

Numero della proposta

**32**

244

# CAMERA DEI DEPUTATI



Sessione 1887

Proposta di Legge presentata nella tornata del *Deputato Sinico*  
dal *Ministro*

**OGGETTO**



**Relatore**

**Approvata nella tornata del**

**186**



# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA GIUNTA

composta dei deputati

Ferraciu, Brunetti, Fossa, Morini, Casaretto, Ferraris,  
Maechi, Seismit-Boda, Panattoni

sul progetto di legge presentato dal deputato Sinzo  
preso in considerazione

nella tornata del 2 aprile 1867

### Della responsabilità ministeriale

Tornata del 18 dicembre 1868

Lo Statuto del regno contiene le seguenti dichiarazioni:

Art. 4. Il potere legislativo sarà *collettivamente* esercitato dal Re, e dalle due Camere. La persona del Re è sacra ed inviolabile.

Art. 5. Al Re solo appartiene il *potere esecutivo*...

Art. 6. Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi...

Art. 7. Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Art. 22. Il Re, salendo al trono, presta, in presenza delle due Camere riunite, il giuramento di osservare lealmente lo Statuto.

Art. 65. Il Re nomina e revoca i suoi ministri.

Art. 67. I ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un ministro.

Art. 47. La Camera dei deputati ha il diritto di ac-

cusare i ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'alta Corte di Giustizia.

Art. 36. Il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del Re... per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

#### I.

Queste disposizioni statuiscano :

1° La irresponsabilità del Re (4), investito, *collettivamente* del potere legislativo (2), *esclusivamente* del potere esecutivo (5, 6), della sanzione e promulgazione delle leggi (7).

2° La responsabilità dei ministri, senza la cui firma nessuna legge, nessun atto del Governo può avere vigore (65, 67).

3° La speciale competenza di accusa e di giurisdizione dei ministri, quella della Camera elettiva (47), questa del Senato (36).

## II.

Stando alle regole comuni e generali della responsabilità umana. Quegli che, nell'ordinamento dello Stato occupa il posto più eminente, dovrebbe rispondere del suo operato a coloro di cui è chiamato a reggere ed a rappresentare le sorti; ma la dottrina e la storia hanno dimostrato che la irresponsabilità, la inviolabilità del Principe è base indispensabile della monarchia costituzionale, vera guarentigia della sua conservazione.

La storia è la sola dispensiera di lode o di biasimo ai principi costituzionali; la loro missione — che è tutta di ponderazione tra le lotte delle passioni e le perturbazioni dei partiti — che si colloca in una sfera elevata e inaccessibile — che in momenti supremi pone in loro mano un'autorità eccezionale e salutare quando sappia moderare sè stessa — che può colla libera nomina dei suoi ministri imprimere un indirizzo alla politica del paese — questa missione deve sapere cercare, deve rinvenire, nella massa che si agita intorno al reggitore costituzionale, dei criteri onde provvedere alla incolumità del principato, alla salvezza della nazione; non può trovarvi nè giudici, nè pene.

Ma perchè questa autorità suprema non degeneri in dispotismo ed abbia un freno, un limite legale, senza trascendere in rivolte, in rivoluzioni, deve sempre esservi chi, nello Stato, possa venir ricercato di quegli atti che la necessità e la legge fondamentale assegnano al Principe; è d'uopo che il Principe operi e non possa operare fuorchè per mezzo di certi uffiziali, e questi debbano rispondere.

Codesti uffiziali sono i ministri, per ciò appunto detti del Re (47), o suoi (65).

La loro responsabilità è dichiarata in massima, in modo assoluto (67).

## III.

Questa massima ha essa d'uopo, è essa suscettiva di venire esplicita e svolta nella sua essenza, nelle sue modalità, nella sua applicazione, nella sua attuazione pratica?

Tutti gli uomini assennati ed imparziali si sono sempre travagliati circa il modo di rispondere affermativamente; ma nessuno, che non fosse nemico del principato, della libertà e del Governo parlamentare, ha mai ardito di rispondere negativamente.

Un rapido cenno storico ne servirà di conferma.

## IV.

Le teoriche parlamentari hanno questo di particolare, e che, forse, costituisce, certo spiega il loro merito più essenziale, furono attuate prima che formulate. Delle tre forme di Governo, meglio nominate che esattamente definite o definibili dagli antichi — monarchia, oligarchia e democrazia, — formare una combinazione, che cercasse di raccogliere i vantaggi e di scansare i danni di ciasche luna, poteva essere il pensiero, il desiderio di qualche filosofo. Ma si trovò un paese che l'essere fra gli estremi del mondo antico non salvò dalle invasioni e dalle conquiste, anzi dalla sovrapposizione di diverse razze. Cotesta miscela tumultuosa riunì gli elementi, i componenti del Monarcato, dei Signori, dei Popolani, che, cozzandosi tra loro, per moto naturale progressivo, diede vita pratica a quella unità complicata e complessa, che si disse ed è, la monarchia costituzionale.

La irresponsabilità del Principe, la responsabilità dei ministri furono tra i portati di questo progresso; ma quel medesimo popolo, che, in certi riti, anche statutari, è di un formalismo così radicato, per cui, tuttocchè del più geloso orgoglio per le cose sue, conserva certe formole solenni in lingua disusata e straniera; quel popolo conserva e trasmette, per religiosa tradizione, le sue leggi fondamentali, e non le riduce in testo ordinato, sentendo per istinto, od almeno praticando come massima, che in una nazione, la quale abbia la sorte di essere, o sappia farsi antica, il vero fondamento delle leggi è sempre la coscienza del popolo, d'accordo, col consenso e collo impulso dell'opinione.

L'Inghilterra sa che il Re non può fare alcun atto di Governo senza l'intervento dei ministri; che i ministri sono responsabili tanto della legalità, quanto dell'utilità di tutti gli atti di governo; fatti con loro cooperazione, senza che valga a proteggerli un ordine del Re; che il diritto di accusarli è del popolo, rappresentato dai Comuni, quello di giudicarli è della camera dei Lordi, come collegio supremo di giudicatura nel regno; sanzionò queste massime con celebri accuse, le suggellò con numerose condanne, non sempre giuste, sempre efficaci; ma, lasciando ai suoi giuristi la cura di raccogliere nei precedenti, di tradurle in dottrina, di seguire con essa il perfezionamento di tutte le forme, non sentì, finora, il bisogno di fare quello che diciamo noi, una legge speciale.

La Francia è il paese della legiferazione; non diremo che vi sia un contrapposto coll'indole dell'altro popolo, noi, che, se non nella legge fondamentale, cui per ventura non abbiamo ancora toccato, almeno in altre molto rilevanti, abbiamo superato la mutabilità francese.

L'Assemblea Costituente, nella Costituzione del 3 settembre 1791 (titolo III, capo 2, sezione 4), mentre statuisce, nessun ordine del Re potersi eseguire senza che sia da lui firmato e contrassegnato da un ministro (articolo 4); nessun ordine del Re poter diminuire la responsabilità del ministro (articolo 4), scriveva all'articolo 5:

« Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle; de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leurs départements. »

Costituiva « une Haute Cour Nationale, composée de membres du tribunal de Cassation, et de hauts juris » per giudicare dei delitti dei ministri e degli agenti principali del potere esecutivo (titolo III, capo 5, articolo 23); riservava al solo Corpo legislativo di decretare il giudizio contro i ministri in carica od usciti di carica (titolo III, capo 2, sezione 4, articolo 8).

Le formole di quella prima Costituzione rispondono mirabilmente alle cause che l'avevano prodotta. Gli atti del Governo sono *ordini*; contro questi si armano le cautele; dai ministri si temono i *reati* di reazione e di violazione dei diritti dei cittadini. Un'alta Corte, non politica, deve giudicare; ma chi apre cotesti processi è il Collegio elettivo.

Intanto la Repubblica si ordina a forme più personali, quasi preparativi del monarcato (22 settembre 1791, capo VIII, 13 dicembre 1799). Nessun atto del Governo può aver effetto, se non firmato da un ministro; ma si soggiunge all'articolo 72:

« Les ministres sont responsables: 1° de tout acte de Gouvernement, qui, signé par eux, est déclaré inconstitutionnel par le Sénat; 2° de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique; 3° des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements. »

« Dans le cas de l'article précédent (così all'articolo 73), le tribunal dénonce le ministre par un acte, sur lequel le Corps législatif délibère dans la forme or-

« dinaire. Le ministre, mis en jugement par un décret du Corps législatif, est jugé par une Haute Cour, composée de juges et de jurés. »

Il Primo Console voleva la firma del ministro agli atti del Governo, ma quasi piuttosto a sua guarentigia; conferiva al Senato la prerogativa di dichiarare la *incostituzionalità*, necessaria per l'accusa; poneva allo stesso livello le *leggi* ed i *regolamenti*; inceppava l'iniziativa con deliberazioni successive di collegi, che egli già aveva conosciuto il modo di fare arrendevoli; conferuava la giurisdizione in una Corte che disse *Alta*, non curandosi più di dirla *nazionale*.

Il Bonaparte spingeva la sua parabola meravigliosa che, caduta a Fontenoy, si rialzava ancora una volta, per ripiombare a Waterloo.

I Borboni cercarono di rendere sopportevole l'offesa alla gloria nazionale, che li riconduceva in Francia, coll'ottriare una libertà che, a malincuore riconosciuta, o quasi disconosciuta nella concessione del Principe, fu male accolta al popolo, quindi per una parte osteggiata come sovrachia, e pericolosa, per l'altra contrastata come insufficiente ed ipocrita.

La Carta del 1814 ha, nell'articolo 55 una disposizione eguale al nostro articolo 47, ma soggiunge:

« Art. 46. Ils (les ministres) ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délit, et en détermineront la poursuite. »

Il giudizio è attribuito alla Corte dei Pari (articoli 33 e 34).

Per soffermare al voto dell'articolo 46 (conforme anche alla Carta del 1830), ebbero luogo in Francia varie proposte, di cui non sarà qui inopportuno un cenno.

Nell'adunanza serena del 16 dicembre 1814 il deputato Foy si svolse a un suo progetto comprendente il merito e la procedura. Questo progetto non fu pubblicato, ebbene, e quanto ne riferisce Roberto Mohl (1), si trovi in parte riprodotto, o rifiuto in quello che Louis Teffondal presentava il 24 dicembre 1816 alla Camera dei Pari (2).

(1) Autore di un completo Trattato *Sulla responsabilità ministeriale nella Monarchia costituzionale* (Tubinga, 1837, in 8° di pag. 726). Il relatore ebbe la traduzione incerta di questo prezioso lavoro, e con essa quello di altra *Monografia sulla responsabilità ministeriale di un vecchio uomo d'affari* (Bruxelles) (Lipina, Köhler, 1844, in 8° di pag. 220). Ebbe infine un accuratissimo sunto sulla materia medesima. Il tutto opera di un antico magistrato subalpino che alla profondità della scienza, alla vastità della dottrina, riunisce una modestia non minore, per cui non mi è dato di rendergli in altro modo migliore omaggio, nominandolo in questa relazione.

(2) *Mon. Uni.*, del 1816, pag. 73.

Sono 12 articoli divisi in tre titoli: 1° *Regole generali*: ciaschedun ministro essere responsabile per tutti gli atti del suo dicastero (3); nessun ordine del Re potere sciogliere il ministro dalla sua responsabilità, nè sospendere le prescrizioni legali contro di esso (4); 2° *Casi in cui si ammette l'accusa: alto tradimento* qualunque atto, ed ordine, con cui *sciement, volontairement, traitreusement*, si attenta se alla sicurezza del Re e dello Stato (5); tradimento *au second chef*, l'attentato al diritto pubblico consacrato dalla Carta (6); *concession*, qualunque riscossione indebita, distrazione del pubblico denaro, accettazione di doni per fare o non fare un atto del suo ufficio; partecipazione ai contratti del suo dicastero (7); 3° *Pene*, per l'alto tradimento, la morte (8), per gli altri reati multa, e detenzione in fortezza (9), per l'esecuzione delle sentenze, dovesse riferirsi al Re (10), la grazia restituire i diritti politici e civili (11), il ministro assoluto non esser risarcito dallo Stato (12).

Sembra che il progetto Fayet, assai più esteso, non portasse le parole sopra riprodotte dell'articolo 5, per cui sarebbesi resa pressochè impossibile ogni condanna; e statuisse che il ministro graziato, sarebbe incapace di qualunque funzione pubblica.

A questo progetto se ne surrogava altro, presentato alla Camera dei deputati, il 3 febbraio 1817, dal guardasigilli *Pasquier* (1) e che, riproducendo le stesse disposizioni avanti riferite, tratta in apposita sezione (2 cap. tit. 2) della *Poursuite des ministres*; e spiega in 9 articoli (6 a 14) il modo con cui si decreta l'accusa. Quanto alle pene dichiara essere quelle sancite all'articolo 29 della legge sulla *Competenza della Corte dei Pari*.

Infatti, nello stesso tempo, veniva presentato tale progetto diviso in 34 articoli.

Queste presentazioni non ebbero seguito, poichè, nel 28 gennaio 1819, il guardasigilli *De Serre* proponeva alla Camera dei deputati altro progetto, quasi conforme a quello *Pasquier* (2), con queste aggiunte o modificazioni.

« Art. 12. Dans le cas de dissolution de la Chambre des députés, il y a lieu à la nomination des nouveaux commissaires. »

« Art. 13. La Chambre des députés peut toujours déclarer qu'elle abandonne l'accusation. Cette déclaration fait tomber l'accusation avec tous ses effets. »

(1) *Mon. Un.*, del 1817, pag. 143.

(2) *Mon. Un.*, 1819, pag. 112.

Vi ripete poi in apposito titolo le disposizioni contenute nell'altro progetto di legge sulla costituzione dell'Alta Corte per giudicare i ministri; ed all'articolo 27 dichiara le pene da irrogarsi dalla Corte dei Pari contro i ministri, fossero: la morte, la deportazione, la detenzione a vita, la degradazione civica, il carcere a tempo.

Il deputato *Deveauz* alli 3 dicembre 1832 iniziava un suo progetto (1), in cui sono notevoli talune distinzioni.

Nell'articolo 1: « La responsabilité des ministres est collective et solidaire pour tous les actes du Gouvernement, aux quels ils ont participés. Elle est individuelle pour les actes du Gouvernement dans le département qui leur est confié. »

All'articolo 2: « La responsabilité des ministres est politique, criminelle, et civile. »

Tratta poi anche e provvede agli effetti della responsabilità degli altri agenti del Governo.

Di fronte a questa sollecitazione, il guardasigilli *Barthe*, alli 12 dello stesso mese di dicembre 1832 presentava egli un suo progetto (2) di 51 articoli, presso a poco sulle basi di quelli, che erano stati precedentemente presentati dal Governo: nè so determinata l'accusa ai fatti di *tradimento, concussion e prevaricazione*; aggiunge (articolo 20) che i complici dei ministri sarebbero accusati, e giudicati nella stessa forma.

Il deputato *Béranger* riferiva in nome della Commissione della Camera, adì 30 aprile 1833; il suo rapporto, in cui si propugnano talune mutazioni al progetto ministeriale, è degno del nome del suo autore (3).

Chiusa la Sessione, lo stesso *Barthe*, alli 10 gennaio 1834 ripresentava il progetto *Béranger* con alcune modificazioni (4), e *Béranger* faceva nuovi rapporti il 18 febbraio 1834 (5).

Ma il guardasigilli *Persil*, nel primo dicembre 1834, presentava un altro progetto (6) in 49 articoli, che modifica in molte parti gli antichi, sopprime la responsabilità civile, esige per la condanna una maggioranza di cinque ottavi, e la presenza di due terzi dei Pari.

La Camera lo discusse e lo votò nella Sessione de 1835, con molti cambiamenti, sul rapporto del deputato *Sausset*.

(1) *Mon. Un.*, 1832, vol. 2, pag. 2066.

(2) *Mon. Un.*, 1832, vol. 2, pag. 2139.

(3) *Mon. Un.*, 1833, vol. 1., pag. 1178.

(4) *Mon. Un.*, 1834, vol. 1., pag. 29.

(5) *Eod.*, pag. 355.

(6) *Mon. Un.*, 1834, vol. 2., pag. 2151.

Portato alla Camera dei Pari; il 26 gennaio 1836 (1), Barthe ne fu il relatore al 7 aprile successivo (2), ed il 12 di quel mese se ne apriva la discussione (3) che non ebbe poi termine.

Sopraggiunta la nuova Repubblica, questa, nella sua Costituzione del 28 agosto 1848, statuiva la necessità della firma dei ministri (articolo 8), la responsabilità del Presidente, de' ministri, degli agenti e depositari della autorità pubblica; riservava ad una legge il determinare i casi di responsabilità, la forma e le condizioni del processo (art. 68).

La serie di queste vicende della discussione in Francia, prova con quale insistenza, ma anche con quanto studio si affrontassero le difficoltà di questa deliberazione. Vedremo, ora, come siffatte difficoltà furono poi non solo superate, ma tradotte in atto pratico in altri paesi.

Le Costituzioni modellate, più o meno, su quella inglese consacrarono tutte, quale con una, quale con altra formola gli stessi principii, che nel nostro Statuto si rinvencono intorno a questo argomento.

La Costituzione di Spagna del 18 marzo 1812, negli articoli 225, 226, 228 e 229 dichiara il principio della sindacabilità dei ministri dalle Cortes, le quali, decretando l'accusa, darebbero luogo a prosecuzione secondo la legge.

L'articolo sesto della Costituzione siciliana del 1812 porta che i ministri del Re, ed impiegati saranno soggetti all'esame e sindacato dal Parlamento e dal medesimo accusati, processati e condannati qualora colpevoli contro la Costituzione e l'osservanza della legge, o per qualche grave colpa nell'esercizio della loro carica.

La Baviera che, nella sua Costituzione del 26 maggio 1818, aveva un Titolo X - *Delle guarentigie della Costituzione*, nel quale in due §§ (5 e 6) enuncia il principio della responsabilità dei ministri e quello della loro accusa al Supremo Tribunale, con due leggi, l'una del 4 giugno 1848, che dispone della *Responsabilità ministeriale*, l'altra del 30 marzo 1850, che costituisce sulla *Suprema Corte Giudiziaria Politica*, sancì le regole dell'una e dell'altra.

(1) *Mon. Un.* 1836, p. 1., pag. 152.  
(2) *Eod.*, pag. 659 a 662.  
(3) *Eod.*, pag. 700.

La prima segna norme anche di amministrazione, scende a particolari circa i rapporti dei Capi di dicastero col Re (1, 8); dichiara la responsabilità dei ministri quando violino le leggi dello Stato con atti, od omissioni; ammette l'accusa per parte degli Stati del regno, sancisce le pene: rimozione con o senza pensione, e destituzione (9).

La seconda di dette leggi costituisce una *Corte di Stato*, composta di un presidente e di sei consiglieri della Suprema Corte giudiziaria, e di dodici giurati, scelti con speciali forme fra quelli delle Assisie ordinarie; spiega minutamente le forme dell'istruzione e della sentenza. Contro a questa non ammette alcun ricorso.

Il Granducato di Baden, che a malgrado delle sue tendenze unioniste, dà segni della sua vitalità, con una legge recentissima del 20 febbraio 1868, in esecuzione del § 67 della sua Costituzione, 22 agosto 1818, dettava le norme delle accuse contro i ministri.

L'accusa formale è riservata alla Seconda Camera; però anche alla Prima compete il *richiamo* al granduca per la violazione dei diritti costituzionali. L'accusa colpisce gli atti e le omissioni, commessa *sciencemente* o con colpa grave. Cessa l'accusa se l'accusato viene dimesso. Giudica la prima Camera, con arretrato del presidente della Suprema Corte di appello e di altri giudici designati dai tribunali collegiali.

La Carta costituzionale del Württemberg, 25 settembre 1819, sancisce agli articoli 51, 52, 53, le regole della responsabilità dei ministri, capi di dipartimento, ed altri funzionari dello Stato.

Una legge del 25 luglio 1819, organando al capo X una *Corte giudiziaria politica* composta di un presidente, di sei giurati nominati dal Re, e di altri sei nominati dalle due Camere, tre per ciascuna, fuori del loro seno (§ 196); determina le pene speciali di sua competenza, ammonizione, sospensione o dimissione dalle cariche esclusione temporanea o perpetua dal Parlamento (§ 203) senza appello (§. 204), escluso, sempre, ogni diritto di grazia sovrana (§ 205).

Nella Costituzione del Portogallo, del 29 agosto 1826, gli articoli 37, 101, 102, 103, 104 contengono le dichiarazioni generali sulla responsabilità dei ministri e dei consiglieri di Stato; ne indica i caratteri: 1° tradimento; 2° corruzione, concussione, concussione; 3° abuso di potere; 4° atti contrari alla sicurezza e libertà

dei cittadini; 5° dissipazione del denaro pubblico; riserva ad una legge particolare, il modo di provvedere, non stabilisce alcuna competenza speciale.

Il Belgio decretava nel 7 febbraio 1831, per opera di un Congresso nazionale, la sua *Carta costituzionale*; Negli articoli 63, 89; 90, 91, 134 stabilisce il principio della responsabilità; dà il diritto di accusa alla Camera dei rappresentanti; conferisce il diritto di giudicare alla Corte di cassazione; fa riserva di una legge, ma in tanto e finchè non sancita; attribuisce alla Camera dei rappresentanti un potere discrezionale per accusare, alla Corte di cassazione per giudicare.

La Costituzione napoletana del 4 febbraio 1848, ha negli articoli 31, 32, 74, 35, 36, dichiarazioni analoghe, esprimendo tuttavia che il Re non potrebbe far grazia ai ministri, tranne che sulla esplicita dimanda di una delle due Camere.

In Toscana la Costituzione del 15 febbraio 1848, nei due articoli 6 e 62, sancisce la responsabilità; l'accusa al Consiglio generale, il giudizio al Senato; rimando ad una legge.

Lo Statuto pontificio del 14 marzo 1848, in un breve articolo (54) ferma la regola della necessità della firma dei ministri e della relativa responsabilità, riservando ad una legge ogni altra determinazione.

La Costituzione austriaca del 4 marzo 1848, all'articolo 91, rinvia ad una legge particolare quanto riguardasse la responsabilità dei ministri, la procedura e le pene.

Questa legge era sanzionata dall'imperatore, coll'approvazione delle due Camere, il 25 luglio 1867 (1), in 31 paragrafi.

Necessità della controfirma (1); responsabilità per tutte le azioni od omissioni con cui *deliberatamente* o con grave colpa siasi violata la Costituzione (2); ed abbraccia in ispecie tutti gli atti del supremo potere, le istruzioni ed ordini (3); tutti i funzionari incaricati della direzione indipendente di un Ministero egualmente responsabili (4).

Di regola generale, il procedimento contro i ministri è di competenza ordinaria (5), ammessa l'azione, anche privata, quando l'atto sia dichiarato illegale dalla *Corte politica* (6).

(1) *Gazzetta Ufficiale del Regno*, 3 agosto 1867, n° 221.

Il diritto di accusa alle due Camere, con istanza sottoscritta da 20, se da quella dei *Signori*, da 40, se da quella dei Deputati (13) anche per atti punibili, a tenore della legge comune, purchè collegata colle funzioni di ministro (8).

Determina la forma dell'accusa nelle Camere (9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15).

Costituisce a giudice una *Corte politica di Stato*, eletta per sei anni dalla Camera, di dodici cittadini indipendenti, e consociatori del diritto, non appartenenti alle due Camere (16); determina le forme dell'istruzione e della sentenza (17 a 28).

Diritto di grazia però, sopra proposta della Camera che ha accusato (24).

La Costituzione Anoverese del 5 settembre 1848, dopo avere sancita la responsabilità dei ministri (§ 102), ammette un doppio modo di richiamo, per parte dell'Assemblea generale degli Stati. L'uno, in via di rappresentanza al Re, colla conseguenza della dimissione dei ministri; l'altro, per la *volontaria* violazione della Costituzione, in via di accusa deferita al Tribunale Supremo di appello in riunione plenaria (§ 103). Il Tribunale pronuncia la perdita della carica, e per questa non avvi diritto di grazia; per le altre conseguenze di diritto comune si applicano le regole e norme comuni.

A non parlare di altri minori Stati germanici, in parte scomparsi nella gran Lega del Nord, in parte minacciati dall'assorbimento, i cui Statuti contengono disposizioni su questa materia, come:

Sassonia-Weimar, 5 maggio 1816.

Brunswick, 27 aprile 1820.

Granducato di Assia, 19 dicembre 1820.

Sassonia-Coburgo, 4 settembre 1824.

Granducato di Weimar, 22 ottobre 1850.

Ascia Elettorale, 13 aprile 1852.

Granducato di Oldenburgo, 22 novembre 1852.

Soggiungeremo ancora un cenno sulla Costituzione della monarchia prussiana, 31 gennaio 1850.

L'articolo 44 dichiara la necessità della firma e la conseguente responsabilità ministeriale.

L'articolo 61 porta che i ministri possano, per decreto d'una Camera, essere posti in accusa per titolo di lesa Costituzione, di corruzione e di tradimento.

L'Alta Corte della monarchia pronuncia sull'accusa a classi riunite.

# A 1 Page 7. Col. 2<sup>a</sup> / 240

bebam +

Quasi è compito dei Relatori esporre  
e spiegare il progetto non si espongono  
alle votazioni deliberazioni.

Il Relatore incaricato per discutere  
i Contatti dei suoi colleghi, espone loro,  
e fece conoscere loro i suoi; anche loro  
sintesi loro osservazioni del suo lavoro;  
confida di aver intrapreso, secondo  
modo, e svolto i loro voti; quanto meno  
per proporre un corso regolare di  
Ulteriori disposizioni in una materia  
avanzata, nel quale, anche per non  
spesi avanti da intendersi dai medesimi  
conoscere; sarebbe meglio che il dare  
quali fosse il rapporto sull'oggetto della materia  
di una relazione qualche.

Riserva ad una legge particolare la determinazione dei casi di responsabilità, la procedura e le pene.

## V.

Il Ministero, che nel 16 dicembre 1848 assunse il Governo dello Stato subalpino, e che, cedendo allo impulso irresistibile di quelle popolazioni, aveva il generoso ardimento di secondare le aspirazioni del Magnanimo Re, che, primo in Italia, aveva alzata la bandiera dell'indipendenza nazionale, voleva segnare il suo passaggio con una legge sulla responsabilità ministeriale. Già lo schema ne era preparato da elettiissimi ingegni, quando eventi più gravi ne distolsero le menti.

L'onorevole Sineo, che faceva parte di quel Ministero, nel 1858 proponeva per iniziativa di lui, e di quattordici altri deputati, uno schema in 32 articoli, che in molte parti si accostava ai progetti francesi (1).

Un onorevole senatore (Musio) il 14 maggio 1859, annunciava un suo progetto di legge, che non fu poi sviluppato perchè sopraggiunse quello Sineo.

L'onorevole Sineo non si stancava d'insistere con varie successive proposte di sua iniziativa.

Finalmente un suo nuovo progetto, ammesso alla lettura e preso in considerazione nella tornata delli 2 aprile 1867 veniva esaminato negli uffici.

La Commissione che ne risultò nominata non mancò di occuparsene in molte sedute. Unanime in questo che forse sarebbe stato conveniente di riflettere lo schema stato proposto, fici poi per concordare, se non a l'unanimità di tutti, coll'accordo dei presenti, in un progetto del quale mi è stato affidato l'onorevole incarico di rendervi ragione.

## VI.

Raccogliendo, anzitutto, quello che vi abbiamo finora esposto, sullo stato di fatto diremmo, di questo importantissimo argomento, voi vedete, non esservi parso retto a monarchia costituzionale che non abbia proclamata la responsabilità dei ministri per coprire la irresponsabilità del principe.

La Costituzione repubblicana francese del 1848, quella imperiale del 1852, dichiarano, la prima esplicitamente, la seconda, come vi è noto, implicitamente,

(1) Atti della Camera, 19 maggio e 28 giugno 1858, pagine 896 e 1258.

7  
e di fatto, la *responsabilità* del capo dello Stato, e non ci presentano esempio da invidiare.

Qualora col pensiero valicassimo l'Atlantico, vi potremmo rinvenire argomento di discussione: quanto a noi, nulla di più; non sappiamo quello che saranno i posteri, e se saranno tali a poter desiderare o sopportare le prove ed i pericoli di agitazioni tanto profonde e fortunate.

Se tutti consentono nel donna della responsabilità ministeriale, e se avvi un diverso concetto, una diversità di vedute intorno ai limiti di questa, la differenza più sostanziale, di sistema, sta nella giurisdizione che ne debba conoscere.

Gli uni stanno per deferirla alla Camera, destinata a rappresentare il principio conservativo; gli altri la vorrebbero affidare ad un collegio di giudicanti, composto in vario modo.

A noi deve essere interdetta ogni discussione sopra codesti due sistemi, poichè la legge fondamentale ha costituito il Senato in Corte di giustizia per pronunciare sull'accusa provocata dalla Camera elettiva.

E non ce ne dorremo, poichè siffatto sistema consona e conviene al concetto, che noi ci siamo dovuto fare intorno al carattere eminentemente, se non esclusivamente politico, di siffatta legge.

~~E qui entriamo in materia.~~

## VII.

La *responsabilità* (accettiamo la parola nel suo significato conosciuto, senza ricercare la patente di cittadinanza originaria), la *responsabilità umana* è la conseguenza della libertà umana; è la sanzione, nello stesso tempo, la garanzia, dell'*agente*, che ne attende lode o biasimo, di coloro cui riguarda l'azione, i quali vi trovano una speranza di giustizia, un mezzo di riparare alla ingiustizia.

I magistrati pubblici, e sotto questo nome intendiamo tutti coloro che hanno parti negli uffici pubblici di qualunque sorta, sono, senza bisogno di speciale sanzione, soggetti alle regole comuni della responsabilità di qualunque loro atto od omissione nell'esercizio del loro ufficio.

Ma, evidentemente, non è di siffatta responsabilità che noi ci dobbiamo ora occupare: a quella provvedono le leggi comuni.

La *responsabilità* di cui ci dobbiamo occupare è la *ministeriale*.

Codesta responsabilità è di natura affatto eccezio-

gust

# Vedi fog. M.S. A.

nale, di carattere sempre essenzialmente politico, le sue conseguenze sono del pari speciali, ed è per questa ragione che essa richiede dichiarazioni, determinazioni, atto e pene del tutto eccezionali e speciali.

### VIII.

Ma qui, a segnare il primo passo nella dimostrazione, dobbiamo arrestare la vostra attenzione sul testo e sulla ragione della nostra legge fondamentale.

Questa, come già vi notammo, fa una profonda e giustissima distinzione tra i ministri e gli altri pubblici uffiziali.

All'articolo 6 dichiara che il Re *nomina a tutte le cariche dello Stato*; ciò non pertanto dichiara, specialmente all'articolo 67, che il Re *nomina e revoca i suoi ministri*. Questi, che in detto articolo 67 sono *suo*, sono nell'articolo 47, là dove si tratta del *diritto di accusa*, qualificati come *ministri del Re*.

Esso poi co' questi *ministri* che l'articolo 67 dichiara *responsabili*.

E questo per qual ragione? — Eccola:

Che cosa è il ministro?

Il *ministro*, ce lo dice lo stesso articolo 67, è *quello, senza la cui firma nessun atto del principe ha vigore*.

Il ministro è l'autore di *tutti gli atti del Governo*; il ministro è quello che, sotto forma di consiglio, *estrinseca*, atteggia quel potere esecutivo, che l'articolo 5 conferisce al Re; il ministro è l'anello che segna l'emancipazione dell'esercizio della autorità sovrana.

Dunque, per ragione intrinseca, è la *responsabilità* di quello, o quelli che coprono la *irresponsabilità* del Principe che è d'uopo regolare con legge apposita, speciale.

Dunque, per ulteriore conseguenza, tutti gli altri pubblici uffiziali, per quanto elevate e gelose siano le loro mansioni, ricadono sotto la legge comune; le loro trascuranze, le loro colpe, i loro reati sono, e debbono essere sotto la sanzione delle leggi ordinarie e comuni, salvo quegli aggravamenti o quelle speciali qualifiche nelle stesse leggi comuni si trovassero iscritte e prevedute.

Solo quando gli atti degli altri pubblici uffiziali che non sono i ministri, si trovino collegati o compresi cogli atti propriamente detti dei ministri, potranno trovarsi, se non nel resto, almeno nel procedimento, e nella sentenza, per virtù di connessione, congiunti.

### IX.

Prestabilite queste, che sono come le prime linee del nostro disegno e che ne circoscrivono i limiti, ne determinano anticipatamente la estensione, voi vedete come nel nostro concetto la legge sulla responsabilità ministeriale è un complemento, o, forse meglio, un'attuazione di guarentigia contro quegli atti che sfuggono, o per le loro conseguenze politiche, o per la loro speciale natura, all'azione della responsabilità comune, che si traduce in ragione giuridica ordinaria, richieggono uno speciale provvedimento di repressione.

Un atto od una serie di atti, nella sfera dell'esercizio del potere esecutivo, ovvero nell'indirizzo della politica interna od esterna, per cui non basti o non giovi l'azione del voto di fiducia o di sfiducia del Parlamento; e che per altra parte sia stato od abbia tentato di farsi un'offesa colpevole alla dignità, ai diritti della nazione, non può esserè ridotta alle proporzioni relativamente sempre minori e per loro natura circoscritte e limitate, di un'azione giudiziaria, di un piate ordinario.

Questo, nel nostro concetto, è sostanziale a tenersi: la *responsabilità* dei ministri è una *responsabilità sui generis* che deve essere apprezzata, da un punto di vista affatto speciale, e richiede repressioni affatto speciali; la *responsabilità* del pubblico ufficiale, anche del ministro, quando opera nella sempre elevata, ma più modesta sfera della semplice amministrazione, è soggetta alle regole comuni.

Però siccome anche le semplici funzioni amministrative, la condotta di un dicastero superiore può essere tale che implichi o per la gravità delle conseguenze, ovvero per la realtà dello scopo preconcepito, gli stessi mali, gli stessi pericoli che sono presentati dai vari atti dei ministri, di esercizio del potere esecutivo nella sfera superiori, in tal caso caso rinasce, o, per meglio dire, ha vita la responsabilità ministeriale.

### X.

Ma nella specialità dei modi con cui si verificano e si provvede ai casi di *responsabilità ministeriale*, principalissima è quella che riguarda il *procedimento*; imperciocchè questo è forse uno, se non dei più dichiarati palesemente, almeno uno dei più intrinsecamente veri argomenti di coloro che dicono nulla potersi sperare né attendere di efficace da questa legge; impe-

rocchè, diciamo pure, che cosa è il fatto o l'ommissione del ministro nell'esercizio del potere esecutivo, se non si trova il modo di prevenirlo col timore, di punirlo coll'efficacia della pena?

Ad accusare un ministro, e sotto il velame di lui, la mente che indirizza la politica, la mano che la conduce, bisogna superare di grandi difficoltà, bisogna, per così dire, muovere un mondo, bisogna raccogliere tutte le forze della pubblica opinione, che dia coraggio ai più timidi, dei quali non mancano mai le grandi accolte di uomini, siano pur essi virtuosi ed eminenti.

Però, quando si accusa, quando si giunge a questo così rilevante atto della vita politica di un'Assemblea, il primo passo è compiuto.

L'istruzione dell'accusa, la sentenza, qualunque essa riesca di condanna o di assolutoria, debbono principalmente avere le garanzie, che permettano alla pubblica opinione di edificarsi compiutamente, e di pronunziare, essa, in conferma, ovvero in censura della sentenza.

## XI.

Noi abbiamo abbastanza trascorse le generalità dell'argomento, non che esse siano esaurite, chè occorrerebbero ben maggiori disquisizioni, ma perchè lo addentrarvisi maggiormente ci trarrebbe più in là di quanto occorra per rendervi ragione del nostro operare.

Il tema della responsabilità ministeriale si divide naturalmente in tre parti:

- 1° Determinare i caratteri della responsabilità;
- 2° Stabilire le norme del procedimento: accusa, istruzione, sentenza;
- 3° Determinare le conseguenze e le pene della sentenza da intervenire.

E.amineremo ogni capo partitamente.

## TITOLO I.

### *Della responsabilità ministeriale.*

## XII.

La prima d'istanza che tenne nella sua discussione e nel suo scioglimento divisi i vostri commissari, stava nel vedere se si dovesse:

- a) Dichiarare singolarmente, circostanziatamente i casi di responsabilità;

b) Dichiarare almeno i titoli degli atti qualificanti la responsabilità;

c) Limitarsi ad dichiarare le caratteristiche degli atti costituenti i casi di responsabilità.

Nel primo sistema bisognava scorrere tutt'a la scala degli atti e non atti, qualificarli nei loro aggiunti esteriori, coordinarli con tutto il sistema o diritto penale comune; fare, in una parola, un Codice penale ad uso dei ministri.

Questo sistema conduceva ad un assunto impossibile nell'esecuzione, e che, qualora si fosse potuto, e felicemente, esaurire, avrebbe formato un ammasso indigesto di definizioni, in mezzo alle quali si sarebbe smarrito ogni diritto filo. Tant'è che non trovava riscontro alcuno presso quei popoli che avevano già sancita una legge.

Il secondo sistema è quello seguito massima in taluna delle leggi francesi, che adottano la denominazione, sebbene comuni, ma con speciale applicazione, di alto trattamento, di trattamento minore, di corruzione, di prevaricazione, e simili. Dichiarazioni queste che i giuristi criminali dicono del *titolo* del reato.

Però, o questo titolo trovava una definizione, ed un riscontro nel diritto penale comune, ed allora non eravi necessità; — o non lo trovava, ovvero trovava dolo, dove a subire una qualche modificazione — in qualunque dei due casi — non si faceva un passo profittevole.

Inoltre, con questa dichiarazione quasi teorica dei *titoli*, corre il pericolo di far sì che taluni atti avessero impunità.

Gli accorgimenti di cui si possono avvolgere gli atti politici, la stessa loro natura tanto ribelle ad una classificazione o denominazione precisa, sono o potrebbero essere altrettante vie per cui lo apprezzamento, già soggetto a tanta larghezza di arbitrii, potrebbe tradursi in una derisione, tanto più amara e pericolosa, perchè, usata da potenti insultando, per così dire, la pubblica opinione, con tutto che quei tumulti, a quelle rivolte, a evitare le quali è cotanto salutare la sanzione di un regolare procedimento.

Non rimane che la terza via, ed è quella che abbiamo scelta.

Or vi diremo come.

## XIII.

Noi consideriamo la legge sulla responsabilità ministeriale, come ristretta agli atti dei *ministri*, perchè, il

ripetiamo, tutti gli altri atti, che sono bensì del Ministro, ma quale semplice amministratore, e quali, salvo la sfera superiore, si fanno dagli altri funzionari, nel modo di sopra spiegato, sono soggetti alla responsabilità comune a tutti i pubblici funzionari.

Sotto questo rapporto, gli atti dei ministri, o sono virtualmente determinati dallo Statuto medesimo negli articoli, che vi abbiamo in principio trascritti, o trovano nel naturale svolgimento di quegli atti, un'esplicazione sufficiente.

Ma è necessario che, comunque il nostro Statuto non ne faccia espressa riserva, una legge, ne dichiari i caratteri intrinseci, — non pel loro titolo, chè si corre sempre il pericolo di dir troppo od imperfettamente, — sibbene per la loro qualità pei loro effetti, in modo che non possano sfuggire all'apprezzamento, supposto, o presunto sempre coscienzioso, che ne debba fare il giudice.

Il quale sistema è appunto il migliore in un ordinamento che, come il nostro, affida il giudizio ad un corpo politico che, sebbene trasformato in *Alta Corte di giustizia*, non è tuttavia meno quello, che nei giudizi ordinari, si attende dai giurati, con questo, per un di più, che dopo avere pronunziato sul fatto, l'Alta Corte pronunzia anche sulle pene.

E così abbiamo provveduto.

#### XIV.

I ministri, sebbene investiti di un alto ufficio, non cessano nè di essere semplici cittadini, nè di operare come tali.

Passano adunque i ministri, in rapporto ai loro atti, esse e considerati sotto un triplice aspetto.

Quali *cittadini*, e come tali, possono perpetrare reati, incorrere in contravvenzioni, assumere degli obblighi, e serbare i diritti di tutti quelli che derivano dalla legge, venire ricercati pel loro adempimento, subire, in una parola, gli effetti della giurisdizione civile, criminale e contravvenzionale comune. A questa serie di atti rimane e deve rimanere estranea la nostra legge; basta quella comune; meglio si deve applicare quella comune, perchè non avvi, non vi può essere privilegio per chicchessia.

Nei ministri, come pubblici uffiziali, riscontriamo prima, salendo, ci si permetta l'espressione, dal basso, l'esercizio di quegli atti di giurisdizione amministrativa che, spettando al potere centrale, non possono emanare da altri che non sia al sommo della gerar-

chia, ma che tuttavia non toccano ancora a quell'apice, poco definibile, *a priori*, che però tutti sentono, e nella specialità comprendono, da cui si esercita il potere esecutivo.

A questi atti non si possono, non conviene applicare le norme ed i criteri della *responsabilità ministeriale*; tanto meno si potrebbe o converrebbe muovere una macchina così grande, così difficile, così complicata come l'accusa della Camera dei deputati, il giudizio del Senato, per uno di quei reati o di quei fatti che, ricordiamolo ancora, non assumendo per la loro molteplicità o per talune circostanze, carattere politico, debbono mantenersi nei limiti del diritto comune a tutti gli uffiziali investiti di una parte qualsiasi dell'autorità pubblica.

Questo è quello che noi abbiamo creduto dovesse, ad abbondanza, trovarsi dichiarato nell'articolo 1.

Abbiamo solo parlato dei reati, perchè degli atti danti luogo a responsabilità civile, parleremo in appresso.

Avvertiamo piuttosto che nella nostra legge non abbiamo creduto di parlare in modo speciale e diretto di altri funzionari che non siano i ministri; — perciocchè: o essi hanno agito sotto l'ordine del ministro, ed è questo che ne deve rispondere; ovvero hanno agito di loro arbitrio, e sono rei di reati comuni.

I cittadini e lo Stato hanno interesse che il ministro non si sottragga alla responsabilità, abbandonando, e tanto più se in modo avvertito o premeditato, alla vendetta della legge offesa, un suo subalterno.

Hanno del pari interesse di potere, quando non siavi ingerenza od influenza politica, avere il mezzo di adire subito i tribunali ordinari, affinchè giustizia sia fatta.

L'azione individuale non debbe trovarsi inceppata da alcuna norma speciale, da alcuna eccezione; questa, nel nostro concetto, sta intiera e libera quale risulta dalla legge generale organica sul Contenzioso Amministrativo, per cui è aperta sempre la via giudiziale ordinaria e nelle forme più pronte e spedite.

/// *Luigi J. B.*  
XV.

Avvi, per ultimo, quello che costituisce la sostanza, la caratteristica primario, dell'alto ufficio di consigliere della Corona, di consigliere del potere irresponsabile, d'autore *unico* degli atti, con cui si estrinseca la prerogativa suprema del potere esecutivo.

Questa è la parte vera, unica della legge speciale di cui ci occupiamo.

La responsabilità del ministro, in quella categoria di atti, per noi, non ammette nè distinzione nè limitazione.

Non ci deve, non ci può arrestare la impossibilità, o non probabile, morale, o materiale per cui un ministro non possa sapere, discernere, conoscere tutto quello che si opera da lui, od in suo nome, o colla sua firma; se voi ammettete una limitazione, una distinzione, tutto l'edifizio cade, non è più possibile lo sperare efficacia.

Anzitutto, ristretta, come la intendiamo, questa responsabilità comprende atti che, o per la loro importanza, o per la loro natura, non debbono sfuggire al ministro; e poi le circostanze particolari, che servono di spiegazione o di scusa, debbono venire apprezzate, ed il saranno, nei successivi esperimenti cui è sottoposta l'accusa, e da cui dipende la condanna.

Il ministro, adunque, deve in questa sfera rispondere anche per qualunque suo dipendente il quale abbia agito in esecuzione di ordini speciali o generali del ministro.

Il ministro trova la sua responsabilità impegnata, quando pure abbia seguito il voto consultivo di qualunque collegio, di cui debba, anche per precetto di legge, udire il preavviso; mentre esso ha, e debbe avere la piena libertà di azione, appunto perchè nessuna scusa egli possa invocare per avere creduto di adottare, ovvero di aver udito il voto, che egli ha obbligo di udire, non di seguire.

Sarebbe una questione grave, se non convenisse togliere anche siffatto argomento di scusa: noi non la esaminiamo. Solo ci piace avvertire che, in certe materie che sono meramente contrattuali, forse si potrebbe supporre qualche maggior vincolo. In ogni modo, si parla come in questa sede di superiore giurisdizione, il ministro è un pubblico ufficiale, primo della gerarchia, non però, e diciamo anche qui forse, superiore al corpo di preventivo sindacato.

Altro argomento gravissimo si presenterebbe alle vostre disquisizioni: quello dei rapporti del Ministero colla Corona. Argomento delicatissimo, del quale è pur necessario trascorrere qualche punto.

Poniamo prima di tutto fuori di controversia che, se lo Statuto parla solo di *firma* del ministro agli atti del Governo, ha voluto soltanto accennare, ed a quello che più frequentemente succede, ed a quello che la re-

golarità esige, cioè la riluzione *in iscritto*, non mai escludere la responsabilità del ministro, quando l'atto o l'ordine sia semplicemente *orale*. Sarà, in caso di accusa, questione di *prova*, non mai di scusa; se pure, data la prova, non dovrebbe risultarne una circostanza aggravante.

Non creiamo nemmeno necessario lo avvertire che il Ministero non potrebbe mai venire sollevato dalla sua responsabilità per qualunque atto, ordine, ratifica del potere *irresponsabile*.

Là dove incontriamo maggiore difficoltà è nel comando di tutte le forze di terra e di mare, che l'articolo 5 dello Statuto pone fra le prerogative del Capo supremo dello Stato. Se il principe assume il comando, siccome questo comando non può non dare luogo a responsabilità positiva, come conciliare i principii fondamentali della separazione dei poteri?

L'articolo 5 dello Statuto non presuppone necessariamente un comando effettivo. Non si può pigliare alla lettera come non lo si può prendere nelle prime sue parole: *Al Re solo appartiene il potere esecutivo*. Queste significano che il potere legislativo, il quale è comune al Re ed alle due Camere, non può mai ingerirsi nell'esecutivo che al Re solo appartiene, ma che si esercita col mezzo dei ministri.

Così, quando in circostanze supreme, solenni (noi ne fummo testimoni e piacenti), quando le sorti della patria sono impegnate in una guerra nazionale, è degno del Principe di seguirlo e guidare la nazione sui campi di battaglia; ma, al suo fianco, trasmettente responsabilità d'ogni suo ordine, esecutore presunto d'ogni suo atto, sta, deve stare sempre il Ministero. Questo avrà mezzo di esercitare la sua legittima influenza. Vi sono delle posizioni in cui si richiede una virtù eguale al sentimento di obbligazione; questa virtù, questa obbligazione debbono essere eguali, risponderci e contemperarsi in quelle regioni superiori, che debbono rimanere coperte di un misterioso velo agli occhi della moltitudine.

In ogni evento poi, la gloria col suo splendore, o la sventura coi suoi insegnamenti, coprono o cancellano ogni reliquia di inutili recriminazioni.

Quali sono i reati, quali gli atti di cui i ministri debbono rispondere?

« Di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi dello Stato, offesa all'interesse od alla dignità della nazione. »

Questa locuzione (articolo 2) abbraccia e qualifica

tutto quanto è d'uopo comprendere e colpire, onde essere certo che nessun atto di alto Governo sfugga alla repressione. Esso comprende tanto i reati propriamente detti di Stato, quanto ogni atto che, più o meno propriamente, abbia gli stessi caratteri o i effetti analoghi.

Per tal modo il *tradimento*, come si dice in Francia, *l'immensità* come si direbbe da noi, in qualunque grado, le *concessioni*, la prevaricazione in atti propri dell'ufficio ministeriale, si troverebbero sottoposti all'accusa politica.

Non avvi d'uopo di scendere a maggiori specialità o restrizioni di fatto riguardo agli atti contro la libertà individuale, contro la proprietà, essendochè, a parte la quasi impossibilità che questi atti non cadano sotto la sanzione del diritto comune, ove, per qualsivoglia ragione, pigliassero importanza tale da rendere applicabile la distinzione più volte accennata, è manifesto che, in allora specialmente, o tanto più, vi sarebbero a costituire violazioni dello Statuto, che garantisce quei diritti, ovvero delle leggi dello Stato che avessero regolato taluno di quei diritti statutari: come, per esempio, della legge sulla stampa e di quella sulle associazioni o l'adunanza pacifiche di cittadini.

Nè stando in questi termini, generali sì, ma esattamente comprensivi, occorre di accennare o misurare il grado o la intensità della colpa o dello effetto, distinguere il danno ed il pericolo, l'atto consumato dai vari gradi di tentativo.

Tutte queste modalità entrano nella sfera dello appuramento che non deve fare la accusa, e del giudizio che non deve fare il Collegio chiamato a darne sentenza.

Più vaga, sotto certo punto di vista, ma necessaria, per una parte e nello stesso tempo evidente, è la caratteristica *dell'offesa all'interesse ed alla dignità della nazione*.

Un ministro, in molti modi, cominciando dal proposito parricida di vendere la libertà e l'indipendenza della nazione, a venir fino al difetto di avvedutezza nel condurre un negoziato, ed all'imprudenza di una parola rivelatrice di un segreto di governo, in mille modi, un ministro può fallire nel suo ufficio.

Alla legge basta lo indicarne i caratteri estremi del fatto, al giudizio ogni altra cura.

In vero, versando noi in materia di atti politici, la prima, la più naturale repressione, la più diretta sanzione dovrebbe trovarsi nell'azione del Parlamento,

che, coi suoi voti di sfiducia o di sfiducia, richiama un ministro sulla retta via, o provoca la sua dimissione.

Ma siccome anche il Parlamento può trovarsi in balia di partigiani, che sostengono un Ministero pericoloso alla libertà, agli interessi, alla dignità della nazione, per contrabbilanciare le conseguenze di questa eventualità stia pronta la via, che, serbate le debite garanzie, permetta di mettere in azione un altro sindacato.

Facciamoci piuttosto ad esaminare una questione di qualche difficoltà: quella della responsabilità *collettiva ed individuale*.

Il potere esecutivo si esercita per mezzo dei ministri; ma, sebbene, intanto, si trovino perfino indicati dallo Statuto, che li accenna al numero plurale, è, in ogni modo, certo che la Corona, ha non solo ministri, ma un Consiglio dei ministri, e che il Consiglio della Corona presenta un collegio, il quale può deliberare e deve talvolta operare in modo collettivo.

Anzi, quantunque non sia qui il luogo per trattare specialmente siffatto punto, crediamo, qui, basti lo affermare che, per necessità del buon indirizzo del Governo, uno deve essere il pensiero dei consiglieri della Corona: in questo senso, almeno, che tutti debbono conoscere, e se non consentire, aderire lealmente a quello che venga anche quivi dalla maggioranza deciso. Un ministro che non consenta e non creda di poter fare abbandono della sua opinione individuale, ove non possa vincerla in Consiglio, deve rassegnare il suo ufficio.

Non avviene perciò, che se un ministro possa, sotto pretesto di dissenso, non partecipare alla responsabilità di tutti gli atti, in realtà o presuntivamente, deliberati in Consiglio.

Se poi non vi abbia partecipato, in quanto gli si fossero celati, e non fosse caduto in colpa di negligenza per non averli saputo, quando il dovesse ed il potesse, cioè entra nella difesa che egli potrà far valere, non toglie la responsabilità in massima, anzi ne rafforza il principio.

Del resto l'*individualità* di ciaschedun ministro può trovarsi, più o meno gravemente impegnata in ciascheduno dei fatti o del Consiglio dei ministri, o particolari di ciascun dicastero, senza che si possa o convenga prestabilire una norma generale, un criterio discretivo, per cui si trovino distinti, o segnati i limiti di codesta responsabilità, che si riduce, invero e sempre, ad una questione di fatto o di applicazione.

Tale sarebbe pure la distinzione che *a priori* si volesse stabilire, o tracciare tra gli atti personali del ministro, e quelli dei suoi dipendenti, od incaricati; poichè sarà pur sempre nella specialità della circostanza che dovrà rintracciarsi, non solo il grado, ma la esistenza della responsabilità.

Una distinzione o particolarità era però a prevedersi il ministro impegna la sua responsabilità con qualunque ordine. Ma gli ordini possono essere *speciali* per un atto determinato, *general* per una disposizione da lui data senza indicazione di persone o di località, o simili. È dunque necessario l'indicarli, affinché in nessun modo possa il ministro sfuggire alla responsabilità, sempre quando l'atto sia l'effetto di un suo ordine.

Il ministro deve misurare la portata, le conseguenze e gli effetti dell'ordine *generale* che egli dà; e non potrà ricorrere allo spedito di scusarsi sul suo agente, dipendente od incaricato, perchè questi avesse applicato a taluno l'ordine generale.

La possibilità poi che l'agente dipendente od incaricato ecceda, fraintenda, rientra nella specialità del fatto e farà materia di apprezzamento.

Era poi necessario di prevedere od antivenire il caso ovvero l'artificio di dare esecuzione dell'atto per mezzo di chi non fosse in grado di pubblico ufficio, e quindi si disse: *od altrimenti incaricati*, per abbracciare qualunque persona di cui, come di mandatario, si valesse il ministro.

## XV.

Però, anche volendo lasciare la maggiore ampiezza agli apprezzamenti dell'accusa, era pur necessario dichiarare, che non solo gli atti, ma anche le *ommissioni*, la *connivenza*, il *rifiuto*, la *trascuranza* e l'*imprudenza grave* dessero luogo alla responsabilità del ministro, cui si potesse apporre. (Art. 3.)

Qualunque lungo commento non chiarirebbe maggiormente un concetto, che si spiega per se medesimo.

## XVI.

Entriamo ora a trattare un altro lato dell'argomento.

Abbiamo sovente dovuto dichiarare che la legge della responsabilità è legge essenzialmente politica, e che, come tale, essa deve occuparsi sostanzialmente degli

atti che il ministro fa come ministro, cioè nell'esercizio o, se si vuole, nel consiglio, e partecipazione nell'esercizio degli atti supremi del potere esecutivo.

Però, anche in quell'alta sfera, gli atti possono essere tali che, non costituendo un reato, rechino un danno.

Questo danno può essere inferto al pubblico erario, ovvero offendere un diritto individuale garantito dalla legge.

In qualunque di i due casi, non può ammettersi impunibilità.

Per vero, se quanto al maneggio del pubblico danaro, ed alla trattazione dei negozi pubblici, non può nascere dubbio, lo stesso non è dei diritti privati.

Imperocchè, sebbene i gravami individuali sieno quelli che, nell'opinione volgare, e nell'aspettazione quasi universale, più ardentemente reclamano una legge sulla responsabilità, e sui modi per renderla efficace, e praticamente attuabile; tuttavia, d'altro canto, pieno di pericoli e fonte di inquietudini pubbliche e private sarebbe lo aprire una troppo larga via a codesti reclami; i quali, comunque individualmente rispettabili, sono pur sempre a considerarsi come minori di fronte alla turbazione, che non può non recare un'offesa portata così alto. In fatti, non saravvi chi, per malevolenza o per esagerazione, reputandosi offeso in qualche suo diritto, non trovi qualche sottile scopritore di diritti violati, e non venga quindi ad agitare l'opinione pubblica, a molestare chi, o per l'ufficio che ancora copra, o per i servizi che ha reso in quelli, ha diritto a molti riguardi.

Ciascheduno di noi ricorda qualche uno di questi insistenti che, con un ardore degno di miglior causa, agitano, molestano, schiamazzano per un nonnulla; spargono, inventano calunnie d'ogni sorta, e talvolta trovano troppo facile accoglienza presso coloro che, anche in buona fede, si lasciano trascinare da passionate narrazioni.

Eppure, ciò malgrado, vedremo in seguito se e come si possono siffatti reclami circondare di cautele, di garanzie, ma, in massima, non abbiamo creduto si potessero respingere.

Quale fu il concetto del nostro art. 4.

Avvertiamo tuttavia ancora, che, per noi, vorremmo soltanto una dichiarazione speciale di responsabilità civile per gli atti *dannosi civilmente* dai ministri come tali; poichè per gli atti dei ministri, non pubblici funzionari, essi si trovano soggetti al diritto comune di tutti i pubblici funzionari.

Ma se la legge deve sgombrare la via per la quale si possano porgere querele contro gli atti dei ministri che violano le leggi generali, o manomettono i diritti individuali, non deve, d'altra parte, dimenticarsi che l'opera del ministro è altrettanto necessaria quanto difficile e spinosa.

Diasi pure quanto volsi alle spinte della vanità, della cupidigia, dell'ambizione volgare, delle tendenze perverse, non è men vero che il ministro, oltre all'essere sempre combattuto dai partiti che lo avversano, quanto più si mostri rigoroso negli atti del suo alto ufficio, o verso tutti coloro i cui abusi o soprusi voglia correggere, o verso taluni individui, soggetti alle sue risoluzioni, tanto maggiore malevolenza, sebbene ingiusta, egli solt. verà contro di se medesimo.

La legge adunque deve preoccuparsi altresì del non rendere insopportabile una carica di tanta importanza e di tanta necessità, e del non allontanarne i migliori che si lasciassero atterrire da una responsabilità soverchiamente prolungata.

Quando il ministro è in carica, nella piena luce della sua autorità, riesce sempre non agevole la querele, e talvolta potrebbe trovarsi del tutto impedita; però, in questa materia, più ancora che in ogni altra, il tempo induce di molte e gravi sieno variazioni.

Fatto del ministro, qualunque ei si sia, se produce un danno pubblico o privato, eccita un turbamento, che è inaccessibile generale sia il più prontamente represso; se il fatto non è lontano, più vive, più certe sono le prove, che se ne possano addurre, e tali pure sono le prove a discolora ed a giustificazione del fatto medesimo.

Dopo un certo lasso di tempo, l'utilità della repressione è infinitamente minore; se è possibile che il querelante, sotto lo stimolo dello spirito che lo spinge all'accusa, ne abbia conservate e preparate le prove, non così del ministro che, o dimentico, od in coscienza, od in buona fede, si troverebbe in posizione troppo impari, per essergli mancati i mezzi di difesa, e forse per essersgli stati o menomati, o tolti.

Bisogna adunque lasciare un certo tempo al querelante, in rapporto alle difficoltà che lo possono attraversare; bisogna, per contro, che dopo un certo tempo il ministro sia sicuro da qualunque molestia.

A contemperare questi diversi riguardi sta l'articolo 5.

Il tempo, avuto riguardo alla natura delle pene, do-

vrebbe essere, stando alle norme comuni, almeno di anni 10; ma codesto termine sarebbe troppo lungo, massime facendolo, solo cominciare, come ci par giusto, dal giorno in cui il ministro sia uscito di carica.

Il criterio del termine dovrebbe essere quello della maggior durata di una Camera elettiva che, secondo l'articolo 42 dello Statuto, è di cinque anni.

È possibile che un Ministero si trovi appoggiato da una Camera la quale dinieghi di accusare chi è da essa sostenuto; però, se nuove elezioni generali hanno dato alla pubblica opinione un mezzo per spiegarsi, e se, ciò malgrado, non sorgono accusatori, sarà possibile, che le elezioni generali siano esse medesime falsate, ma, oltre a ciò non deve presumere, o la ragione subisce il fatto, e bisogna pigliare innanzi all'impotenza sovrana della nazione, ovvero non lo subisce, ed allora il rimedio al male non si ristà nei molesti e tranquilli confini di un processo giudiziario.

Ogni azione pubblica o privata sarà dunque estinta dopo cinque anni da che il ministro o ministri sono usciti di carica, ovvero se, nel frattempo, si sia compiuta una nuova Legislatura, senza che l'accusa sia stata proposta, la quale, naturalmente, basta ad interrompere la prescrizione.

Però la morte che, nel diritto comune (art. 133 Codice penale) non pregiudica all'azione civile per la riparazione del danno, deve, sempre, ben inteso, riguardo agli atti di responsabilità ministeriale, produrre, es ingere anche l'azione civile.

Sebbene poi tutte le regole del diritto comune, per quanto non modificate espressamente, debbano produrre il loro effetto in tutta questa materia, una eccezione bisogna introdurre riguardo alle sentenze di condanna penali in contumacia.

Il ministro che non compare a difendersi, si confessa reo; la sentenza contumaciale dev'essere, quanto a lui, irrevocabile.

La natura delle pene ad irrogarsi, salvo i casi in cui, per la natura del fatto, si dovessero applicare quelle che dallo stesso diritto comune sono sancite, dimostra che il ministro *accusato non ha ragione di eluderne o di temerne gli effetti.*

## XVIII.

Fra i modi di estinzione dei reati e delle pene, il diritto comune annovera gli *indulti* e la *speciale grazia sovrana* (art. 131 Cod. pen.).

È, però evidente che i due *diritti*, statutari: — quello della Camera di *accusare* (art. 47 dello Statuto), e quello del Re di *far grazia o commutare la pena* (art. 8) — debbono insieme coesistere e coesistere.

La *irresponsabilità* del principe è una *prerogativa* di cui egli non si può spogliare, essendo una garanzia non solo per la sua persona, ma perchè la nazione ha bisogno, la Costituzione non può procedere, se la *persona del Re non è sacra ed inviolabile* (art. 4).

Dunque deve sempre esservi un *ministro* che sia *responsabile* (art. 67).

Si aggiunga che lo stesso diritto di *far grazia* non potendo esercitarsi fuorchè per mezzo di un *ministro responsabile*, si cadrebbe nell'assurdo e nell'impensabile, quando si ammette-se che lo stesso ed altro ministro potessero sottrarre alla *responsabilità* l'atto anteriore già consumato.

Allora, qualunque atto il più enorme sarebbe coperto e sottratto irrevocabilmente ad ogni effetto di *responsabilità*, e quindi distrutto quel mirabile magistero della *responsabilità del ministro*, che crea, garantisce la *irresponsabilità del monarca*.

Quando due diritti coesistono e debbono vivere contemporaneamente, concorrere alla stesso scopo, allo stesso risultato, per questa loro coesistenza, debbono sempre procedere, operare, ciascheduno nella sfera della propria azione, senza che si possa dire che l'uno parli ed ascolti l'altro.

Quindi l'articolo 6 che vi proponiamo.

In ordine al *delitto*, una speciale *grazia sovrana*. Questi atti aprono la via all'oblio. Perchè la via si compie, perchè l'oblio sia completo, la Camera che ha *accusato*, ovvero quella che risultasse da nuove elezioni generali dopo il fatto, concorrano ad estinguere l'azione sia pubblica come privata, sempre nel campo politico, e come ministro, non mai per gli atti di semplice funzionario.

Però l'indulto o la *grazia sovrana*, ed il conforme voto del Regolamento, intervenendo a coprire d'oblio e di perdono il reo, non possono cancellare il fatto, non possono estendere l'oblio sino al punto di fare sì che il ministro, sul quale si stese il perdono, possa di nuovo assumere la stessa o l'altra posizione politica. Il ministro perdonato deve come tale scomparire, ed essere letteralmente *obliato*. Egli non potrà più essere eletto a deputato, non potrà più essere senatore, non potrà più presentarsi nè come ministro, nè come commissario del Re per sostenere la discussione di qualche speciale progetto di legge.

## TITOLO II.

### Del procedimento.

#### XIX.

« Le leggi son, ma chi pon mano ad esse? » è un'antica lagnanza, non vogliamo dire un'antica verità, ma che tuttavia ricordiamo come un'anticipata *censura* del nostro lavoro o come il grado dell'impotenza della legge contro le usurpazioni o le aberrazioni del potere esecutivo, o, per parlare più esattamente, dei ministri, che lo esercitano.

Noi però abbiamo fede nell'autorità della legge, abbiamo fede nelle nostre istituzioni, abbiamo fede nella libertà, al cui soffio vivente tutto deve pur cedere: gli stessi conflitti, anche sanguinosi, dote fatale, corteo funesto della umana società, servono sempre a cementarne i monumenti imperituri.

Ma non dissimuliamo che la legge sulla *responsabilità ministeriale*, che diremo, *responsabilità del Governo*, sarebbe una lettera morta, se non si assicura il mezzo di ridurla in atto; non dissimuliamo che, qualunque sia la legge, sarà buona o cattiva, strumento eticace od arma spuntata, secondo che vi sarà chi sappia maneggiarla e possa avere mezzo di servirsene.

L'importanza della procedura è dunque capitale.

Noi siamo partiti da due basi o principii fondamentali.

Rendere l'*accusa*, se non facile, almeno accessibile alle minoranze.

Garantire le *condanne* da ogni improntitudine, da ogni passione.

#### XX.

L'articolo 47 dello Statuto non fa distinzione alcuna tra atti ed atti. Sancisce, in modo generale ed assoluto. « La Camera dei deputati ha il diritto di *accusare* i ministri del Re, e di *tradurli* dinanzi all'Alta Corte di giustizia. »

E la ragione ne è troppo manifesta: essendo che i reati e gli atti dei ministri, come pubblici funzionari, sebbene soggetti alle norme del diritto comune, possono rivestire un carattere politico per cui sia necessario, ovvero si creda dalla Camera elettiva il farne materia di *accusa* per parte sua, e di giudizio per parte dell'Alta Corte.

Eppertanto, il primo passo a segnarsi era quello

per cui venisse dichiarato come tutti, senza distinzione, e reati ed atti dei ministri potessero, non dovessero recarsi, per accusa dalla Camera elettiva, al giudizio del Senato; affinché appunto essendosi fatta distinzione tra gli uni e gli altri, non potesse cadere dubbio che tutti gli atti dei ministri erano suscettivi di essere in quel modo eccezionale proseguiti. Questo si dichiara in principio dell'articolo 7.

Ma siccome, precisamente a causa della fatta distinzione, sarebbe possibile che: o gli atti e reati già fossero oggetto di un procedimento ordinario, ovvero che questo contemporaneamente si instituisse, a togliere ogni concorso, ogni contrasto, ogni duplicazione, si propone di sancire, debba, in caso venisse l'accusa assunta dalla Camera, cessare ogni procedimento avanti i tribunali ordinari.

La avocatoria all'Alta Corte di giustizia, per ragione di connessità, comprenderebbe anche quei *cooperatori*, che nella terminologia dell'attuale Codice penale si dicono *agenti principali* (art. 102) e *complici* (art. 103).

Ma si potrebbe verificare che, mentre il reato è abbastanza grave per meritare una repressione, non sia di tal gravità, che richiedesse quella maggiore solennità.

Se tuttavia, ciò malgrado, la pubblica accusa, per le autorità, o per l'influenza del ministro, non operasse, od operando il facesse con una trascuranza sospetta; in tal caso, la Camera decreterà essa medesima che si faccia, o si operi.

A prima giunta può riescire alquanto anormale che la Camera prenda, in certo modo, la responsabilità di un procedimento, e la direzione degli atti relativi, e ne potrà anche avvenire che, non riuscendo la procedura, ne scapitasse la dignità della Camera; tuttavia — come è in facoltà di qualunque dei due rami del Parlamento di ordinare si proceda ad inchiesta, e debbono, in tal caso, i magistrati aderire all'incarico, tanto più deve tale facoltà intendersi insita quando si tratti di esercitare un diritto riservato alla rappresentanza nazionale; — d'altro canto, attesa la prudenza con cui non mancherà, e si deve presumere abbia sempre a procedere la Camera — resta allontanato il pericolo sovra avvertito; — in ogni modo sarà sempre minore il danno del pericolo, di quello che sia il vantaggio prodotto da questa facoltà, di cui la Camera non si varrà che in circostanze affatto speciali.

Così si compie l'articolo 7.

Entriamo ora nel rito processuale.

La Camera ha il diritto di accusare; perchè la Camera eserciti questo diritto è d'uopo, ne venga la proposta da la Camera stessa, per sua iniziativa.

Anche il primo atto deve avere qualche solennità; non basta la iniziativa individuale.

Se lo Statuto ammette il numero di dieci per domandare la più grave eccezione alla forma delle sedute delle due Camere, cioè la *deliberazione in segreto* (art. 52), il numero di venti per proporre l'accusa presenta tutta la desiderabile guarentigia di serietà nella proposta.

La proposta si porge al presidente della Camera.

Determinata la forma di questo primo passo, come vi si propone coll'articolo 8, bisogna provvedere al seguito.

La Camera può trovarsi raccolta, può trovarsi in Sessione prerogata, questo dipende dal potere esecutivo (art. 9 dello Statuto); ma l'accusa essendo nel diritto statutario della Camera elettiva, essa deve avere tutti i mezzi per esercitarlo.

Quindi, per un'eccezione che, appunto per le ragioni suddette è contraria allo spirito dello Statuto, il presidente della Camera convoca i deputati affinché deliberino, interdette ogni altra discussione e deliberazione, in correlazione all'articolo 48 dello Statuto.

Questa è la disposizione dell'articolo 9 del progetto.

Tutto deve procedere in modo solenne e serio.

Se si richiede il concorso, per atto meditato, di venti deputati per dar moto all'accusa, la presa in considerazione non deve però essere l'effetto di alcuna arringa passionata.

Inoltre la votazione sulla presa in considerazione deve aver luogo per i quindici segreti, come prescrive lo Statuto (art. 63) per complesso di una legge.

Ma se la decretazione dell'accusa dovrà essere, come ogni deliberazione definitiva della Camera, a maggioranza di voti (art. 54 dello Statuto), per l'atto preparatorio della presa in considerazione dovrebbe bastare un numero minore: proponiamo il terzo.

Questa prevalenza della minoranza non è contraria né al cenno articolo dello Statuto, né alla prudenza con cui si deve procedere.

Le deliberazioni contemplate nell'articolo 16 dello

Statuto sono quelle che si traducono in atti suscettivi di un effetto *legale*, quelle che si estrinsecano, per così dire, in esercizio del potere legislativo, e fuori della cerchia in cui si racchiudono i lavori *preparatorii* accennati nel successivo articolo 47, e che non costituiscono la vera e definitiva deliberazione, quella che deve poi risultare dal voto della maggioranza.

L'elemento poi la presta in considerazione, se vi concorre il *terzo*, è una prudente concessione alla minoranza, uno sfogo a certi mali umori, un'occasione di sincerità e di sincerità o scusa di se oggettiva una pericolosa; in sé è pur anche consentaneo alle regole, per cui si deve essere facili ad accusare, per aver diritto di essere difficili al condannare.

E, sebbene non ci nascondiamo che anche la sola presa in considerazione possa agitare e commuovere la pubblica opinione, creiamo doverci preferire la possibilità del reato contestabilissima, di questo pericolo all'effetto che si produrrebbe infallibilmente dal compimento un'ulteriore esame preparatorio dell'accusa, quando un *terzo* dei voti si sia pronunciato affermativamente.

Separato per tal modo, ed ove lo sia, questo primo esperimento, quale regolato coll'articolo 10, viene il primo atto contraddittorio. Il ministro, ed i ministri contro cui si dirige la proposta d'accusa, ricevutane comunicazione, sono invitati a dare spiegazioni. Anche qui bisogna evitare ogni troppo viva discussione. Uno dei proponenti, se crede risponde.

Successivamente, e senz'altro, la Camera vota a *maggioranza*. Così all'articolo 11.

## XXII.

La Camera dei deputati ha decretato l'accusa.

Ad essa di sostenerla per mezzo dei suoi commissari. In numero di nove, un terzo almeno deve essere fra i proponenti.

Così provveduto alla decretazione ed al sostegno nell'accusa (come all'articolo 12), bisogna darne ragguaglio all'Alta Corte.

Ma l'articolo 36 dello Statuto dichiara che il Senato è costituito in Alta Corte di giustizia *con decreto del Re*, e ciò anche in omaggio all'articolo 68, secondo cui *ogni giustizia emana dal Re*.

Non è quindi possibile che il Senato sia dal decreto della Camera eletto costituito, o si costituisca da se medesimo in *Alta Corte di giustizia*.

L'articolo 13 del progetto statuisce che il presidente del Senato, nelle forme le più ossequenti, invita il principe ad esercitare la sua prerogativa, e che ne debba dare immediato avviso al presidente della Camera dei deputati.

Il principe, nella sua saviezza, per tutela della stessa sua prerogativa, non potrebbe non deferire a questa preghiera, rispettosa sì, ma circondata di tanta solennità.

Costituita l'Alta Corte, la Commissione di accusa deva avere il diritto di presentare gli atti istruttori, e di fare istanze. Per l'istituzione di più facile esecuzione, essa sceglierà, a tal compimento dei suoi componenti.

Questo è l'articolo 14.

Coll'articolo 15 si dichiara che il rito del procedimento sarà uno quello del diritto comune, tranne in quanto fossero dall'Alta Corte, preventivamente, modificate, e salva sempre la loro sostanza.

## XXIII.

La iniziativa della Camera dei deputati è di diritto statutario; quando il primo atto sia compiuto, la Camera medesima rimane investita del diritto di proseguire.

Lo scioglimento della Camera, che è nella prerogativa della Corona, esercitata però a mezzo di ministri responsabili, non può, per ragioni già sopra esposte, e che non occorre ripetere, paralizzare l'esercizio del diritto, che col primo atto fu predicato nella Camera elettiva, quale, in quel punto, composta.

Per conciliare i due diritti, non avvi altra via, fuorchè lasciare in piena libertà di azione la prerogativa della Corona di fare appello alla nazione con nuovi generali comizi, ma conservare il collegio accusatore, come si trova composto, nell'unico scopo di proseguire l'accusa.

Non esiste più Camera dei deputati, esiste un collegio con un numero sempre determinato e circoscritto.

Lo scioglimento è un mezzo straordinario, per il quale si passano *quattro mesi* di intervallo (articolo 4 dello Statuto), allungato ancora dalle operazioni preliminari; se lo scioglimento fosse diretto a paralizzare l'accusa, inviolerebbe un diritto che conviene fare rispettare.

Ecco la ragione dell'articolo 16 che vi proponiamo.

**Fin qui del modo di proporre l'azione penale pei reati: ora dell'azione civile per atti di danno all'erario, di offesa ad un diritto individuale, quali nell'articolo 4.**

Queste parole spiegano sufficientemente che qui non intendiamo di quel risarcimento di danni, che è conseguenza necessaria d'ogni condanna penale, sibbene dell'azione civile per riparazione di danni, non dipendente da reato, non costituente reato.

Avvertiamo ancora che qui l'azione civile non è più ristretta al caso di esercizio dell'autorità suprema; e che, per conseguenza, comprende qualunque atto, o non atto, che il ministro faccia o come tale o come pubblico funzionario.

Questa azione civile debbe essere di competenza dei tribunali ordinari, esclusi però i conciliatori ed i pretori, che sono pur sempre giudici di eccezione, e perchè l'appello alle Corti superiori è una garanzia di imparzialità.

Per intentare l'azione di risarcimento non può imporsi un previo esperimento, od una precedente autorizzazione; tuttavia si deve impedire che si turbi con azioni improvvise, con dimande insussistenti il corso della giustizia.

A frenare, senza lesione dell'indipendenza del cittadino, gli abusi, mezzo opportuno, già in uso, e per iscopo analogo praticato, sarebbe un previo deposito di somma alquanto considerevole.

Non dica i che per tal modo si interdica ai privati il mezzo di essere risarciti.

La legge, è vero, considera solo la giustizia in astratto, la quale è offesa tanto dal torto del *centesimo*, come da quello del *milione*; ma, praticamente, deve commisurarsi sotto altro ragguaglio.

Se il danno è di poca entità, meglio tollerarlo. Che se, comunque di poca entità pecuniaria, tocchi ad una questione di principio: — o si farà tra gli offesi una lega, — ovvero non mancherà, in paese libero, chi voglia, con mezzi o propri o raccolti, venire in soccorso dell'oppresso.

La somma a depositarsi sia di lire tre mila.

Ogni atto sia, in difetto, nullo, affinchè venga intanto, e perfino in credito lo stesso e lo scandalo di una semplice citazione, cui non si dia poi seguito alcuno.

Ad avvenire, per quanto possibile, certi abusi, si provveda anche con multare i pubblici uffiziali che vi dessero corso o vi deferissero.

Queste sono le cautele dell'articolo 16.

## TITOLO III

### *Delle pene.*

**In questo titolo si raccolgono disposizioni le quali riguardano non solo alle pene, ma che toccano a tutti gli altri effetti dei giudizi, che possono venire istituiti e delle sentenze che vi possono emanare.**

### XXV.

Parlando delle pene propriamente dette, di quelle cioè che si possono irrogare nei giudizi penali, troviamo anche qui la distinzione capitale, che tutto regge il nostro sistema, cioè tra reati ed atti proprii dell'alto ufficio ministeriale, e quelli di cui i ministri possano rendersi colpevoli quali pubblici funzionari.

Gli atti, in ultimo luogo indicati, possono avere carattere politico, anzi tali sono tutti quelli che lo stesso Statuto, all'art. 36, accenna come di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato, e tali possono essere gli attentati all'esercizio dei diritti politici, alla libertà individuale, alla inviolabilità del domicilio, i reati di prevaricazione, di sottrazione, di concussione, di corruzione, di abuso di autorità, di ingerenza in negozi o traffichi incompatibili colla loro qualità.

Questi reati, previsti dall'attuale Codice penale (*Lib. II, tit. 1, 3, cap. 1 e 2*) e che non possono a meno di essere in qualunque altro Codice penale, salvo qualche modificazione, senza lesione della sostanza, sono e debbono essere soggetti alle pene che sono o saranno previste dalle leggi penali comuni, a cui si riferirà, sempre la legge della responsabilità, della quale noi ragioniamo.

Ma vi sono reati ed atti che, senza attingere od arrivare anche ai caratteri, alle conseguenze materiali o morali di quei reati, sono tali che provano, come il ministro o per malvagio proposito, o per imprudenza, o per ispirito di parte, ha offesa la dignità, compromessi gli interessi della nazione all'estero, fatto fuorviare l'andamento della pubblica amministrazione, ha lasciato trascorrere occasioni o contingenze favorevoli, non ha saputo evitare quelle contrarie.

Questi atti politici sono quelli che noi vorremmo puniti con quel genere di pene, che colpiscono l'uomo politico in quello che ha di più caro e di più vitale.

Non vogliamo che i ministri incapaci, partigiani, siano puniti nel capo, o con pene corporali, che ne

facciano, agli occhi dei loro sostenitori, delle vittime: bisogna, e basta colpirli col genere di pena che corrisponda allo spirito dell'ambizione che li sublimava sino al seggio del Consiglio della Corona.

La pena sia adunque di *interdizione dai pubblici uffici*, e così coll'esclusione perpetua dall'elettorato, dall'eleggibilità e da ogni ufficio pubblico, secondo la formula che si trova nell'articolo 19 del Codice penale, e che noi in parte riproduciamo nel nostro articolo 18.

## XXVI.

Ora all'azione civile e di risarcimento di danni.

Il cittadino cui è inferito danno da un pubblico funzionario ha diritto di essere risarcito dallo Stato.

È principio di diritto universale che il committente deve rispondere pel preposto: *quasi delictum est*, dicono i giuristi, *malorum hominum opera uti*.

Se è una necessità che ciaschedun cittadino sottoponga la sua individualità alla suprema autorità dello Stato, questo debba avere stretto obbligo di usarne con giustizia.

E se lo Stato non può esercitare il suo impero fuorchè col mezzo di pubblici ufficiali, ed ha di questi la scelta libera, lo Stato ne debbe direttamente rispondere.

Lo Stato poi ha ragione di *regresso*, come dicono i legisti, verso il ministro; ed anche ciò è perfettamente conforme alla ragione di diritto.

È possibile che il ministro, il pubblico funzionario abbiano operato in modo da escludere una colpa grave; questo non toglie, che, istantaneamente, comunque per causa indipendente dalla volontà e da ogni diligenza il danno sia stato recato; in tal caso al cittadino non può negarsi il risarcimento, ma il ministro, il pubblico funzionario può essere e risultare scorto di colpa. Il regresso allora non ha luogo.

Qui cade, forse meglio che in altro luogo, fare una dichiarazione che, sebbene superficiale, pure ha una ragione importantissima: ed è che, quando si parla di pubblici funzionari, si escludono sempre i magistrati dell'ordine giudiziario, i quali, esclusi i reati di prevaricazione e di corruzione, non possono mai essere ricercati per quello che, secondo la loro coscienza, abbiano creduto di fare, o non fare, abbiano fatto, o non fatto, quand'anche abbiano operato per erroneo giudizio.

L'autorità che amministra la giustizia può, coi suoi atti, colpire un innocente; l'errore è il retaggio dell'umanità, è scoglio fatale di qualunque ordinamento civile il più perfetto; bisogna piegare il capo; l'infelice il quale se ne trova vittima si consoli, o col testimonio della propria coscienza, o con quello della simpatia dei suoi concittadini.

Fatta questa dichiarazione, ritornando alla materia dell'articolo 19, aggiungiamo che fra le conseguenze del debito diretto dello Stato, avvi anche quello che lo Stato sostenga le spese tutte della difesa, anche quelle del pubblico funzionario verso cui proponesse la garanzia in regresso, allochè questi riescisse a provare la sua incolpatità.

## XXVII.

Per impellere le dimande indiscrete, insussistenti, esagerate non basta il rimedio preventivo del deposito, bisogna che anche l'esito del giudizio venga a creare un mezzo di ritegno, e che questo ritegno nullo per le giuste dimande, sia gravoso sino per le ingiuste.

La sentenza che accoglie, in massima, tutte le dimande proposte, che ci è ne ammette la sussistenza, la ragionevolezza, comunque le modifichi nell'essenza e ne attenui le conseguenze, è prova che l'attore era nel suo diritto, e lo scioglie da ogni sospetto.

A questo debb'essere restituita la somma depositata e sarà, nel resto, fatto diritto in conformità delle norme generali.

Quell'attore che alle dimande giuste ne frammischia altre ingiuste, deve, per giunta, solo fatto, intanto, irrimediabilmente perdere la somma depositata, e potrà inoltre essere condannato a una multa qualora l'ingiusto o l'esagerato nella sostanza o nella quantità superi il giusto ed il ragionevole.

La sentenza che rigetta le dimande si aggraverà con una multa che abbiamo creduto poter portare fino a lire cinque mila.

Ma per la parte che il giudice possa graduare le varie circostanze della causa, proponiamo di lasciare un margine inconsuetamente largo al suo apprezzamento; cosicchè possa, in tal caso, applicare una multa di sole lire cento, ed in tal altro ascendere fino al grado massimo di lire cinque mila.

Questa disposizione di eccezione non pregiudica le norme ordinarie e comuni riguardanti i danni e le spese.

Così si chiude il nostro progetto coll'articolo 20.

Noi siamo giunti al termine del cammino che ci eravamo prefisso di percorrere.

Abbiamo dovuto toccare ai più ardui problemi del reggimento costituzionale, e ci siamo studiati di tenere sempre in equa bilibrati i diritti ed i doveri di tutti.

In molte parti abbiamo tracciato vie non ancora esplorate; in talune avremo tradito l'aspettazione degli uni; in altre di altri; vi sarà chi troverà soverchi chi considererà inefficaci i rimedi che abbiamo immaginati, inutili gli strumenti riparatori che abbiamo apprestati.

+++ Serio

Ma se lo studio coscienzioso che ne abbiamo fatto, vi ~~par~~ come al certo, imperfetto, l'opinione pubblica, a cui lo dedichiamo, la vostra sapienza, a cui lo presentiamo troveranno modo di ~~supplire alla inefficienza~~ *serio*

Noi stessi, ve lo dichiariamo, in materia così delicata e gelosa, saremo i primi a discutere di nuovo le idee che abbiamo cercato di attuare, ad accettare quelle che migliori ~~risultano~~ per risulturne: abbastanza paghi di aver potuto gettare una prima assisa del difficile monumento. *ferraris*

FERRARIS, relatore.

## PROGETTO DELLA COMMISSIONE

### TITOLO I

#### *Della responsabilità ministeriale.*

##### Art. 1.

I ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del diritto comune per i reati previsti dalle leggi penali, commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

##### Art. 2.

I ministri però, ed inoltre, rispondono per sè e per quegli altri funzionari da essi dipendenti od altrimenti incaricati, i quali abbiano agito in esecuzione di loro ordini speciali, o generali, di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi, offesa all'interesse od alla dignità della nazione.

##### Art. 3.

La responsabilità speciale di cui all'articolo precedente si estende a tutti gli atti, senza distinzione, e così tanto al fatto, come alla omissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

##### Art. 4.

Gli atti dei ministri che, non costituendo un reato, abbiano prodotto un danno al pubblico erario od una offesa ai diritti individuali garantiti dalla legge, potranno dar causa allo sperimento di un'azione civile per la riparazione del danno, nei modi e sotto le garanzie di cui agli articoli 17, 19, 20.

##### Art. 5.

Trascorsi anni cinque dal giorno in cui il ministro od i ministri siano usciti di carica, ovvero, qualora, dopo avvenuto l'atto da cui può derivare un caso di responsabilità ministeriale, disciolta la Camera dei deputati o spirato il termine per la cessazione di pieno diritto del suo mandato, siasi costituita una Legislatura, rimane estinta ogni relativa azione pubblica o privata.

La morte del ministro estingue l'azione anche per riparazione del danno, e tronca esso fatto ogni prosecuzione tanto in via penale quanto in via civile.

La sentenza di condanna penale in contumacia sarà irrevocabile.

##### Art. 6.

L'azione pubblica o privata per causa di responsa-

bilità ministeriale, non si estingue per virtù di indulti o di speciale grazia sovrana, tranne quando la Camera che ha accusato, ovvero quella che risultasse da elezioni generali dopo il fatto, per deliberazione vinta con due terzi dei votanti, siasi pronunciata affermativamente.

Anche in questo caso però il ministro od i ministri resteranno sempre esclusi dal fare parte delle due Camere, e non potranno presentarsi alle medesime come ministri o commissari del Re.

## TITOLO II.

### *Del procedimento.*

#### Art. 7.

La Camera dei deputati potrà valersi del diritto di accusare i ministri del Re pei reati e per gli atti di cui agli articoli 1, 2 e 3.

Qualora venisse proposta ed ammessa l'accusa pei reati di cui all'articolo 1, cesserà il procedimento ordinario, ed i ministri, in un coi loro agenti principali e complici, saranno tradotti avanti l'Alta Corte di giustizia.

La Camera dei deputati, ove pei reati, di cui all'articolo 1°, non cre la di tradurre i ministri avanti l'Alta Corte, potrà decretare che il Pubblico Ministero prosegua od in tiri l'azione pubblica, ordinando ne sia reso conto con una relazione al presidente della Camera.

#### Art. 8.

La proposta per accusare i ministri del Re sarà presentata al Seggio della Camera con un atto scritto, particolareggiato e firmato almeno da venti deputati.

Il presidente od in suo difetto qualunque ufficiale del Seggio ne stenderà verbale.

#### Art. 9.

Il presidente ne dà immediata comunicazione alla Camera, la quale determinerà il giorno in cui se ne dovrà dare lettura.

Se la Sessione si trova, o viene prorogata il presidente convoca immediatamente i deputati, mediante avviso nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*, per la lettura e le successive deliberazioni di cui infra; restando però in quella adunanza, e successive, interdetta qualunque altra discussione o deliberazione, sotto pena di nullità.

#### Art. 10.

La Camera, ubita la lettura della proposta ne ordina la stampa e la distribuzione ai deputati; fissa il giorno in cui debba decidere se la prende in considerazione.

**La votazione della presa in considerazione si fa per isquittinio segreto, e s'intenderà adottata l'affermativa se vi consenta il terzo dei votanti.**

**Il tutto senza alcuna discussione del merito.**

**Art. 11.**

La proposta, se presa in considerazione, è comunicata al ministro o ministri, con invito a dare, ove il credano, spiegazioni nella seduta che verrà a tal uopo fissata.

Risponderà, ove sia il caso, ed il voglia, uno dei proponenti; quindi la Camera, senz'altro, delibera, per isquittinio segreto, a maggioranza di votanti.

**Art. 12.**

Se vinta la proposta, la Camera nomina, a maggioranza assoluta, una Commissione di nove deputati per sostenere l'accusa avanti all'Alta Corte.

Tre almeno dovranno essere eletti fra i proponenti.

**Art. 13.**

Il presidente della Camera dei deputati trasmette al presidente del Senato copia della deliberazione.

Il presidente del Senato si presenta immediatamente al Re per pregarlo, con rispettoso indirizzo, affinchè voglia procedere in conformità della sua prerogativa reale.

Quindi con un messaggio notifica al presidente della Camera dei deputati il presentato indirizzo trasmettendogliene copia; il presidente della Camera ne dà immediata comunicazione ai deputati.

**Art. 14.**

Quando il Senato sia costituito in Alta Corte di giustizia, nè darà con un messaggio partecipazione alla Camera dei deputati.

Allora la Commissione d'accusa sceglierà nel suo seno tre de' suoi componenti, i quali potranno presenziare gli atti istruttoria e farvi quelle istanze che crederanno.

**Art. 15.**

Le forme di procedimento, dell'istruttoria, della discussione e della sentenza saranno quelle del diritto comune, tranne in quanto venissero, per deliberazione preventiva, dall'Alta Corte altrimenti, salva la loro sostanza, modificate.

L'Alta Corte giudicherà anche degli agenti principali, e complici del ministro o dei ministri accusati.

**Art. 16.**

Qualora la Camera dei deputati venisse disciolta dopo la proposta di accusa, gli atti relativi saranno perseguiti dagli stessi componenti la Camera disciolta; essi, in tal caso, procederanno, come collegio di accusa, colle medesime facoltà e prerogative necessarie per tale

prosecuzione, restando interdetta qualunque altra discussione o deliberazione, sotto pena di nullità.

Lo scioglimento si farà posteriore alla proposta di accusa, se promulgato nel *Giornale Ufficiale del Regno*, nel giorno stesso, o dopo il giorno in cui sia presentata la proposta.

#### Art. 17.

L'azione civile, di cui all'articolo 4, è di competenza dei giudici ordinari, esclusi i conciliatori ed i pretori.

La domanda, ogni atto preparatorio dovrà essere accompagnato dalla quietanza di previo deposito in una cassa pubblica di lire tre mila; sotto pena di nullità d'ogni atto e della multa di lire due mila a chiunque lo eseguisse o vi deferisse.

### TITOLO III.

#### *Delle pene.*

#### Art. 18.

Gli atti dei ministri del Re, non costituenti un reato di pubblico funzionario, previsto dalle leggi penali e soggetto quindi alle sanzioni comuni, saranno inoltre, ed in ogni caso, puniti e interdizione dai pubblici uffizi: cioè coll'esclusione perpetua dal diritto di elettorato e da quello di eleggibilità nei comizi elettorali, ed in qualunque delle due Camere, ed in generale da ogni altro diritto politico, da ogni funzione, impiego od uffizio pubblico.

#### Art. 19.

Il risarcimento dei danni, di cui agli articoli 4 e 17, è a carico dello Stato, salvo regresso contro i ministri e loro dipendenti od incaricati.

#### Art. 20.

Se la sentenza non accoglie, in massima, tutte le domande proposte col mezzo dell'azione civile, di cui nella presente legge, l'attore incorrerà nella perdita della somma, previamente depositata a termini dell'articolo 17.

La sentenza, quand'anche rigetti solo in parte le domande dell'attore, potrà, inoltre, condannarlo ad una multa graduata, secondo le circostanze, da lire 100 a lire 5000.

Questa disposizione non pregiudica alle regole di diritto comune riguardo ai danni ed alle spese giudiziali.

originals

Una prova con la

botanica

Aprile 1800  
G. G. G.

N. 32.

Proatto di legge presentato alla Camera  
dal Collegio - Livio  
per in considerazione nella tornata  
del 2. aprile 1867.

alla ripresentazione Annunziata.

**TORNATA DEL 2 APRILE 1867**

Presidenza del commendatario avv. MARI.

SOMMARIO. Congedo. — Osione del deputato Sandonini — Recupimento della prima votazione per la nomina della Commissione del bilancio ed altre

miseria. E ciò è tanto vero che anche l'onorevole ministro dei lavori pubblici quando fece il giro delle provincie meridionali, diversi mesi or sono, accolse le loro istanze, provvide momentaneamente ai mezzi della loro sussistenza dando ad essi una gratificazione, o vogliamo dire, un acconto dei loro soldi arretrati che pare abbiano diritto di percepire.

Pregherai la Camera a voler dichiarare urgente questa petizione, perchè è troppo giusto che si provveda alla sorte di tanti infelici che hanno servito lo Stato sinora, e che oggi si

(E' dichiarata urga

Domanda la parola. — Domanda la parola.

RICCARDI. Ricorderanno i miei onorevoli colleghi avere io dichiarato nella tornata del 26 marzo che, la Camera essendo costituita, l'avrei intrattenuta in modo speciale intorno all'ingerenza governativa nelle elezioni.

Ora avendo molti fatti importanti da rivelare ed alcune gravi considerazioni da fare a questo riguardo, prego la Camera di volermi concedere la parola su questo, nella seduta di domani.

**TORNATA DEL 2 APRILE 1867**

Presidenza del commendatore avv. MARI.

**SOMMARIO.** Congedo. — Orazione del deputato Sandonini — Realizzazione della prima votazione per la nomina della Commissione del bilancio ed altre permanenti, e rinnovamento. — Il deputato Ricciardi annunzia un'interpellanza sull'azione governativa nelle elezioni generali — Ricerca del deputato Cicchini — Lettera e inviti fatti presi in conca di ricezione di una legge del deputato Sacco sulla responsabilità ministeriale. — Concediammo di una elezione — Relazione fatta dal deputato Ricciardi su quella di Origgio, e sulle accuse, pretese e contro pretese di brogli, e rruzioni e pressione — I deputati di Salegnoli, M. Lima e F. A. sostengono l'elezione avvenuta nella persona dell'ingegnere Pera, e la combattono, il deputato La Porta proponendo un'inchiesta e la sospensione, ed il deputato Pessina — La sospensione è respinta, e l'elezione convalidata secondo la proposta dell'ufficio. — Annunzio d'interpellanza del deputato Alippi per la presentazione di uno schema di legge per la riforma dell'organico giudiziario — Il deputato Alvisi presenta due disegni di legge. — Relazione fatta dal deputato Tossa sull'elezione di Castoreale, e proposta di annullamento per causa di pressione e d'ineleggibilità — Osservazioni e proposta di sospensione del deputato Amari — La proposta di annullamento, sostenuta dal deputato Cicchini, è approvata — Convalidamento dell'elezione di Patti, e trasmissione delle carte al Ministero. — Composizione della Commissione per la riforma del regolamento della Camera.

La seduta è aperta al tocco e mezzo.

MARI, segretario, legge il processo verbale della precedente tornata, che viene approvato.

CAVINO, segretario, espone il seguente sunto di petizioni:

11.393. Ventiquattro impiegati della già ferrovia dello Stato nel Napolitano si rivolgono alla Camera perchè voglia provvedere che, mentre sta per definirsi da una Commissione di arbitri la posizione loro, vengano intanto retribuiti di stipendi cogli arretrati.

11.394. Centonovantatré abitanti del comune di Palo del Colle, provincia di Bari, presentano una petizione identica a quella segnata col numero 11.388 per l'abolizione della tassa del 4 per cento sull'entrata fondiaria.

11.395. Dieciotto cittadini del circondario di Casoria, chiedono che il lago di Averno venga riaperto alla macerazione della canapa e del lino, e che sia fatta cessare una tassa gravitante su di essi da più anni per la costruzione di una strada.

BERTEA, segretario. Hanno fatto i seguenti omaggi: Presidente della Camera di commercio ed arti di Torino — 250 esemplari della relazione del cavaliere Pio Rolle sulla questione del lavoro.

Anonimo, da Firenze — 500 copie d'una memoria sulla riduzione della rendita.

Prefetto di Cremona — 4 esemplari degli atti di quel Consiglio provinciale nella Sessione ordinaria del 1866.

Senatore Luigi Torelli — 3 esemplari di un suo lavoro intitolato: *L'istmo di Suez e l'Italia*.

Un anonimo — 500 esemplari d'un opuscolo sulla convenzione Langrand-Demonceau.

Ingegnere Epifanio Fagnani, da Torino — 4 esemplari del suo scritto sul sistema con cui abbiasi a decorare la facciata della cattedrale di Firenze.

Luigi Minervini ed Antonio Mangoni, da Napoli — Un esemplare del loro quesito intorno all'unico scioglimento della questione finanziaria.

Carmelo Re segretario nella direzione delle tasse in Girgenti — 22 esemplari del suo lavoro sulla questione finanziaria.

PRESIDENTE. L'onorevole Sandonini che fu eletto nel due collegi di Montecelio e di Mirandola, dichiara di optare per Montecelio.

Così rimane convocato il collegio di Montecelio. (I deputati Zorano, Ellero, Leonetti, Raffaele e Morini prestano giuramento.)

INGRANO. Con la petizione 11.393 alcuni impiegati delle già ferrovie dello Stato, oggi ferrovie romane, detestano un provvedimento sulla loro sorte.

Non dico quanto effettivamente sia triste la sorte di questi infelici che si vedono oggi ridotti ad un'assoluta

miseria. E ciò è tanto più doloroso, in quanto che i ministri dei lavori pubblici, meri Bonafè, d'istanza, provvide ad una sussistenza dando a gliano lire, un accipore abbiano diritto di essere ammessi a Progheri la Camera questa petizione, poiché alla sorte di tanti infelici, che oggi si dice.

(E dichiarata urgente l'onorevole Danz)

Interpellanza mossa dall'onorevole mio amico Ricciardi.

PRESIDENTE. Essendo stati presentati molti disegni di legge, gli uffici saranno convocati per qualche giorno tutte le mattine affinché possano venir presto presentate le relazioni sui medesimi.

LETTERA DI UN DISSENSO DI LEGGE DEL DEPUTATO SIBEO.

PRESIDENTE. Gli uffici IV, VII ed VIII hanno autorizzato la lettura del progetto di legge presentato dall'onorevole Sibeo sulla responsabilità ministeriale.

Se ne darà lettura.

BERTEA, segretario. (Legge)

« Onorevoli colleghi! — Or sono poco meno di 19 anni, il Governo del Re subalpino nominava una Commissione per la compilazione della legge sulla responsabilità ministeriale, considerata colà da tutti i partiti quale complemento indispensabile dello Statuto. Non frappe la Commissione indugio al suo compito. Essa depose tosto il suo lavoro nelle mani del guardasigilli; e questi stava per presentarlo al Senato, d'ordine del Re, quando luttuosi avvenimenti posero termine prematuro a quel regno fecondo di nobili iniziative.

« Profittai della sosta che seguì uno dei periodi del regno attuale, nella grande impresa della ricostituzione della nazionalità italiana, per formulare, d'accordo con parecchi onorevoli colleghi di varie frazioni, un nuovo progetto, che fu preso in considerazione della Camera subalpina col consenso dei ministri di quel tempo.

« Lo stesso progetto fu riprodotto nelle Sessioni successive, e fu preso ancora in considerazione nella prima Legislatura del regno d'Italia, e fu nominata la Commissione per l'esame di esso.

« Le preoccupazioni che ressero l'ultima parte di quella Legislatura, e che non cessarono nella successiva, arretrarono nuovo ritardo alla discussione definitiva del progetto.

« Sorta in ora, per quanto mi pare, un'ora di pacifico interno organismo, mi credo in obbligo di riproporvi lo stesso progetto, dopo averlo riveduto e ridotto a termini più ristretti, per renderne più facile e più breve la discussione.

« Il Codice penale attuale, a differenza di quello antico del Piemonte, mi sembra prevedere sufficientemente i reati che possono cadere nella cerchia della responsabilità degli agenti del potere esecutivo.

« Le minute regole di procedimento, sì per l'accusa che pel giudizio, mi parvero potersi sauire con regolamenti interni da ciascuna delle due Camere.

« Eliminai conseguentemente dal progetto tutto ciò che si atteneva alla specificazione dei reati, pei quali l'accusa può essere ordinata, ed alle forme di mero procedimento, limitandomi a proporre che possa essere materia di accusa qualunque crimine o delitto lesivo degli interessi o del decoro della nazione, e che abbia da osservarsi il Codice di procedura penale in ciò cui non sarà altrimenti provveduto dai regolamenti parlamentari.

« Desidero che il progetto così ridotto trovi, non meno del primitivo, benevola accoglienza presso le SS. VV., e ch'esse vogliano ad ogni modo supplire con quella sapiente sollecitudine che deve ispirare l'amore del paese in così grave argomento.

« Progetto di legge.

« Art. 1. I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti del Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.

« I ministri sono inoltre responsabili di tutti gli atti che provengono dall'esercizio dell'autorità del Re e delle prerogative della Corona.

« Art. 2. La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gli interessi od il decoro della nazione.

« Art. 3. L'accusa dei ministri ordinata dalla Camera elettiva sarà promossa davanti il Senato da una Commissione di deputati non maggiore di 15 membri.

« Questa Commissione è rivestita di tutti i poteri attribuiti dal Codice di procedura penale al procuratore

Questi rinvengono eletti.

« Ottennero maggior numero di voti i seguenti quaranta deputati:

Torrigiani, 138; De Filippo, 132; Fambri, 132; Martinelli, 128; Maldini, 128; Cappellari, 127; Peppi, 127; Corte, 123; Nervo, 114; Del Re, 113; Bertolo Vial, 109; De Blasis, 108; Robecchi, 106; Majorana-Cataltabiano, 104; Pescetto, 101; Accolla, 98; Rizzari, 97; Lazzaro, 96; Semenza, 95; Farini, 94; D'Avale, 94; Cattaneo, 93; Siccardi, 92; Valerio, 91; Di Monale, 90; Avitabile, 89; Salari, 89; Cancellieri, 88; Nisco, 88; La Porta, 86; Musolino, 86; Giorgini, 85; Bixio, 82; Bargini, 81; Coppino, 80; Berti-Pichat, 74; Doda, 73; Ferraris, 70; Lualdi, 69; Vincenzo Ricci, 59; Pisanelli, 59; Briganti-Dellini Bellino, 59; Amari, 57; Mazzarella, 53; Miceli, 52; Zuzzi, 50; Audinet, 42; Fossa, 39.

Come ho avvertito, i nomi non essendo stampati, bisogna rimandare a domani la votazione per la nomina dei commissari che ancora rimangono da eleggersi.

Gli scrutatori per la votazione relativa alla Commissione di sorveglianza sull'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti è il seguente:

Votanti . . . . . 270  
Maggioranza . . . . . 136

Lampertico ebbe voti 82; Cortese 40; De Luca 35; Nervo 33; Bellini-Bellino 28; Crispi 32; Bandini 30; Di Monale 30; Avitabile 28; Corsi 24; Cattani-Cavalcanti 21; Platino Antonio 12; Restelli 13; Bargini 11.

Nessuno avendo ottenuta la maggioranza necessaria, si procederà ad una seconda votazione libera.

Si dovrà pure nominare una Commissione per i resoconti amministrativi la quale deve essere composta, come sa la Camera, di nove commissari.

(Segue la seconda votazione per la nomina dei commissari per la Cassa dei depositi e prestiti, e la prima votazione per quella dei resoconti amministrativi.)

Si estingono 12 scrutatori per la votazione concernente la Commissione dei resoconti.

Essi sono i signori Ferrari, Ghazzi, Anaduri, Tommarini, Frattasi, Bandella, Caralli, Monti Francesco, Torre, Parisi, Dizzari, Decadensis.

generale ed alla sezione di accusa. L'incarico in tutto il corso del processo, anche nel caso di chiusura Sessione o di scioglimento della Camera.

« Art. 4. La Camera dei deputati può, fino all'apertura del dibattimento, abbandonare l'accusa, la quale in questo caso si considera come non avvenuta.

« Art. 5. I compievi dei ministri potranno essere accusati congiuntamente con essi e giudicati nelle medesime forme.

« Art. 6. L'accusa contro il ministro non può essere ordinata dalla Camera dopo trascorsi sei anni dal giorno, in cui il ministro cessò dalle sue funzioni.

« Art. 7. Il presidente del Senato, appena avuta comunicazione dell'accusa ordinata dalla Camera dei deputati, convocherà il Senato, che resterà costituito in Alta Corte di giustizia.

« La Commissione della Camera elettiva eserciterà presso il Senato le funzioni del Ministero pubblico.

« Art. 8. Non possono sedere nell'Alta Corte di giustizia i senatori che non siano stati nominati un anno prima dell'accusa.

« Art. 9. Ciascuna Camera provvederà con regolamento speciale per il modo di esercitare le proprie prerogative nell'accusa che nel giudizio.

« In tutti i casi non contemplati dai regolamenti speciali delle Camere, si procederà secondo le norme prescritte dal Codice di procedura penale. »

**PRESIDENTE.** Questo progetto di legge sarà inviato alla stampa e distribuito agli uffici.

**SIENA.** Questo progetto essendo già stato più di una volta presentato nelle precedenti Legislature, e preso in considerazione, se nessuno intendesse attualmente di opporvisi, dispenserei la Camera dal sentirne di nuovo lo svolgimento.

**PRESIDENTE.** Domando ai signori ministri, se hanno ragioni da opporre alla proposta dell'onorevole Sineo.

**CORDOVA, reggente il Ministero di grazia e giustizia.** Il Ministero non si oppone alla presa in considerazione.

**PRESIDENTE.** Il signor ministro guardasigilli dichiara di non opporsi. Quindi il progetto di legge dell'onorevole Sineo sarà distribuito agli uffici, come preso in considerazione dalla Camera.

#### VERIFICAZIONE DI ELEZIONI.

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la verifica di poteri. Invito l'onorevole Sanguinetti a recarsi alla tribuna.

**SANGUINETTI, relatore.** Riferisco sulla elezione del collegio di Tricase avvenuta nella persona del signor Romano Giuseppe.

In questo collegio sono iscritti 898 elettori; intervennero al primo scrutinio 509 elettori; i voti vennero distribuiti nel modo seguente:

Romano Giuseppe ebbe voti 273; Panzera Antonio 139; Caputo Tommaso 77; voti dispersi 17; nulli 8.

Nessuno avendo ottenuto il numero dei voti voluto dalla legge per essere proclamato deputato, si procedette al ballottaggio.

Al secondo scrutinio Romano Giuseppe ottenne voti 342; Panzera Antonio 215; quindi fu proclamato deputato il signor Romano Giuseppe.

Tutte le operazioni elettorali essendo procedute regolarmente, ve ne propongo a nome del l'ufficio la convalidazione.

(È convalidata.)

**ITALDI, relatore.** Ho l'onore di riferire alla Camera sulla elezione del collegio di Prizzi avvenuta nella persona del signor avvocato Sangiorgi Gaetano.

Elettori iscritti 580; votanti al primo scrutinio 497.

Il signor avvocato Gaetano Sangiorgi avendo riportato voti 458 fu proclamato deputato.

Le operazioni avvennero colla massima regolarità; ho quindi l'onore di proporre alla Camera a nome del l'ufficio la convalidazione di questa elezione.

(È convalidata.)

**PRESIDENTE.** Non essendovi altre elezioni non contestate da riferire, invito l'onorevole Ricciardi a riferire intorno all'elezione di Oviglio.

**RICCIARDI, relatore.** Il V ufficio provvisorio mi commetteva il non facile incarico di riferire alla Camera intorno alla elezione di Oviglio. Dico non facile, poiché si tratta di tal congerie di fatti, di una tal serie di documenti, che debbo pregare la Camera di sanarmi, se la mia relazione non riuscirà così chiara ed ordinata, come vorrei.

Il collegio di Oviglio è uno dei più suddivisi del regno italiano, siccome quello che annovera sette sezioni. Il numero totale degli elettori ammonta a 1496, dei quali 1132 votarono il 10 marzo, 1271 il 17 dello stesso mese, il che prova lo zelo, per non dire l'accanimento degli elettori. Basti questo, che sulla totalità degli elettori, soli 225 mancarono alla chia-

ma, il che credo non si sia veduto in nessun altro collegio d'Italia.

Il 10 marzo i voti ripartironsi come segue: sopra 1132 votanti, l'ingegnere Giacomo Pera ebbe 476 voti; l'avvocato Paolo Eroole 500; l'avvocato Carlo Guasco Bruno 109; i voti dispersi furono 8; i voti nulli furono 39.

L'avvocato Eroole non avendo avuto la metà dei voti dei presenti, si dovette procedere ad un ballottaggio: noterò qui che anche nel caso in cui i 39 voti nulli fossero stati attribuiti ad Eroole, egli non avrebbe potuto essere proclamato deputato, poichè la cifra di 539 non sarebbe stata bastante.

Nel secondo scrutinio i voti si ripartirono come segue: sopra votanti 1271, all'ingegnere Pera 654; all'avvocato Eroole 595; voti nulli 22. Il Pera avendo ottenuto la maggioranza, fu proclamato deputato.

Debbo notare che, anche nel caso in cui i 22 voti nulli fossero stati attribuiti ad Eroole, questi sarebbe stato sopraffatto dall'avversario.

Prima di sottoporre all'esame della Camera le numerose proteste e controproteste, debbo fermarmi sopra un fatto gravissimo, sul fatto che io chiamerò culminante di questa elezione, vale a dire l'intervento della forza armata il giorno 17 marzo nel comune di Felizzano, dove trovansi due fra le principali sezioni del collegio di Oviglio.

Di questo intervento si fa parola nel modo seguente in uno dei verbali, vale a dire nel verbale della prima sezione di Felizzano:

« Deplora l'ufficio unanime che, al momento dello squittinio, senza alcun motivo di disordine, una compagnia di soldati, comandata da un capitano, e accompagnata da guardie di pubblica sicurezza, abbia invaso il cortile del palazzo, sede dell'ufficio della prima sezione. »

Questa dichiarazione veniva rettificata alquanto nel modo seguente dagli elettori qui appresso: Barberis, Negri, Riva, Bigotti e Gatti, redatta in Oviglio il 18 marzo, ed unita ai verbali.

« Oviglio, 18 marzo 1867.

« Gli elettori sottoscritti osservano che le parole contenute nel verbale dell'ufficio elettorale della 1ª sezione di Felizzano relative al fatto dell'introduzione della forza armata nel cortile del palazzo comunale, lasciano qualche dubbio in quanto all'ora della comparsa della medesima; perchè sta in fatto che il suo arrivo ebbe luogo con treno speciale alle ore 4 1/2, e così prima del secondo appello che cominciò alle 5 come risulta dal verbale, ma che la notizia della chiamata delle forze da parte dell'Autorità era già diffusa nel paese molto tempo prima, per cui parecchi elettori non si presentarono alla chiamata, e furono intimiditi, o votarono per il candidato ministeriale. »

Segue un fascio di carte contenente numerose proteste, le quali sono molto lucidamente riassunte nel seguente foglio firmato da otto elettori che io debbo leggere per intero alla Camera:

« Oviglio, il 18 marzo 1867.

« I sottoscritti elettori del collegio di Oviglio in conferma delle proteste già inserite nei verbali delle sezioni elettorali di Felizzano, e contro la validità della seguita elezione espongono:

« Essersi usata dal Ministero la massima pressione allo scopo di ottenere il trionfo del candidato da lui proposto, ed escludere il candidato dell'opposizione, come risulta dai seguenti fatti.

« 1° Tutti gli impiegati, che il Ministero sapeva favorevoli alla candidatura Pera, residenti fuori del collegio, ebbero ampia facoltà di recarsi a votare, mentre una tal licenza venne recisamente negata ad altri, che allo stesso Ministero constavano favorevoli all'Eroole.

« 2° Vennero chiamati con insistenza, e taluni anche per telegrafo, presso i loro superiori, gli impiegati residenti nel collegio, ed in ispecial modo i funzionari dell'ordine giudiziario, ed i militari, ai quali si ingiunse di adoprarsi a tutt'uomo per far trionfare la candidatura del Pera, con assicuranza del favore ministeriale.

« 3° Nella stessa guisa tutti i sindaci del collegio vennero chiamati alla prefettura d'Alessandria, ove loro si disse formalmente, che il Governo intendeva prender parte diretta nell'elezione di questo collegio, designando per candidato l'ingegnere Giacomo l'era, ed escludendo specialmente la candidatura Eroole.

« 4° Il direttore del demanio, e delle tasse d'Alessandria spedì apposita circolare a tutti i suoi dipendenti, raccomandando loro di usare tutta la influenza per il Pera.

« 5° Ugual ufficio venne praticato dalla direzione delle poste, e dall'ispezione delle scuole d'Alessandria coll'invio di speciali ispettori nei vari comuni del collegio, e chiamando espressamente in Alessandria tutti gli impiegati.

« 6° Si mandarono in giro presso i funzionari, agenti governativi, e specialmente un ufficiale dei reali carabinieri di residenza in Acqui si recò ad Incisa accompagnando dallo stesso signor Pera per far propaganda

in suo favore: un maresciallo andò nel comune di Bergamasco, facendo sentire al sindaco, che avrebbe potuto anche essere destituito, qualora non avesse appoggiata la candidatura Pera, e finalmente il brigadiere dei carabinieri alla stazione di Castello d'Annone fece conoscere agli elettori delle varie frazioni di quel comune che sarebbero caduti in disgrazia della giustizia, quando avessero votato in favore dell'Eroole.

« 7° Nel comune di Refrancore, che forma parte del collegio di Oviglio, e che il Ministero sapeva avverso al suo candidato, fu mandato un commissario, certo Mascherini, a fare gli atti esecutivi con inesorabile rigore ai debitori morosi dell'imposta sulla ricchezza mobile, lasciando intendere che ci si sarebbe passato sopra, quando si fosse votato in favore del Ministero.

Questo fatto provocò la dimissione in massa del Consiglio comunale e del sindaco, non che della Commissione speciale incaricata di trovar modo di anticipare a favore dei contribuenti la suddetta imposta.

« 8° È talmente divulgata e notoria in tutto il collegio la corruzione per il trionfo del Pera, che si citano vistose somme offerte, e spese a tale scopo. Potranno deporre su questo gravissimo fatto, specialmente gli elettori di Solero: Ragazzone Francesco, Guerci Bartolommeo, Gallia Carlo Giuseppe, Ceriotti Carlo Camillo e Pozzi Carlo Giuseppe, non che Balestrieri Pietro consigliere comunale di Quarguanto, accennando ancora che in Solero si ripeteva spesso il grido: *Abbasso gli elettori dei due secoli.*

« 9° Il sindaco di Felizzano, signor Mosca Giovanni, il cui padre è cointeressato coll'ingegnere Pera nel canale Deferari presso Felizzano, e per cui verte lite col comune avanti la Corte d'appello di Casale, la sera del 16 marzo, e così alla vigilia dell'elezione definitiva, con manifesto abuso di potere, fece chiamare tutti coloro che tenevano affissi alle porte delle loro botteghe manifesti e proclami favorevoli alla candidatura Eroole, e loro ordinò di toglierli, minacciandoli di contravvenzione ai regolamenti di polizia, mentre nella circostanza della prima votazione lo stesso signor sindaco fece affiggere dagli agenti comunali un'immensa quantità di stampati favorevoli al Pera, ed ingiuriosi all'Eroole. Questi cittadini furono minacciati d'arresto dallo stesso sindaco.

« 10. E poi positivo che il Pera promise premi e guiderdoni a chi gli procurasse un sol voto.

« 11. E finalmente la notizia, sparsasi nel paese, della chiamata per parte dell'autorità locale di imponente forza di agenti della pubblica sicurezza, di carabinieri e di soldati, e successiva loro comparsa in Felizzano, pendente le operazioni elettorali, e più precisamente verso le ore 4 e mezzo pomeridiane incusse un timor panico negli elettori, per cui taluni non votarono ed altri votarono in favore del candidato ministeriale.

« Epperò il sottoscritti fatti sovra esposti domandano l'annullamento di questa elezione, tanto più che l'ingegnere Giacomo Pera è ineleggibile per la sua qualità di ispettore generale presso la Società incaricata della vendita dei beni demaniali, la quale opera per conto del Governo, ed i cui impiegati sono sotto la sorveglianza governativa, e ciò in forza della convenzione del 31 ottobre 1864, legge dello Stato.

« I sottoscritti fanno istanza perchè si inserisca la presente nel verbale a redigersi dal signor presidente dell'ufficio elettorale principale, per essere trasmessa alla Camera dei deputati, dandone atto nel verbale medesimo. »

(Seguono le firme di otto elettori.)  
Non debbo omettere di osservare che prima dell'arrivo della truppa aveva luogo in Felizzano quello di quattro carabinieri a cavallo e di sei guardie di polizia, con un delegato in carrozza.

A questo proposito debbo leggere una dichiarazione annessa ai verbali:

« Felizzano, 17 marzo 1867.

« Li sottoscritti, membri dell'ufficio definitivo della prima sezione elettorale per il mandato di Felizzano, in aggiunta alle osservazioni esposte nei verbali relativi alla votazione seguita il 17 corrente, debbono far noto a chi di ragione che la comparsa di agenti della forza pubblica, e di una compagnia di soldati, comandata dal rispettivo capitano, venuti espressamente, e per treno speciale, dal capoluogo della provincia, nel cortile del palazzo comunale, sede della prima sezione e nel piazzale attiguo, non potè a meno di esercitare una gravissima pressione sull'animo degli elettori, tanto della prima che della seconda sezione elettorale essendo entrambe letteralmente attigue nello stesso caseggiato; per essere i detti soldati ed agenti della pubblica forza comparsi durante l'operazione elettorale.

« La notizia della cui chiamata, essendosi divulgata durante la votazione fra gli elettori, fu cagione di altri intimidimenti non osarono accostarsi all'urna, altri per tema votassero in favore dell'ingegnere Giacomo Pera, nell'interesse del quale sapevano essere stata chiamata dall'autorità locale la forza pubblica.

Art. 3  
 Esclusione di tradimento imputabile  
 al ministro  
 1° Per un solo fatto colpevole  
 di natura

È tratto dal progetto di legge  
 presentato nelle tornate del  
 19 marzo 1862 e 19 N. 1863.

Art. 2  
 L'assenza dei Popolati può  
 pronunciarsi l'assenza dei ministri  
 per le seguenti cause:  
 1° Per tradimento, connivenza o  
 prevaricazione;  
 2° Per ogni crimine o delitto  
 che l'imputato al ministero, commette  
 con questo fuori dell'orbita delle  
 attribuzioni.

Art. 3  
 L'assenza di tradimento imputabile

del ministro.

1° E' vero alcuno dei modi  
della legge dell'art. 1 agli art. 1  
e lo colpevole di maneggi ad ottenere  
risultati ad impedire o ad opprimere  
lo statuto, o ad impedire l'azione  
di alcuno dei grandi poteri dello  
Stato;

2° Se si era stato attivo o complice  
in uno dei reati di lesa maestà previsti  
nei capi 1° e 2° del art. 1, l'art. 2 cap. peni  
Art. 4

Vi ha reato di connessione a carico  
del ministro:

1° Cosi, in quanto a sospensione agli  
art. 214 et 218 del codice  
penale, agli accettazioni ed  
offerta per negoziare un trattato  
o controfirmare la ratifica,  
per aver fatto o fatto una  
azione od impiego qualunque,  
per omettere o fare, quali si vogliono

3  
alle Spettanze alle loro  
attribuzioni, o non fondate  
il matrimonio o i figli  
o concessioni a privati, o  
interessi dello Stato, delle  
pubbliche amministrazioni  
o dei pubblici Stabilimenti;

2° Se ogni Norma o  
Legge Normativa si contenga  
dalla loro Regola d'istituzione,  
a proprio beneficio o altrui,  
Eredità, feudi, usufrutti  
o titoli d'eredità spettanti  
allo Stato, alle provincie,  
ai comuni, alla Banca  
nazionale o ad altri Stabilimenti  
pubblici, o se in altro modo  
qualsunque contravvenne  
all'art. 210 del codice  
penale;  
Si la legge ordina, autorizza  
o tollera alcuna delle peripezie

...leggi sopra i delitti e i reati  
penale.

Art. 5.

Si ha reato di proscrittazione a carico  
del misero:

1° Le condanne, pene, decore, cariche,  
impieghi, promesse o minacce, col  
mezzo di proclami, ordini, circolari  
ed istruzioni date ai suoi subalterni  
ed a pubblici funzionari, ed eccedente quanto  
si riferisce strettamente all'esecuzione  
della legge, e gli interventi nelle  
azioni politiche ed amministrative  
o nella pubblica discussione o nei  
qualunque voti nel parlamento, o di  
consulenza, influenza sui magistrati,  
sui giurati, sui testimoni;

2° Se si adoperi o partecipi a  
maneggiare assenti per il scopo di influenza  
sul corso dei giudizi pubblici, o  
dei esecutori tassati alla loro...

3° Se, indipendentemente dai casi  
fra questi espressi, egli compromette  
indolentemente gli interessi dello Stato  
colla violazione od inesecuzione della



CAMERA DEI DEPUTATI

PROGETTO DI LEGGE

presentato alla Camera

dal deputato SINEO

PRESO IN CONSIDERAZIONE

nella tornata del 2 aprile 1867

SULLA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Or sono poco meno di 19 anni, il Governo del Re subalpino nominava una Commissione per la compilazione della legge sulla responsabilità ministeriale, considerata colà da tutti i partiti quale complemento indispensabile dello Statuto. Non frappose la Commissione indugio al suo compito. Essa depose tosto il suo lavoro nelle mani del guardasigilli; e questi stava per presentarlo al Senato, d'ordine del Re, quando luttuosi avvenimenti posero termine prematuro a quel regno fecondo di nobili iniziative.

Tredici anni dopo, che segna uno dei periodi del regno attuale, nella grande impresa della ricostituzione della nazionalità italiana, per formolare, d'accordo con parecchi onorevoli colleghi di varie frazioni, un nuovo progetto, che fu preso in considerazione dalla Camera subalpina col consenso dei ministri di quel tempo.

Lo stesso progetto fu riprodotto nelle Sessioni successive, e fu preso ancora in considerazione nella prima Legislatura del regno d'Italia; e fu nominata la Commissione per l'esame di esso.

Le preoccupazioni che ressero l'ultima parte di quella legislatura, e che non cessarono nella successiva, arrecarono nuovo ritardo alla discussione definitiva del progetto.

(1) Tornata del 28 giugno 1855, 18 maggio 1860

(2) Tornata del 29 marzo 1862, 19 dicembre 1863

Sorta in ora, per quanto mi pare, un'era di pacifico interno organamento, mi credo in obbligo di riproporvi lo stesso progetto, dopo averlo riveduto e ridotto a termini più ristretti, per renderne più facile e più breve la discussione.

Il Codice penale attuale, a differenza di quello antico del Piemonte, mi sembra prevedere sufficientemente i reati che possono cadere nella cerchia della responsabilità degli agenti del potere esecutivo.

Le minute regole di procedimento, sì per l'accusa che pel giudizio, mi parvero potersi sancire con regolamenti interni da ciascuna delle due Camere.

Eliminai conseguentemente dal progetto tutto ciò che si atteneva alla specificazione dei reati, pei quali l'accusa può essere ordinata, ed alle forme di merito procedimento, limitandomi a proporre che possa essere materia di accusa qualunque crimine o delitto lesivo degl'interessi o del decoro della nazione, e che abbia da osservarsi il Codice di procedura penale in ciò cui non sarà altrimenti provvisto dai regolamenti parlamentari.

Desidero che il progetto così ridotto trovi, non meno del primitivo, benevola accoglienza presso le SS. VV.; e ch'esse vogliano ad ogni modo supplire con quella sapiente sollecitudine che deve ispirare l'amore del paese in così grave argomento.

102 / (2)

(1) Leggendo già art. 2, 3, 4, 5 del progetto legge letto nelle anzidette tornate dell' 27 marzo 1862 - 19 dic. 1860. L'aria alla barriera degli onorevoli colleghi il dibattito le cose senza mai cessare riprodurre quegli articoli ed in tutto ed in parte quegli articoli, nei quali la materia non aveva di specificare i casi che possono essere luogo di accusa.

oggi ancora

234

## PROGETTO DI LEGGE

---

**Art. 1.** I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti del Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.

I ministri sono inoltre responsabili di tutti gli atti che provengono dall'esercizio dell'autorità del Re e delle prerogative della Corona.

**Art. 2.** La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gli interessi od il decoro della nazione/

**Art. 3.** L'accusa dei ministri ordinata dalla Camera elettiva sarà promossa davanti il Senato da una Commissione di deputati non maggiore di 15 membri.

Questa Commissione è rivestita di tutti i poteri attribuiti dal Codice di procedura penale al procuratore generale ed alla sezione di accusa. Li esercita in tutto il corso del processo, anche nel caso di chiusura della Sessione o di scioglimento della Camera.

**Art. 4.** La Camera dei deputati può, fino all'apertura del dibattimento, abbandonare l'accusa, la quale in questo caso si considera come non avvenuta.

**Art. 5.** I complici dei ministri potranno essere accusati congiuntamente con essi e giudicati nelle medesime forme.

**Art. 6.** L'accusa contro il ministro non può essere ordinata dalla Camera dopo trascorsi sei anni dal giorno, in cui il ministro cessò dalle sue funzioni.

**Art. 7.** Il presidente del Senato, appena avuta comunicazione dell'accusa ordinata dalla Camera dei deputati, convocherà il Senato, che resterà costituito in Alta Corte di giustizia.

La Commissione della Camera elettiva eserciterà presso il Senato le funzioni del Ministero pubblico.

**Art. 8.** Non possono sedere nell'Alta Corte di giustizia i senatori che non siano stati nominati un anno prima dell'accusa.

**Art. 9.** Ciascuna Camera provvederà con regolamento speciale pel modo di esercitare le proprie prerogative sì nell'accusa che nel giudizio.

In tutti i casi non contemplati dai regolamenti speciali delle Camere, si procederà secondo le norme prