadino si distinguono, in due grandi categorie: in *atti innocui* e *atti nocivi*. — Fra questi ultimi si comprendono quegli atti che, sebbene compiuti senza *animus nocendi*, sono nocivi nei loro risultati (colposi) ed anche quelli che lasciano *prevedere* un probabile nocimento al benessere pubblico (contravvenzioni). — E quindi, mentre gli atti innocui sono sempre leciti, gli atti nocivi sono sempre illeciti.

In ogni popolo questa retta e duplice ripartizione di atti trovasi sanzionata dalle leggi. Tutti gli atti ritenuti nocivi al benessere generale sono perseguitati dalle leggi. — Cosicchè il cittadino può compiere degli atti che nessuna legge vieta, nessuna legge punisce, che sono quindi innocui e leciti e noi li chiameremo — *legali*; — e può compiere degli atti che violando le disposizioni della legge, incorrono in sanzione penale, tali atti nocivi al benessere generale, illeciti o leciti che siano nella loro intima natura, noi chiameremo — *illeghi*: — cioè fuori della legge, trasgredienti la legge, puniti dalla legge.

L'atto illegale costituisce un perturbamento dell'ordine giuridico. La difesa sociale richiede la reintegrazione dell'ordine violato e questa reintegrazione si ottiene con la

costituzione del giudizio innanzi i magistrati competenti, con la valutazione della responsabilità e con la condanna del reo.

Condotto così il nostro ragionare sugli atti che un cittadino qualunque può commettere, fino alle sue estreme conseguenze, noi ora dobbiamo venire esaminando quali atti può compiere un cittadino rivestito dell'altissimo ufficio di ministro.

E avanti tutto, incidentalmente, facciamo osservare che non parliamo degli atti che il cittadino può compiere ledendo privati diritti di altro cittadino, ma non perturbando quelli dell'intera società civile, perchè noi parliamo soltanto di quegli atti che possono nuocere in un modo qualunque alla comunità dei consociati.

E' logico e naturale che il giorno in cui un cittadino assume la carica di Ministro, non perde la sua natura intima, non perde la sua qualità, non diventa qualche cosa di nuovo, di straordinario, di essenzialmente diverso da quello che era. In quel giorno egli semplicemente acquista nuove attribuzioni, nuovi diritti, nuovi doveri che prima non aveva. Ma quest'aumentarsi di obblighi e di onori, esclude del tutto l'idea che egli possa avere alcun che di privilegiato, e sottrarsi all'universale ed eterna legge del dovere. L'uomo divenuto ministro non cessa di essere uomo e cittadino obbligato come tutti gli altri al rispetto della stessa costituzione, delle stesse leggi comuni. L'alto grado conseguito ai doveri e ai diritti del cittadino aggiunge altri doveri e altri diritti ben più alti e delicati.

Nessuno di questi nuovi diritti, nessuno di questi nuovi doveri, può implicare deroga ad un qualsiasi diritto o dovere inerente alla qualità di cittadino, giacchè la carica di ministro non costituisce una casta privilegiata, la legge resta irrevocabilmente uguale per tutti, anche per chi tiene nelle sue mani le sorti di un popolo.

Dunque l'ufficio di ministro non produce altro effetto che l'aumento di doveri e di diritti senza alcuna menomazione dei diritti e dei doveri inerenti alla qualità di cittadino.

Con ciò non intendiamo fare del ministro una persona con due anime, con due volontà, — ma intendiamo enumerare tutti gli atti dei ministri, per determinare in seguito quelli che si riferiscono al nostro assunto.

Parlando di ministri e dei loro atti, ci riferiamo alla persona ed agli atti politici ossia di ordine rigorosamente costituzionale, non già al ministro come capo supremo di un dato ramo d'amministrazione, come pubblico funzionario dell'ordine esecutivo, nè c'intrattiamo degli atti che come tale può compiere.

Noi infatti, ci siamo proposti di rintracciare la responsabilità politica e non la responsabilità dei ministri come pubblici funzionarii, rientrando questa parte nel diritto amministrativo, e parte nel diritto comune. Ci occupiamo del ministro come cittadino e come uomo politico.

Tutte queste cose premesse veniamo ad esaminare gli atti che compie o può compiere un ministro, e vediamo quali di essi possono dar luogo a responsabilità costituzionale.

Abbiamo detto che un ministro non cambia la sua natura umana mettendo la *lucerna* e la *rondine* fregiata in oro. Egli può, come tutti, commettere atti illegali. Per chiamare responsabile una persona di un suo atto bisogna che questo sia in primo luogo *nocivo* al benessere generale, in secondo luogo previsto come reato da una legge dello Stato e appunto in forza di questa legge si deve rispondere del fatto proprio. Dunque perchè l'atto del ministro sia soggetto a responsabilità è d'uopo che sia *nocivo* ed *illegale*. Ma se l'atto è illegale vuol dire che è contro una legge comune a tutti i consociati, ed alla reintegrazione dell'or-

dine giuridico perturbato basta l'applicazione delle leggi imperanti.

Di conseguenza tutti gli atti nocivi da chiunque sieno compiuti violando una legge sono soggetti a responsabilità comune. Il cittadino à commesso il delitto, la qualità di ministro nulla toglie, nulla aggiunge. Che cosa ci corre, in vero, tra il ministro che trovando la moglie in flagrante delitto d'adulterio, l'uccide, — e il cittadino che nelle stesse condizioni commette il medesimo reato? Il ministro sarà chiamato responsabile del suo atto violento come il cittadino, la qualità ministeriale non può che accrescere la morbosa curiosità del pubblico, ma non può accrescere la responsabilità sua, come al contrario non può menomarla. Avremo quindi, un ministro che á violato l'ordinamento giuridico esistente, che á violato una legge, abbiamo in altre parole un uomo responsabile giuridicamente.

Ma il ministro può commettere atti comuni nocivi, valendosi dei mezzi dei quali è privo qualsiasi cittadino, cioè, può, giovandosi della sua autorità, dei suoi mezzi, della sua forza, essere agevolato nel raggiungimento di un fine nocivo, anzi può, appunto per la sua qualità, riuscire all'intento più facilmente e compiutamente.

In altri termini, se un ministro compie un atto *illegale* valendosi dell'autorità da lui rivestita, compie un atto *illegale comune*, ma *aggravato* dalla massima agevolezza che ebbe nel compierlo e dalla maggiore gravità del danno prodotto da mezzi più potenti e più idonei.

Chi riesce a strappare dai volumi di un Archivio di Stato alcune pagine compromettenti l'onore e la reputazione dei suoi antenati e perciò della sua famiglia, commette un atto illegale; il ministro che, valendosi della sua autorità, fa portare sotto colore di rovistare nel suo gabinetto una importante e preziosa raccolta di documenti storici e fa sparire alcuni fogli che avrebbero compromessa la sua ripu-

tazione patriottica, commette un atto *illegale* come il cittadino, ma con l'aggravante della maggiore facilità. Il cittadino dovette superare non pochi ostacoli prima di riuscire nell'intento criminoso. Avrà scritto domande, sollecitato persone, passato intere giornate per allontanare il sospetto del suo fine, avrà pazientato molto per cogliere il momento opportuno, in fine nel compiere l'atto avrà provato tutte le torture di chi teme di essere sorpreso nell'atto di commettere una ribalderia. E per il ministro? Niente di tutto questo! Egli à premuto un bottone, à detto al segretario: Richiedete il volume tale, all'archivio tale. Il volume in meno di mezz'ora è arrivato. S. E. arrogantemente à gridato all'usciera: Non entri nessuno, finchè non vi chiamo io. La porta s'è chiusa; S. E. con ogni agio e comodità, à scucito le pagine incommode, vi à sostituito della carta inutile. Poi à fatto restituire il volume. Bisogna convenire che ci corre moltissimo tra l'azione del cittadino e quella del ministro.

E', dunque, conforme a giustizia tener conto di queste circostanze che rendono assai più grave il delitto del ministro che quello del semplice cittadino.

In questo caso noi osserviamo che l'atto, considerato nella sua vera essenza, viola sempre un ordinamento giuridico esistente, una legge che è uguale per tutti; onde sorge la responsabilità giuridica. Or il fatto che alla perpetrazione del reato, si sono adoperati mezzi straordinari, che un semplice privato non può usare, basta a mutare la natura della responsabilità da giuridica in politica? Certamente no. Giacchè l'atto compiuto dal ministro è contrario al dispositivo di una legge dello Stato, e la maggiore o minore facilità di raggiungere il fine delittuoso non può mutare l'indole del fatto previsto dalla legge comune, ma bensì può essere un'aggravante della responsabilità.

Se una legge vieta la fabbricazione di carte-valori, ed

un ministro, valendosi della sua autorità, dei suoi mezzi, impianta un opificio clandestino ove si stampano falsi biglietti di banca, la legge chiamerà responsabili il ministro e coloro che coadiuvavano la clandestina fabbricazione. Tutti saranno responsabili dinanzi alla legge, ma la responsabilità del ministro sarà maggiore, perchè aggravata dalla sua condizione sociale che gli dava molta facilità nell'eludere le ricerche della polizia, nel munire i suoi complici degli strumenti necessari, nello spacciare la falsa moneta.

Aggravata ancora della qualità dell'agente inquantochè lo scandalo e il turbamento nei consociati sono maggiori quando l'ordine giuridico viene infranto da chi più d'ogni altro dovrebbe rispettarlo, da chi più d'ogni altro à copia di mezzi per violarlo.

Dunque i reati che un ministro compie valendosi della sua qualità, ancorchè questa non sia necessaria, costituiscono una responsabilità giuridica aggravata dalla facilità e dalla condizione speciale dell'agente.

Anche gli atti che possono dar luogo a responsabilità, compresi in questa categoria, sono *nocivi ed illegali*, ma *aggravati* dalla qualità dell'agente.

Un ministro può ancora essere responsabile degli atti, di cui abbiamo or ora discorso, ed addurre a discriminante anzichè ad aggravante la sua condizione di ministro; o meglio può un ministro per un atto, previsto come reato dalle leggi, invocare a suo beneficio la necessità politica, la ragion di Stato.

Questa discriminante, pericolosissima all'ordinamento sociale, è teoreticamente inammissibile, perchè i reati previsti dalle leggi non entrano nelle attribuzioni esclusivamente ministeriali. L'ammettiamo per un momento, perchè il fatto è possibile. Così avremo una nuova categoria di atti delittuosi portanti responsabilità, che sono *nocivi, illegali*, ma *attenuati o discriminati* dalla qualità rivestita dall'agente.

E' opportuno qui notare che quando un ministro compie un atto nocivo ed illegale valendosi della sua autorità, gli *agenti inferiori* che concorrono all'attuazione del fine delittuoso del ministro, sono responsabili con esso, e non possono eccepire la scusante che loro obbedirono agli ordini superiori. — Sappiamo che v'è chi combatte questa nostra proposizione, ma noi la riteniamo la più logica, la più giusta ed equa, sebbene in Italia sia lettera morta.

E valga il vero. Un ministro, alle elezioni politiche combatte un candidato d'opposizione, valendosi di due mezzi: minacce fatte per gli agenti della forza pubblica agli elettori, e compra dei voti in favore del candidato amico. Non occorre notare che in questo caso il ministro incorre nella violazione dell'ordine giuridico comune, giacchè chiaramente appare che un cittadino può benissimo usare minacce e può benissimo comprare dei voti, commettendo s'intende, degli atti illegali e perciò soggetti all'azione della giustizia punitiva. L'ufficio di ministro aggrava il reato, giacchè egli à più mezzi, più facilità nell'attuazione del suo fine. Infatti può minacciare efficacemente, può disporre dei fondi pubblici-segreti e distribuirli con più sicurezza ed effetto, e così via.

Ma il ministro nel compiere l'atto *illegale* delle minacce può pretendere ubbidienza cieca? No. Salvo il caso che l'ordine del ministro non sia compreso da chi deve eseguirlo. Ma se l'agente inferiore capisce l'*illegalità* dell'ordine, deve opporre un rifiuto all'ingiunzione superiore. Minacciare gli elettori, ordinare arbitrarie catture, comprare dei voti non sono certamente attribuzioni di un ministro; e il subalterno che respinge l'ordine superiore fa semplicemente il suo dovere, inquantochè egli è tenuto ad eseguire soltanto gli ordini *legali* del ministro, cioè quegli ordini che il ministro può dare in virtù delle attribuzioni che l'ufficio gli conferisce. In Inghilterra abbiamo esempi di ministri ed agenti

citati in giudizio da privati cittadini per atti *illegali*, a loro danno consumati; ed i giudici hanno dichiarato i ministri e gli agenti responsabili, e li hanno condannati.

Veniamo ora a discorrere di quella categoria che comprende propriamente gli atti che costituiscono le attribuzioni di un ministro costituzionale e che quindi non si possono compiere da un cittadino qualsiasi.

Questi atti sono esclusivamente propri del ministro, perchè il cittadino non può compierli, essendo privo dell'autorità necessaria e sono strettamente attinenti all'ordine costituzionale.

In quale cerchia entrano gli atti che un ministro compie per proprio ufficio? Quali le ordinarie funzioni del ministro nell'ordine costituzionale? Breve è la risposta a tali domande, come vasto ne è il contenuto.

Il ministro esplica ed attua i vari poteri del Capo dello Stato in attinenza col potere legislativo, esecutivo e giudiziario; quindi sottoscrive gli atti del Capo dello Stato, i quali s'intendono dal ministro voluti e consentiti.

Diamo un rapido sguardo alle attribuzioni della Corona, per farci un'idea dell'importanza e vastità degli atti che un ministro può essere chiamato a sanzionare e che può—valendosi dell'appoggio delle assemblee parlamentari,—volere e compiere, ottenendo la sanzione sovrana.

Sono attribuzioni del Re *in attinenza col potere legislativo*: — Convocazione — e Scioglimento della Camera eletiva — Proroga delle sessioni — Diritto d'iniziativa — Sanzione; — *in attinenza col potere esecutivo*:—Comando delle forze di terra e di mare — Regolamento delle relazioni con l'Estero — Alleanze — Pace — Guerra — Diritto di nomina a tutte le cariche dello Stato — Diritto d'Ordinanza; — *in relazione col potere giudiziario*: — Diritto di Grazia — Amnistia — Indulto.

Tutti questi atti costituiscono le molteplici ed importan-

tissime funzioni della Corona ad esplicare le quali è d'uopo *politicamente e giuridicamente* della firma di uno o più responsabili, o meglio, di uno o più ministri. E ciò in primo luogo per fine politico, cioè per sottrarre la persona del Capo dello Stato dalle dirette censure, per evitare pericolosi conflitti fra i più elevati poteri pubblici; — in secondo luogo per fine *giuridico*, cioè per soddisfare il principio supremo del dritto: *ad ogni atto corrisponda un responsabile*. Ed ogni prerogativa sovrana perchè abbia vita e forza á bisogno d'un responsabile, il quale, non potendo essere il Sovrano (in conseguenza della sua qualità di persona sacra e inviolabile) è il ministro che appone la firma all'atto.

Cosicchè è chiaro che gli atti inerenti all'indole ed all'attribuzione della carica di ministro, costituzionalmente si compendiano nelle attribuzioni della Corona, che il ministro può semplicemente esser chiamato a sanzionare, o può far sanzionare al sovrano *invitandolo* a far uso di una delle sue prerogative, — nell'un caso e nell'altro, sia che la proposta dell'atto da compiersi parta dalla Corona, sia che parta dal Ministro, l'atto si ritiehe *voluto e consentito* dal ministro, esercitando nella sottoscrizione e approvazione d'un atto le sue funzioni e le attribuzioni che l'alto ufficio gli conferisce.

Questi atti veramente ministeriali, che solo un ministro può compiere, sono, al contrario di quelli cui abbiamo accennato nelle precedenti categorie, in ogni caso *legali* nella forma e nella sostanza.

Ma, se un atto del ministro può essere in antitesi, in contraddizione con una legge esistente, come può in tal caso l'atto del ministro ritenersi legale? Essendo l'atto compiuto nelle attribuzioni del ministro, cioè essendo l'esplicamento di un diritto maestatico devolutò al potere esecutivo, esso á forme, requisiti e forza di legge. La legge precedente viene annullata dalla nuova; nessun magistrato ad

una disposizione, ad un decreto, ad una legge firmata dal Re, sottoscritta da un ministro e suggellata dal guardasigilli, può ribellarsi, e non dare corso ed esecuzione.

Davanti quale magistrato impugnerete il decreto che nomina Commendatore un losco *bancarottiere*? Un ministro che strozza un'incresciosa discussione parlamentare promulgando un decreto reale di chiusura della Sessione, per quale legge comune è responsabile?

Certamente un cittadino non poteva commettere quegli atti, mancandogli l'autorità necessaria, come anche gli manca per promuovere una guerra ingiusta e perniciosa.

Noi siamo innanzi ad atti veramente ministeriali che portano seco una speciale e gravissima responsabilità. *Speciale* perchè non s'estende a coloro che quelle attribuzioni ed autorità non hanno. *Gravissima*, giacchè se la responsabilità comune perturbando l'ordinamento giuridico, desta giustificato turbamento, non può esser come quella che compromette l'intera sorte della nazione.

La sua specialità e la sua gravità la sottraggono alla competenza dei giudici comuni e ne costituiscono la vera e propria responsabilità politica, che vale incapacità a tenere in modo giovevole alla prosperità dello Stato il timone del governo.

Così intesa la responsabilità del ministro, negli atti veramente caratteristici dell'ufficio che occupa, è evidente che qualsivisia magistrato è inabile e incompetente a giudicare. Quando il ministro compie un atto, che à autorità di compiere, tale atto à tutta la legalità possibile ed un magistrato non troverà modo d'opporsi ad una disposizione che à forza di legge.

Ma non bisogna confondere idee con idee. Se il ministro ordina una violazione della legge comune imperante, abusando del suo potere, facendo mal uso della sua autorità, incorre nella responsabilità comune aggravata dalla

sua qualità; e ciò perchè il dare quell'ordine, quella disposizione non era nelle sue attribuzioni e quindi l'atto del ministro era semplicemente illegale. Ma se il ministro agisce facendo uso dei suoi poteri e adopera la sua autorità nel metter fuori ordinanze o decreti che perturbano l'ordine ed il benessere della nazione, tali atti sono entro l'orbita della legalità, e l'apprezzamento sull'opportunità e sulle conseguenze di essi si sottrae al comune magistrato che avrà l'obbligo di fare osservare il *legale* provvedimento.

Ecco la responsabilità veramente politica. Il ministro, dell'uso di queste supreme prerogative è responsabile al cospetto della nazione. La responsabilità politica implica che l'agente inferiore che è stato strumento dell'atto ministeriale non è responsabile: giacchè l'ordine fu impartito da chi aveva l'autorità di farlo, con le forme prescritte, e il rifiuto equivale a ribellione. E in tutti questi casi se infrazione al dispositivo di una legge comune importa l'atto ministeriale, ciò accade perchè nelle attribuzioni del ministro vi è il potere di tale infrazione.

Così il subalterno non può rifiutare obbedienza all'ordine ministeriale che in virtù d'un regio decreto gli ingiunge di esigere i dazii in oro. E viceversa l'agente inferiore deve rifiutare obbedienza all'ingiunzione ministeriale di catturare arbitrariamente un onesto cittadino. Nel primo caso il ministro à l'autorità necessaria per l'ordine che impartisce, e sta dentro la cerchia delle proprie attribuzioni; — nel secondo caso viola la libertà individuale di un onesto cittadino, infrange una pubblica guarentigia; il suo atto rientra nella sfera dei reati comuni, il suo ordine non è legale, egli non à l'autorità di impartirlo, le sue attribuzioni non glielo consentono, la disubbidienza è giustificata, eroica.

A questa categoria di atti che costituisce, diremo così, il lato effettivo, positivo dello svolgimento dell'azione politica ministeriale, corrisponde un'altra categoria opposta e

diversa, che chiameremo negativa. Il ministro agisce, compie degli atti, ma può non compierli, può omettere cose che doveva fare, che erano nelle sue attribuzioni, e che il non aver fatto à prodotto un danno allo Stato. Questa specie d'ignavia, di non curanza in un cittadino non sempre è soggetta a biasimo, ma per un ministro la cosa procede ben diversamente. Mentre nel cittadino la trascuranza di un suo obbligo, d'un suo dovere può avere la scusante di una distrazione, di una fortuita dimenticanza, di una casuale smemoratezza, in un ministro è da considerarsi sempre come un delitto.

E ciò appare logico e naturale, se si pensa per un momento quale perturbamento nel pubblico benessere, quale rovina può nascere da un ordine che per dimenticanza si tarda a trasmettere o non si trasmette affatto, il lasciar passare il tempo utile per compiere un'impresa necessaria alla salvezza e al decoro della nazione, per impedire il sorgere di un qualche grave male, per arrestare il corso di una pubblica calamità o per riparare ad una sciagura.

Quando pensate all'eccidio di innocenti dimostranti, e alla distruzione dell'armata o dell'esercito, potrete voi distinguere se il ritardo o la dimenticanza di trasmissione del ministro di alcune vitali disposizioni, fu doloso o colposo?

Il ministro risponde del suo atto negativo, della sua negligenza, della sua dimenticanza, del suo ritardo, della sua inazione, anche quando nell'agente è mancato, e di fatto non poteva esistere, l'*animus nocendi*.

Con profondo acume un illustre filosofo italiano dice che quando si è al governo dello Stato non è permesso dire: io non ho letto, non ho veduto, non ho saputo. Qui non solamente la negligenza; ma, perfino la *buona fede, diventa reato*.

Il ministro assume con la carica un impegno ed una responsabilità non lievi; ogni sua dimenticanza, ogni sua tra-

scurezza può cagionare gravi rovine allo Stato. La responsabilità è grandissima.

Questa specie di atto negativo è un delitto nel ministro, perchè è contrario all'intima essenza del suo ufficio e lesivo del pubblico bene. Questa trascuranza costituisce una responsabilità, che osiamo chiamare *legale*. Osiamo, perchè l'atto non esiste, quindi qualità d'esso non dovrebbe esistere; ma avuto riguardo che la mancanza di un provvedimento ritenuto necessario lascia sussistere lo statu quo ritenuto non buono, deve ritenersi (giacchè il ministro non pensa ad agire) che il non provvedere al mutamento dello statu quo è cosa illegale.

L'agente interiore non è responsabile della negligenza del ministro, perchè non à agito, nè poteva, senza ordini superiori.

Colligamus spicas.

Abbiamo fatto cinque grandi categorie di *tutti* gli atti che un ministro può compiere e che sono soggetti a responsabilità.

Prima: atti che ogni cittadino può compiere.

Seconda: atti che ogni cittadino può compiere, ma aggravati dalla qualità dell'agente.

Terza: atti che ogni cittadino può compiere, ma attenuati o discriminati dalla qualità dell'agente.

Quarta: atti inerenti all'indole e alle attribuzioni della carica di ministro e che i cittadini non possono compiere.

Quinta: omissioni di atti inerenti alla carica di ministro.

In quale di queste cinque categorie entrano gli atti che possono importare per un ministro responsabilità politica?

Gli atti della prima categoria, atti che ogni cittadino può compiere, se nocivi ed illegali, trovansi annoverati con mirabile ordine in tutte le pubbliche leggi repressive che possiede un popolo. Il ministro commettendo un reato comune, incorre nella comune responsabilità, e per il suo atto *illegale* non è a parlare di politica responsabilità.

Gli atti compresi nella seconda categoria se nocivi ed illegali, entrano ancor essi nella comune responsabilità, la quale è aggravata dalla qualità del reo e dai mezzi che ebbe a sua disposizione. Anche in questo caso le leggi imperanti bastano a compiere la reintegrazione dell'ordine comune giuridico leso, tenendo conto dell'aggravante. Nemmeno qui responsabilità politica.

La terza categoria che comprende gli atti commessi per fine politico o per ragion di Stato, se sono nocivi e illegali, debbono rientrare sotto l'imperio punitivo delle leggi comuni, giacchè non è nelle attribuzioni di un ministro commetter delitti a fine di recare chimerici vantaggi alla patria. Quando le forze non bastano a raggiungere un intento, si abbandona a mani più esperte la somma del potere, ma non è lecito per sete di governare lordarsi di comuni reati. Che se poi il concetto di una discriminante per i ministri si ammettesse, grandissimo nocumento ne deriverebbe all'ordinamento della giustizia, la cui autorità tutti i cittadini vedrebbero scossa. E quale ministro accusato di un delitto comune non invocherebbe a sua discriminante la ragion di Stato? E chi vivrebbe più sicuro, quando la vita e gli averi di tutti i cittadini fossero esposti all'arbitrio per un'ipotetica ragion di Stato escogitata da ministri, in cotal guisa irresponsabili?

Per tanto, questi atti essendo delittuosi, la responsabilità inerente ad essi non può chiamarsi politica, perchè ove si ritenga il ministro responsabile dell'atto nocivo e illegale si nega implicitamente il fine giusto, il fine politico di esso, e si afferma che la ragion di Stato era insussistente, e quindi la responsabilità resta quella comune, e le leggi repressive comuni sono chiamate alla reintegrazione dell'ordine giuridico.

Quindi anche per questa categoria, ove si proceda (e dovrebbe procedersi sempre, giacchè nelle attribuzioni mini-

steriali non è compreso il delitto) non si tratta di responsabilità politica, sebbene lo agente la invochi a sua discriminante.

La quarta categoria, che comprende gli atti *legali*, i quali staccano del tutto il cittadino dal ministro, può dar luogo ad una speciale responsabilità, quando gli atti in essa compresi vengono commessi dai ministri e sono *ritenuti* nocivi. Allora l'atto è *legale*: del suo nocimento non può il magistrato comune giudicare. Chi può mutare la legge, censurarla, perfezionarla? Il Parlamento. Quindi il Parlamento è il giudice competente di un atto che à forza di legge, di un provvedimento che esercita sulla nazione maggiore efficacia di una legge.

Solamente il Parlamento può chiamare responsabili politicamente i ministri di un determinato atto. E solamente il Parlamento può deferirli ad un giudizio speciale.

Lo Statuto non vieta all'ordinaria magistratura, e non lo poteva, di raccogliere gli elementi di prova di un reato comune commesso da un ministro, ma non può il potere giudiziario ingerirsi negli atti veramente ministeriali e vagliarne la politica responsabilità, nè può procedere contro la persona di un Ministro per qualsisia reato comune commesso durante il tempo in cui à tenuto l'alta carica, senza chiederne l'autorizzazione alla Camera. Se si ammettesse nella magistratura il diritto di procedere contro un Ministro, senza il consenso del Parlamento, avremmo un pericoloso conflitto di poteri, e le crisi di gabinetto sarebbero determinate dal volere di un qualunque giudice inquirente.

E' così vasta, così indeterminata la responsabilità politica che assume il ministro nell'adempimento del suo alto ufficio, che è necessario un giudice speciale e competente: e l'assemblea dei Rappresentanti della nazione è la più adatta a decidere se un determinato atto ministeriale à danneggiato la vita e l'economia nazionale.

Questa responsabilità alta, che si sottrae al comune giudizio del magistrato, che sorge per consenso unanime di tutto un popolo, non si può chiamare volgare, comune responsabilità, ma vera e propria Responsabilità politica del ministro.

Essa à luogo quando il Parlamento la ritiene opportuna, quindi è difficile stabilire le circostanze che possono determinare il supremo consenso al grave passo; — ma indiscutibilmente si può stabilire per quali atti il Parlamento può chiamare politicamente responsabili i ministri, e per quali altri atti il Parlamento non può dichiarare responsabile politicamente alcun ministro.

Tali atti, sono quelli che si sottraggono alla responsabilità comune, che non sarebbero di competenza dei magistrati comuni, e sono in *ogni caso legali, ma nocivi*; essi sono l'esplicazione e l'attuazione dei varī poteri del Capo dello Stato.

Se l'atto è *illegale*, non vi è luogo a politica responsabilità. L'atto illegale à offeso una legge imperante, quindi abbiamo la comune responsabilità. Il ministro può essere messo in stato d'accusa, ma per reato comune.

L'illustre deputato Giovanni Bovio, anni addietro aveva presentato al Parlamento una proposta circa la revisione dello Statuto. All'articolo 5 è detto: « La Responsabilità dei ministri può essere rilevata da una delle due Camere e dev'essere giudicata dall'altra. Ma se l'accusa indica violazione della legge comune, rientra nella competenza del giudice ordinario. »

Il concetto è preciso e netto. Bisogna far distinzione fra responsabilità e responsabilità. Quella comune va devoluta al magistrato competente, quella politica alla Camera. Se tale proposta si fosse approvata avrebbe chiarito del tutto quanto con forma vaga ed incerta è detto dallo Statuto attuale, che cioè i ministri sono responsabili.

Non era detto nella proposta di Bovio quali atti ministeriali potessero dar luogo a politica responsabilità, lasciava però intuire che tutti gli atti che non implicano violazione della legge comune, e che pure sono ritenuti nocivi, sono passibili di politica responsabilità. Ciò è del tutto conforme alle nostre idee.

La quinta categoria, ove abbiamo compreso le omissioni, importa, quando nocivo agli interessi supremi dello Stato si sono verificati, responsabilità politica, come la quarta categoria. Ciò è di facile intuizione. La responsabilità del ministro nel caso di omissione o trascuranza, non è comune, essa è del tutto politica, e il Parlamento può, volendo, far uso del suo altissimo diritto di accusa.

Dunque, ci sembra che siamo riusciti a determinare quali atti ministeriali possono dar luogo a politica responsabilità. E, compendiando brevemente le nostre ricerche, possiamo dire: la Responsabilità politica ministeriale è propria di *tutti* quegli atti di ordine costituzionale, legali e nocivi, costituenti le funzioni della Corona che i ministri coprono con la responsabilità loro.

Abbiamo detto *tutti* pensatamente, giacchè ammesso il principio che ad ogni atto debba corrispondere un responsabile, essendo la Corona irresponsabile ed incensurabile in *tutti* i suoi atti, deve trovarsi chi di questi risponda. Ciò è logico, appunto come è illogico quanto in contrario scuole di fuori asseriscono per attribuire una malintesa *attività* al Capo dello Stato.

Noi potremo venire esaminando una per una ogni singola attribuzione della Corona e dimostrare colla logica e con la pratica, che a *tutti* gli atti di competenza sovrana corrisponde un responsabile. Non lo facciamo perchè ci dilungheremmo molto e con poca utilità, e, in secondo luogo, essendo facile cosa venire rintracciando gli atti del nostro Parlamento, che formano la pratica attuazione dei prin-

cipì astratti, mettendo insieme fatti e discorsi, principì e deliberazioni, che avvalorano il nostro asserto. Del resto altri dotati di maggiore acume e di più vasta dottrina, ànno già svolto magistralmente questa parte. Crediamo, dunque, più conveniente e lodevole cosa intrattenerci di un caso che per la sua novità ed originalità merita di essere preso in esame.

In Italia, il Ministro di Casa Reale è nominato dal Re e con esso forma una persona *irresponsabile*. Su questa anomalia di una persona più irresponsabile del Re, inquantochè questi è responsabile in persona dei suoi ministri, mentre quella rappresenta un ministro all'*antica*, facilmente si sorvola, mettendo avanti l'attenuante che essa è una persona di fiducia individuale, e che non à altro ufficio che l'amministrazione dei beni reali. Ma quando questa persona compie un atto politico chi è responsabile? Ecco un'elegante quistione che può mettersi in campo in Italia e non in Inghilterra, dove il Ministero di Casa Reale è un ministero politico come gli altri.

Essendo ammalato il Marasciallo francese Mac-Mahon, poco tempo prima che questi morisse, il ministro di Casa Reale, in nome del Re, spediva un dispaccio chiedente notizie della salute dell'infermo ed inneggiante alla Francia e per essa al suo esercito *glorioso*. Non v'è chi non veda essere la seconda parte del dispaccio essenzialmente politica, e tale di più appare se si pon mente che, quando quel dispaccio veniva trasmesso, la Francia celebrava solennemente la sua alleanza con la marina e l'esercito Russo. I doveri internazionali dell'Italia permettevano quell'inno? A molti potè sembrare giusto e politico; a molti altri potè sembrare impolitico e censurabile. Dato ciò, questi ultimi malcontenti, chi dovevano chiamare responsabile? Il ministro di Casa Reale? Egli è irresponsabile, non è sottoposto alla censura del Parlamento. Il Re, in nome del quale il

dispaccio venne formulato è anch'esso irresponsabile; ergo? In tal caso, a parer nostro (date le cose così come stanno in Italia) responsabile dell'atto del ministro di Casa Reale è tutto il Gabinetto dei ministri, i quali, rimanendo al governo, intendono approvare la condotta del Re, e quindi dell'atto, che in suo nome à compiuto il Ministro di Palazzo, — e ne assumono la responsabilità.

Se così non fosse, i ministri, disapprovando tale atto e non volendo assumere la responsabilità di esso innanzi al Parlamento, si sarebbero dimessi.

Ecco come di un fatto, a cui la volontà e il consiglio del ministro responsabile non sono concorsi, pure trovasi il responsabile. Che dire di tutti gli altri casi, nei quali più facile riesce trovare un gerente responsabile!

A compiere l'ordine d'idee or ora espresse dobbiamo esporre due concetti. Abbiamo detto che il ministro di Casa Reale è incensurabile da parte del Parlamento. Non ignoravamo che vi fu un caso sotto il regno di Vittorio Emanuele II in cui il Parlamento censurò la nomina di un caduto ministro a ministro di Casa Reale, determinando poco dopo le dimissioni di lui. Non abbiamo tenuto di ciò conto, avuto riguardo che non è principio assodato del nostro Parlamento la censura dei Ministri di Casa Reale.

Abbiamo ancora detto che trovasi in ogni caso un responsabile all'atto del ministro di Palazzo. Ciò è evidente. Infatti anche ammesso che tutti i ministri disapprovino l'atto commesso, e si dimettano, si cercheranno e si troveranno dei ministri che assumeranno la responsabilità dell'atto compiuto in nome della Corona, dinanzi al Parlamento.

Così la Responsabilità politica dei ministri è il compimento necessario e logico dell'irresponsabilità del Capo dello Stato; — i rappresentanti della nazione vagliano l'opportunità di un dato atto politico e dell'indirizzo del governo, che può essere inferiore alla bisogna o malvagio, e facendo

uso della censura nei casi lievi, e del supremo diritto della denuncia nei casi gravi, rimettono la calma nella coscienza della nazione turbata o anche scossa dall'azione di pochi uomini. Di tali diritti il Parlamento deve usarne convenientemente, non mai inconsideratamente abusarne.



Le principali teorie.

Esposte le nostre idee, è bene accennare brevemente le principali teorie vigenti intorno al discernimento di quegli atti che possono costituire per un ministro politica responsabilità.

Beniamino Constant fa due categorie degli atti dei ministri, lesivi dell'ordine: *atti illegali* ed *atti abusivi*; i primi danno origine alla comune responsabilità, i secondi alla politica; — nei primi vi è l'infrazione di una legge esistente, nei secondi vi è l'esercizio delle attribuzioni ministeriali con nocimento del pubblico benessere. Il sig. Montalcini á preso la parola *abuso* (ricavata con astuzia da un periodo, ove il Constant fa un paragone pratico, e qualifica l'atto del suo cassiere come abusivo) nel suo stretto senso etimologico, e su questa parola fonda tutto il suo ragionamento per combattere la teoria del Constant.

Il concetto che mirabilmente si svolge nelle pagine del Constant, ci duole il dirlo, non è stato compreso. Lo scrittore francese dice: quando un ministro viola, infrange una legge, voi non potete chiedere che il ministro venga processato politicamente, perchè egli non à esplicito nel compiere l'atto imputato le sue funzioni *veramente* ministeriali; giacchè, assai bene afferma, *les fonctions ministérielles ne conferent qu'un pouvoir légal*. Sì, è legale l'atto che compie il ministro. E soggiunse il Constant, che un ministro, dopo d'aver commesso un atto legale, *n'est pas justiciable devant les tribunaux, et ne pout être poursuivi par l'individu lése: car il n'a fait qu'user d'un pouvoir autorisé par*

la loi. Ecco, che cosa intendeva il Constant per atti *abusivi*; se la parola è un po' infelice, ciò non vuol dire che mancava all'illustre scrittore la percezione netta ed esatta della responsabilità politica ministeriale. Ma non insistiamo oltre, perchè, dopo un lungo ragionare, anche il Montalcini conviene che la teoria del Constant esposta non è da *ripudiarsi*.

Il Constant dice ancora che per tutto ciò qui est hors des fonctions ministérielles les ministres ne sont pas responsables, ma sono sottoposti alla giustizia comune; ora tutti gli atti illegali sono fuori (è evidente) delle funzioni ministeriali, perchè le funzioni ministeriali non conferiscono che un potere legale. Ciò non va a genio al Montalcini. Egli crede che il Constant abbia voluto fare altre suddivisioni, altra classificazione, dice non comprendere perchè il Constant abbia voluto intrecciare una nuova distinzione alla prima che riguardava gli atti *ministeriali*. Ma niente di tutto questo! Il Constant non fa altro che meglio chiarire il suo concetto, che determinarlo meglio. Egli intende dirci che gli atti *illegali*, cioè quelli che violano una legge, e implicano una *comune* responsabilità, sono da ritenersi come compiuti fuori dell'esercizio delle vere funzioni ministeriali, giacchè queste non implicano che atti legali *sempre*. Dunque, secondo il Constant, quando un ministro sarà soggetto a comune responsabilità, l'atto che questa à prodotto non è ministeriale, i tribunali comuni sono competenti a giudicare (dopo sempre, aggiungiamo noi, l'autorizzazione a procedere accordata del Parlamento che avrà vagliato il tenore dell'atto compiuto dal ministro o ex ministro); viceversa quando abbiamo la responsabilità politica, il ministro est responsable, devant les représentants de la nation, de l'emploi du pouvoir legal qui lui a été confié; ils peuvent lui demander compte de l'usage qu'il a fait de se pouvoir, et l'accuser, si cet usage leur paraît avoir été

prejudiciable ou seulement inutile. — Il Montalcini dice, e dice bene, che egli considera l'imposizione di una sentenza ad un magistrato da parte di un ministro, come atto illegale; — però con una strana maniera di ragionare e far parlare i morti, soggiunge: io credo che il Constant l'avrebbe ritenuto un atto abusivo!

La ragione dell'affibbiare questa idea ad un morto va ritrovato in ciò: il Constant à detto che gli atti illegali sono da ritenersi come fuori delle vere attribuzioni ministeriali, — l'imposizione avviene *nell'esercizio* (il Montalcini stesso sottolinea la parola *nell*, svelando il suo segreto), ergo il Constant l'avrebbe classificato fra gli atti *abusivi* ministeriali. Noi al contrario segniamo la parola *vere* riferentesi ad attribuzioni ministeriali. Ora non è nelle attribuzioni ministeriali l'imporre delle sentenze, quindi l'atto è da ritenersi come fuori di dette attribuzioni e quindi illegale, semplicemente aggravato dalla qualità che il reo riveste e che ne facilita il fine.

E passiamo oltre.

Pellegrino Rossi suddivise in tre categorie gli atti che un ministro può compiere: primo, atti veramente ministeriali, che un ministro à missione di fare e che per avventura si possono denominare atti dipendenti dalle ordinarie funzioni del ministro, compresi gli atti d'omissione; secondo, atti non veramente ministeriali, ma che un ministro può compiere nella qualità di Ministro, ancorchè non sia necessaria tale qualità; terzo, atti che il ministro può fare come qualunque privato ed a cui la sua qualità di ministro nulla aggiunge. Il Rossi ritiene esservi responsabilità politica solo nel primo caso.

La teoria del Rossi è più netta, precisa e chiara di quella del Constant.

Adeodato Bonasi opina che tutti i casi di responsabilità ministeriali sieno soggetti alle leggi del codice penale!

Questa teoria è stata trionfalmente combattuta, ed era facile cosa, quindi non è il caso che noi vi insistiamo per dimostrare che gli atti veramente ministeriali sfuggono al Codice penale.

Camillo Montalcini fa due grandi categorie: nella prima colloca gli atti puniti dalla legge comune, che suddivide in due classi:—atti importanti reati comuni non dipendenti da funzioni ministeriali; — atti importanti reati commessi nell'esercizio delle funzioni e contemplati dal Codice Penale; — nella seconda classe pone l'oggetto della responsabilità che dice essere unico: reati commessi nell'esercizio delle funzioni di ministro, non contemplati dal Codice penale.

Vittorio Emanuele Orlando ammette la responsabilità ministeriale per *tutti* quegli atti di ordine costituzionale, costituenti le funzioni della Corona che i ministri coprono appunto con la responsabilità loro.

Così vengono ad escludersi tutti gli altri atti che nell'esercizio o non delle loro funzioni i ministri compiono. E abbiamo che *tutti* gli atti importanti politica responsabilità, cui accenna l'Orlando, sono legali, nocivi e commessi nell'esercizio delle vere funzioni ministeriali.

La Cassazione di Roma à anche detta la sua parola sul tema, discutendo il ricorso dell'on. Giovanni Giolitti, nell'udienza del 22-24 aprile 1895. La Corte suprema nella sentenza si domandò: « Quali sono i delitti ministeriali? » E formulò questa risposta: « È su questo tema che le opinioni professate in diritto costituzionale sono più varie, sostenendo alcuni che debbono restringersi ai soli reati di tradimento e concussione; ed altri includendovi ogni sorta di prevaricazione. E fra le altre opinioni tiene il campo la distinzione fra atti illegali, vale a dire usurpazione ed esercizio di un potere che la legge non conferisce, ed atti abusivi, per cattivo uso di un potere che promana dalla legge; secondo la quale distinzione, la responsabilità non si

estenderebbe ai primi, che dovrebbero essere semplicemente considerati quali delitti comuni. Ma la Corte non accetta questa teoria; imperocchè nell'un caso e nell'altro vi è sempre abuso di funzioni. » Quindi la Corte espresse il convincimento « che in pratica non si può fare altra distinzione, se non quella di delitti privati, ossia di delitti estranei alle funzioni di ministro, che sono di competenza ordinaria e di atti e reati connessi all'esercizio delle funzioni ministeriali, e contro la cosa pubblica, che sono di competenza speciale; e non si può fare fra questi ultimi alcuna distinzione, poichè quand'anche l'atto ministeriale costituisca reato comune, è sempre malagevole escluderne il carattere e la ragione politica. »

In base a tali argomentazioni statui che « la competenza della Camera d'accusare i ministri, è assoluta; devesi quindi ritenere che se la Camera non accusa o non autorizza il potere giudiziario a procedere, il che può sempre fare, o non sussista il preteso delitto o la ragion di Stato le imponga di non far uso della facoltà che le accorda l'articolo 47 dello Statuto. »



VI.

Idee complementari.

La nostra trattazione s'è riferita ad un sol punto del vasto ed intricato tema della responsabilità ministeriale, crediamo non sia inopportuno dire qualche cosa che aggringua luce alle idee già esposte.

Abbiamo dimostrato che la politica responsabilità non può sorgere che nel caso in cui l'atto, che al ministro si imputa come non giusto, sia *legale*, nocivo e commesso nell'esplicazione delle funzioni veramente ministeriali, cioè delle funzioni della Corona. Così la responsabilità del ministro copre la Corona.

Quando parliamo di *atti* intendiamo comprendervi anche i *fatti*, gli ordini verbali e tutto quanto opera un ministro nell'esplicamento delle sue alte funzioni. Tutto è soggetto a responsabilità politica; un solo sguardo può determinare una catastrofe per la quale sarà giustificato l'*impeachment* della Camera. Giustamente esclama Hello: un geste même peut exprimer une idée coupable!

Ma non possiamo riconoscere giuste le idee che sembra abbiano gli scrittori francesi intorno a certi *diritti majestatici*, esenti da responsabilità. L'Hello afferma che nel comando dell'esercito o dell'armata in tempo di guerra non può parlarsi di ministri responsabili; — e butta giù una frase che non può logicamente sussistere: dans ce cas, unique, lu prince agit, san cesser d'être inviolable! Come? non vi è un responsabile? Dalle premesse che l'Hello fa, il lettore si aspetta la conseguenza che agendo il Capo dello Stato di propria volontà, di propria iniziativa, sia anche re-

sponsabile, dal momento che l'Hello vuole esclusi i ministri dalla responsabilità. Invece sentiamo che il Sovrano non cessa d'ètre inviolabile! Ma se non cessa d'essere inviolabile vuol dire che continua ad essere quale è per gli altri casi, e siccome in tutti gli altri casi si è trovato un responsabile, così anche nel caso succitato deve rinvenirsi un responsabile, se non si vuole infrangere la logica suprema del diritto, che ad ogni atto deve necessariamente corrispondere un responsabile.

In Italia la questione è stata risolta, ed il Capo dello Stato Maggiore è il responsabile, e, se vogliamo, è anche responsabile il ministero che consente che il Re sia seguito da quello, più tosto che da quell'altro ufficiale. E non poco ci meraviglia come G. Battista Ugo in un suo scritto si sia lasciato scappare dalla penna questo periodo quasi imitando l'Hello: « si ammette un'eccezione pel comando del Re in guerra, però vi sono speciali motivi che non occorre qui esporre e per i quali l'eccezione è solo riconosciuta in quanto la partecipazione volontaria dei ministri è resa impossibile. » Quindi secondo questo ragionamento non avremo responsabili o meglio avremo in gioco le sorti della nazione e l'esistenza della Corona; — giacchè chi sarà responsabile degli errori commessi, se non il Re? — In Italia alla vigilia delle guerre, non si è provveduto con leggi indicanti chi sarà responsabile della regia prerogativa? Sconosceva ciò l'Ugo?

Ci reca sorpresa, come questo egregio professore affermi simile cosa in uno scritto molto accurato, molto importante, specie trattando della responsabilità che i ministri dovrebbero assumere nei casi in cui il Re, esplicando una sua prerogativa, concedesse delle onorificenze. Siamo pienamente d'accordo e deploriamo che tuttavia questa regia prerogativa non è stata compresa fra quelle tutte che ànno un responsabile nel ministro che sottoscrive l'atto maiestatico.

Anche noi siamo del parere dell'Ugo, che « gli statuti degli ordini cavallereschi dovrebbero essere modificati nel senso, che nessun decreto possa amanarsi senza che sia munito della firma di un ministro responsabile. » Ma non possiamo approvare le idee dell'Ugo conformi a quella della scuola francese intorno ad alcuni diritti maiestatici, perchè la nostra logica ne soffrirebbe non poco.

Potremmo mostrare riferendoci a deliberazioni e pareri della Camera dei Deputati come in Italia esiste praticamente la più ampia applicazione della responsabilità politica nei ministri, anche per tutti quei casi dalla scuola francese considerati come diritti eccezionali; ci limiteremo a svolgere qualche caso più controverso, per non dilungarci molto.

La convocazione e l'aggiornamento delle Camere, costituiscono atti, come dicono i francesi, eminentemente maiestatici. Al nostro Re tali diritti vengono conferiti dall'articolo 9 dello Statuto. Ma praticamente il nostro Parlamento suol esso stesso manifestare l'intenzione di prorogarsi o il Presidente della Camera d'accordo col ministero chiede una proroga. (P. e. per dar aggio allo svolgimento di una crisi). In questi casi la proroga sovrana non giunge che dopo, quasi a ratificare la deliberazione del parlamento. Se invece il proclama reale, come si usò il 17 novembre 1848 pel Parlamento Subalpino, giunge inaspettato, dovendo essere contrassegnato dalla firma di un ministro, questi, ove occorra, risponderà di tale atto. — La Camera, il Ministero o il Presidente, se possono manifestare il desiderio di una proroga, e sperare che questo lor voto sia esaudito da chi ne à la competenza, non possono imperativamente volere e tanto meno imporre limite fisso alla proroga stessa. Ciò sarebbe incostituzionale, venendo a ledere e a memorare i diritti della Corona. Ed il Parlamento italiano nella tornata del 31 maggio 1871 re-

spinse come incostituzionale una proposta dell'On. Giovanni Nicotera concepita in questi termini: « La Camera delibera di *aggiornare* le sue tornate al primo luglio in Roma, dopo la votazione delle leggi di finanza. »

Alla Corona compete anco il diritto della convocazione delle Camere. Il decreto che esplica tale diritto è sottoscritto da un ministro di gabinetto, che ne assume la responsabilità dinanzi al Parlamento. Così se fosse inopportuna la convocazione della Camera, in momenti difficili e pericolosi per la pace ed il benessere nazionale, il ministro, che, con l'apporre la sua firma al Decreto sovrano, si ritiene ispiratore o conseziante all'atto che à aggravate e peggiorate le condizioni interne della nazione, è responsabile se accuse e censure nel Parlamento si leveranno.

Il diritto di scioglimento della Camera elettiva, prima, che scada il termine prestabilito della sua durata legislativa, compete solamente al sovrano, il quale in ogni caso appare provocato, all'esecuzione di un tale atto, da un consiglio del Gabinetto responsabile, il quale suole nella relazione che precede il decreto di scioglimento della Camera indicare le ragioni che a ciò lo ànno indotto. Anche in questo caso la prerogativa regia è soggetta come qualsiasi atto eminentemente ministeriale al sindacato politico del Parlamento, e basta in proposito ricordare le parole scultorie dell'illustre Deputato Francesco Crispi pronunziate nella tornata parlamentare del 3 giugno 1880: « il Re à diritto di sciogliere la Camera dei deputati; ma i ministri, i quali firmano gli atti del Re, sono censurabili per i consigli che gli danno. »

Uno dei modi coi quali il Re partecipa al potere legislativo, e forse il più essenziale, è quello della sanzione, che appone ai disegni di legge, approvati dalle Camere, onde, esse leggi, acquistano completamento e perfezione. Lo Statuto nostro dice all'art. 7: il Re solo sanziona le

leggi e le promulga. Ma il Parlamento anche su questa suprema funzione può discutere, quindi l'atto del Re si presume sempre consigliato da un ministro responsabile. Lungamente ne discussero Camera e Senato Subalpino nel 1849. E una legge è stata fatta il 23 giugno 1854 limitando l'epoca in cui può aver luogo la sanzione.

Così potremmo continuare nell'esame di ogni singola attribuzione della Corona, per vedere come in tutte esse trovasi buon appiglio per stabilire la responsabilità dei ministri.

Sorge qui una domanda: *tutti* i ministri sono responsabili di un dato atto che importa politica responsabilità? E' facile il rispondere. Se l'atto è stato deliberato dal Consiglio dei ministri è chiaro che tutti ne assumono la responsabilità, che se qualcuno s'è opposto a quella deliberazione, è d'uopo che si dimetta subito che il Consiglio delibera contro le idee di lui, giacchè la sua permanenza in carica indica assenso alla deliberazione e conseguente responsabilità.

S'è fatta discussione sulla forma del giudizio o su chi possa pronunciarlo dato il caso di porre in stato d'accusa un ministero. Non v'è alcun dubbio che la denuncia possa esser fatta da uno dei due rami del Parlamento: o dalla Camera dei Deputati o da quella dei Senatori. In Inghilterra pronunciato che sia l'*impeachment*, il giudizio degli accusati viene in ogni caso devoluto alla Camera Alta. Nel Belgio il giudizio viene assunto dalla Suprema corte di Giustizia. Entrambi i sistemi anno dei difetti, ed il secondo ne è più del primo. Tra i due è preferibile il primo.

Il sistema belga è il difetto che pone i ministri imputati nelle mani del potere giudiziario ordinario per la valutazione di atti o fatti meramente d'ordine politico. E come è da respingersi che il Pubblico ministero possa pronunziare accusa politica contro i ministri, così non è da

accettarsi che la Corte Suprema (per quanto *Suprema* sia) divenga giudice competente dei falli politici di uno o più ministri.

Il sistema inglese presenta il difetto che fa la Camera dei Lords giudice anche dei ministri da essa stessa accusati. E ciò è poco corretto, poco giusto e poco politico.

L'on. Giovanni Bovio nel 1893 aveva presentato un disegno di riforma allo Statuto, che all'art. 5 portava la soluzione degli inconvenienti notati nello Statuto Belga ed in quello Inglese. Diceva così: « La responsabilità dei ministri può essere rilevata da una delle due Camere e dev'essere giudicata dall'altra. » Così anche la Camera avrebbe potuto elevarsi ad Alta Corte quando il Senato avesse denunciato un ministero.

Diritto d' accusa e giudizio speciale nel Senato sono i due semplici dispositivi dello Statuto sulla responsabilità ministeriale in Italia. Ben povera e misera cosa, non essendovi altri elementi, neanche nel diritto positivo, perchè possa dirsi che la responsabilità politica sia fortemente sentita dalla giovane nazione. Come abbiám detto si son fatti tentativi per sancire con leggi speciali la responsabilità ministeriale (1858-1876), ma senza alcun risultato.

Ciò diciamo per dimostrare la povertà del sentimento politico di noi italiani, i quali di tratto in tratto per un nonnulla ci scaldiamo la testa e crediamo di far mostra di raffinata educazione politica, gridando a sproposito che si metta in stato d'accusa il ministero. Passati i bollori momentanei non si pensa a studiare bene quali siano i casi in cui possa chiedersi un sì grave provvedimento.

Se si studiasse di più, si griderebbe meno. E non seguirebbe alle grida scomposte (anche alle volte dei deputati) la grande delusione di non vedere i ministri sotto processo.

Ma se si deve studiare per acquistare quel senno squisito che forma la superiorità del popolo inglese — non debbesi però far delle leggi speciali. Noi crediamo fermamente che la nostra vita politica non si avvantagerebbe con una legge speciale sulla politica responsabilità. Tutt'altro! tale responsabilità è sì fine e delicato istituto che non può restringersi dentro i cancelli. Quando si pensa che basta un gesto a determinare la più schiacciante responsabilità, si sorride scetticamente a chi pretende racchiudere dentro i paragrafi d'una legge tutte le responsabilità possibili ed immaginabili, nessuna eccettuata! Noi abbiamo, è vero, voluto classificare quali atti possono costituire politica responsabilità ministeriale; ma ogni atto che abbiamo classificato con quali e quante circostanze svariatissime e novissime non può presentarsi al giudizio? Fate una legge! ma mentre si elabora, vi è già chi à trovato mille mezzi per eluderla! Fate una legge! ma quale scandalo, se in una data evenienza, chi deve, non credesse politicamente conveniente l'applicarla!

L'Inghilterra non à creduto dover fare una legge in proposito, ed à fatto bene. L'accusa politica va sottoposta ad un'indeterminata serie di circostanze, per le quali è ritenuta conveniente appur no. Come volete con una legge determinare gli umori di un'assemblea in momenti di là da venire? Come volete determinare *quando* la coscienza nazionale deve commuoversi? Se la legge fosse dettata dal Padre Eterno transeat. Egli à il dono della prescienza; ma a noi poveri mortali non è dato scorgere, con la veduta corta d'una spanna, cose lontane le mille miglia dal nostro sguardo.

Però, se determinare quando debba sorgere l'accusa politica contro un atto ministeriale, è impresa poco conveniente; è, al contrario sommamente utile stabilire fin da ora *come* possa esplicarsi un'azione che noi ammettiamo

come possibile. Così lo stabilire la procedura, dato che un ministro venga chiamato al *redde rationem*, è opera eminentemente politica e tale da evitare, all'occorrenza, specie in Italia, tutti gli impicci che possono sorgere ad inceppare il desiderio morale della nazione destantesi in un determinato momento. E perciò la proposta dell'On. Bovio, che determinava uno dei modi del procedimento, e che fissava il concetto generale della politica di responsabilità, trova il nostro sincero plauso.

A parer nostro occorrerebbe una legge procedurale, lasciando alla saviezza delle Camere l'opportunità di qualificare come nocivo un determinato atto ministeriale.

Fin'oggi in Italia non v'è esempio di ministri posti in istato d'accusa. L'Assemblea nazionale, allorchè ha creduto gli atti dei ministri non rispondenti al benessere nazionale, ha semplicemente fatto uso della censura, provocando le dimissioni del Ministero con un voto di sfiducia. E ciò si è creduto sufficiente pena per gli indegni.

Questa costumanza è lodevole, giacchè per ogni menomo atto ritenuto lesivo degli interessi nazionali non è giusto mettere innanzi lo spettro dell'accusa, e tanto meno iniziare procedimento, con tutto quell'apparato scenico d'un Senato in Alta Corte di Giustizia. Basta, nei casi ordinari, che i ministri cessino di governare, la disistima pubblica, che accompagna la loro caduta, vale più della costituzione d'un giudizio.

Arrivati al termine del nostro lavoro ci piace esaminare un caso speciale, in cui s'è proposto di porre in stato d'accusa un Presidente dei ministri, per vedere quale base abbia avuto tale pretesa, se costituzionalmente era ammissibile o no.

Caduto il ministero presieduto dall'On. Giovanni Giolitti, si fece insistente in Montecitorio, la voce che si sarebbe richiesto di porre il cessato presidente dei ministri

in stato d'accusa, e qualche proposta in questo senso fu presentata financo al banco della presidenza. Vediamo se tale proposta aveva fondamento, esaminando un solo dei vari atti che si ritenevano costituire politica responsabilità.

Il 1889 da un'inchiesta fattasi per volere del governo, nella Banca Romana, era messo in chiaro che l'amministrazione di essa lasciava moltissimo a desiderare, e che urgevano immediati provvedimenti. Tale inchiesta conobbe l'on. Giolitti che era ministro del gabinetto Crispi, allora governante.

Il 1892 l'On. Giolitti veniva chiamato dalla fiducia del Re alla presidenza del Consiglio dei ministri. Non molto tempo dopo tale nomina, il direttore della Banca Romana, in una *informata* di senatori, veniva con regio decreto chiamato a far parte della Camera vitalizia. Non s'era ancora convalidata dal Senato tale nomina, quando si scopersero delle sottrazioni fraudolenti di denaro, nella cassa della Banca Romana (che già erano state notate dall'ispezione del 1889) onde l'amministratore, della Banca, neo Senatore, venne imprigionato.

Tale fatto commosse fortemente il paese.

La nomina dei senatori è una prerogativa della Corona, ma i decreti che esplicano tale diritto sono firmati da un ministro responsabile e si ritengono consigliati da questo. Quindi l'on. Giolitti era responsabile della nomina a senatore del Direttore della Banca Romana, e ciò come ministro proponente e firmante.

Data la responsabilità dell'atto commesso, siamo al caso di ritenere giustificata e costituzionale la proposta che facevasi di porre in stato d'accusa il ministro. Ed invero: l'atto fu immorale e nocivo alle istituzioni, perchè l'on. Giolitti conosceva a fondo chi era il suo candidato allo scanno senatorio, e ciò nonostante lo propose per la nomina; l'atto fu compiuto nelle supreme attribuzioni del ministro, cioè

nell'esplicazione dei diritti maiestatici, e fu legale. In conseguenza abbiamo i termini necessari per la denuncia del ministro al Senato.

In questi giorni nel Parlamento austriaco si è lungamente e tumultuosamente discusso per porre in stato d'accusa il Conte Badeni. Non vogliamo ricercare il recondito motivo che induce i partiti a trascinare in giudizio il ministro di Francesco Giuseppe, solo è nostro intendimento manifestare come la denuncia del Parlamento fosse pienamente giustificata e costituzionale.

Il ministro Badeni è stato accusato d'aver provocato dei disordini cruenti con le sue famose ordinanze.

Era nel suo potere ministeriale l'emettere tali ordinanze, e quindi i suoi atti furono legali; ma la Camera lo ritiene responsabile politicamente, e lo può benissimo. Lo stesso Badeni innanzi al Parlamento ebbe a dire che agì legalmente. Di ciò non v'è dubbio; ma con ciò egli non sfugge alla responsabilità politica, anzi vi incorre in modo solenne. Si può solamente contrastare l'opportunità di una tale accusa, non mai la possibilità di esser denunciato all'Alta Corte di Giustizia.

Qui terminiamo.

Quanto più è intesa la responsabilità politica, tanto più civile è un popolo.

E' da augurarci che l'Italia senta sempre altamente, fortemente una tale responsabilità, e che la senta, soprattutto, moralmente, giacchè più che la punizione materiale, gli uomini politici debbono paventare la condanna inflitta dal sentimento morale del paese; e così perseverando, l'Italia avrà sempre al governo uomini che procureranno di fare il loro dovere, senza sciupar tempo a studiare il modo migliore di eludere una formula o un dispositivo di legge.

La saggezza politica fa grandi le nazioni.

Ma se tale saggezza vien meno, qualunque legge possa

farsi, la società civile sarà debole e inerme contro gli abusi e le frodi degli ambiziosi non ispirati dall'amore del bene, dalla religione del dovere, dalla propria coscienza.

Le leggi sole non bastano a ben governare la vita dei popoli; si richiedono anche la bontà dei costumi, il senno politico, la coscienza dei diritti e dei doveri, un alto sentimento della propria dignità e il profondo convincimento che la salute della nazione dev'essere legge suprema per tutti e ispirare governanti e governati.

FINE



Dello stesso autore:

Lavori giuridici

Manuale dell'Esattore delle imposte — Palermo, Giannone editore 1893 — L. 2,50.

La riscossione delle imposte dirette a norma delle vigenti leggi e regolamenti—Palermo, Giannone editore 1898 — L. 1,50.

Lavori diversi

Guida della città di Palermo — con dieci incisioni, tre carte topografiche e copertina a colori—prima edizione di 10,000 esemplari, Palermo, Piazza editore 1891 — L. 0,50.

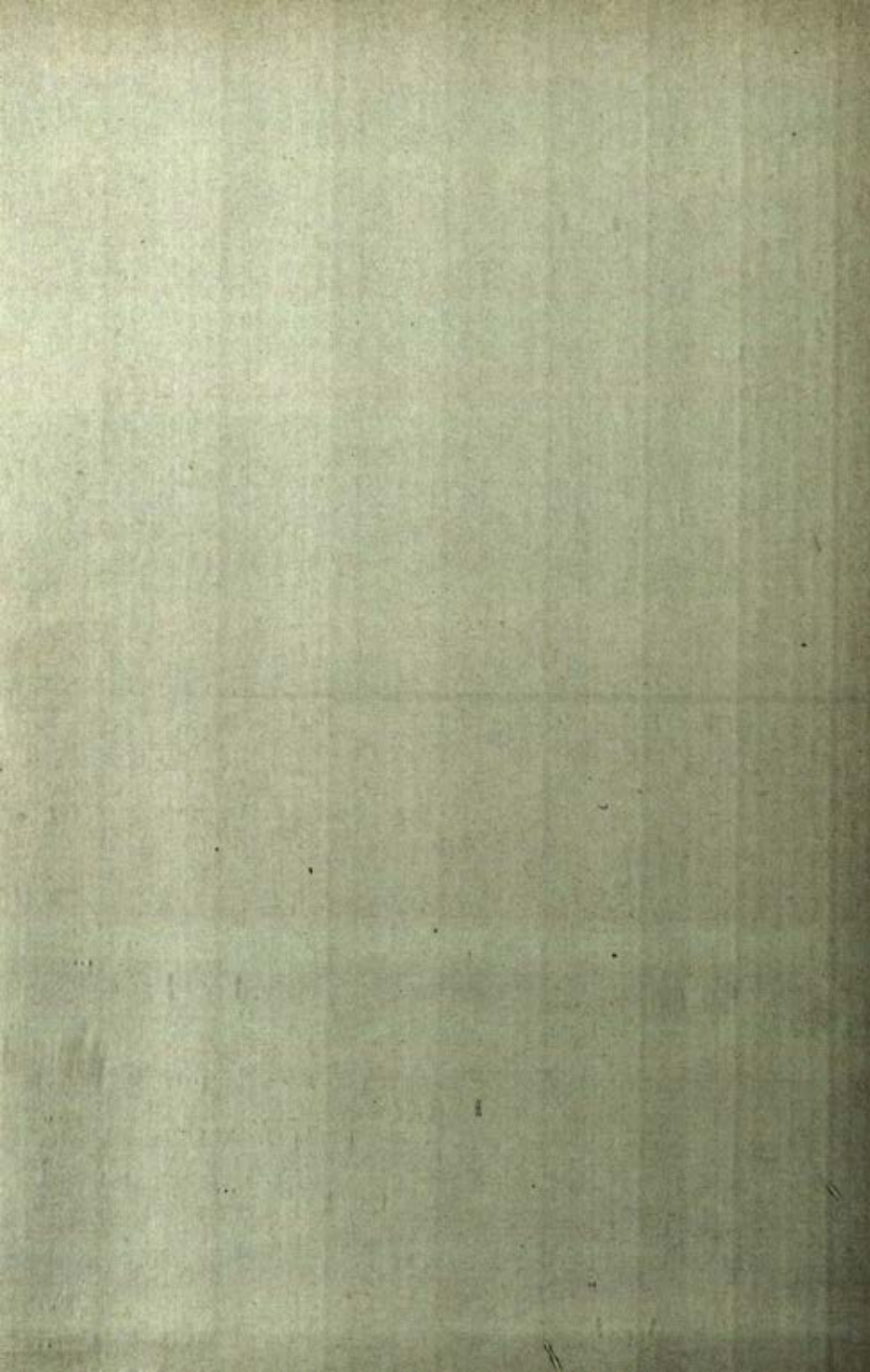
idem, idem — seconda edizione di 20,000 esemplari — L. 0,75.

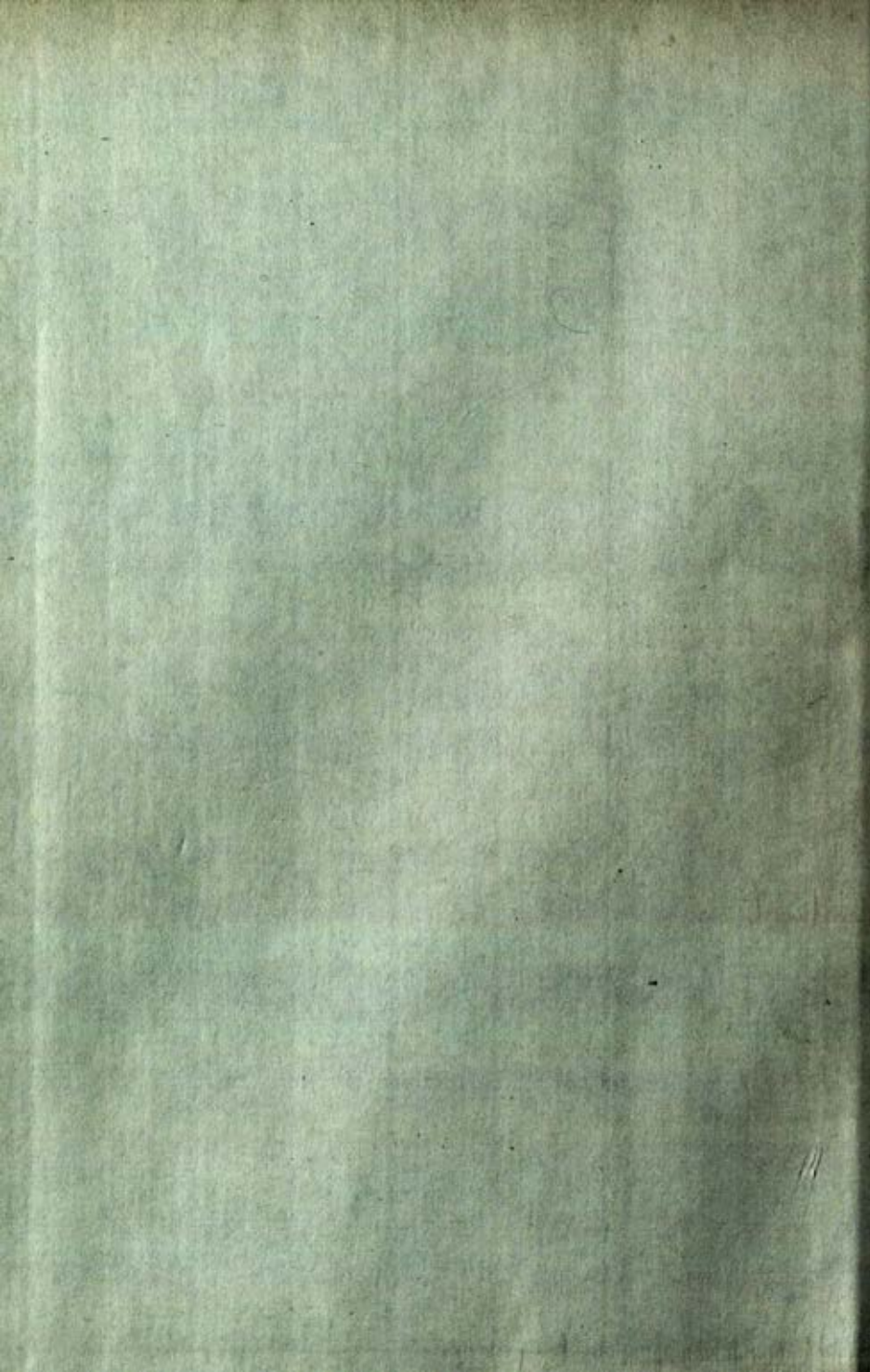
Edizione la più completa e riordinata delle *Opere Poetiche di Giovanni Meli*, con 54 nuovi componimenti inediti ed uno *studio speciale sul poeta* — Palermo, Giannone e Piazza editori 1894— esemplari integri L. 10, ad usum delfini L. 4.

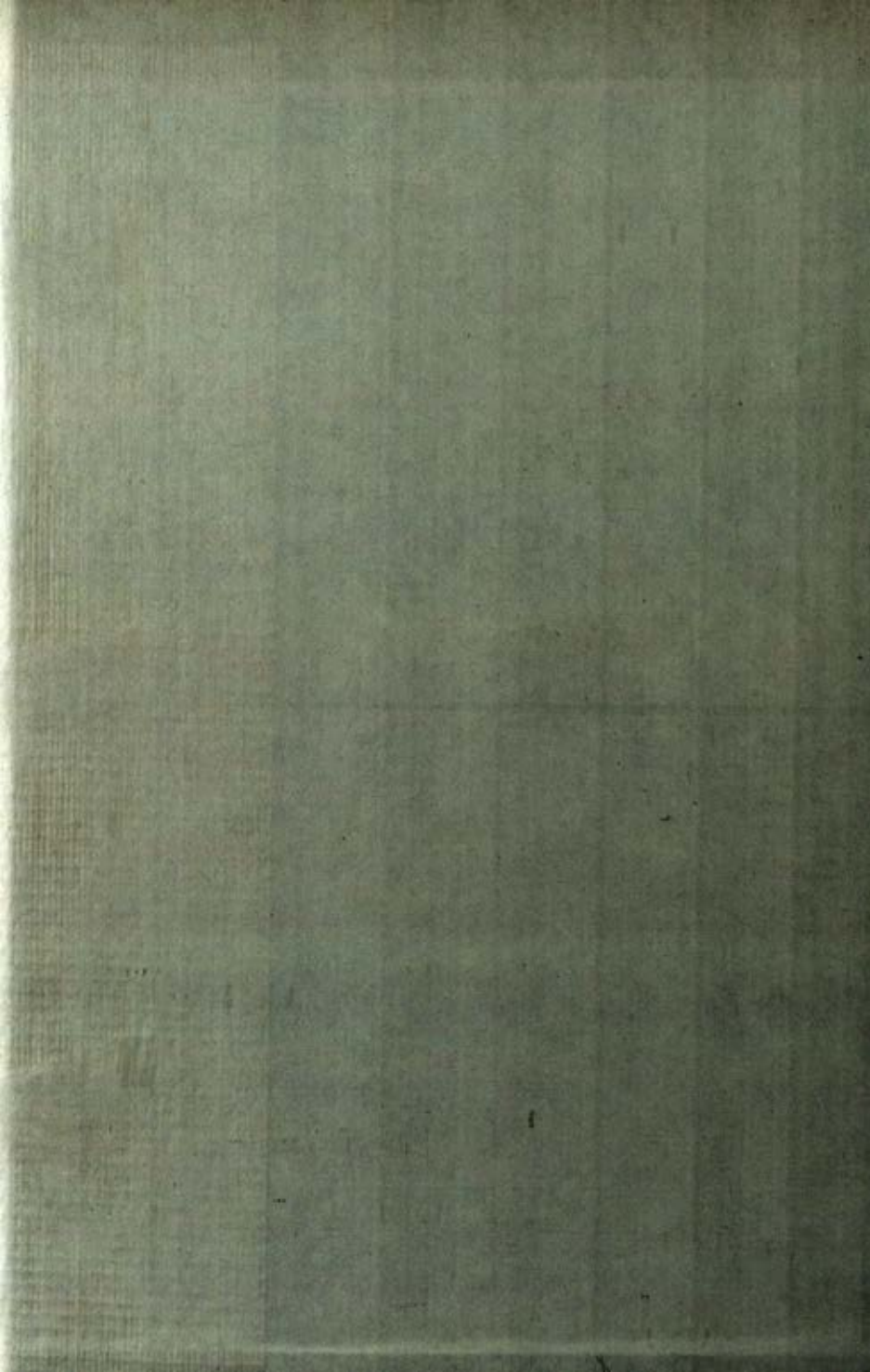
Ricordo del primo centenario dell'Orto Botanico di Palermo, edizione di lusso con tre tavole fuori testo—Palermo 1895 — Italia L. 5, estero L. 7 — (esaurita).

L'Oreto nel 1896 — Palermo 1896—(fuori commercio).

Prezzo del presente L. 2









CO
: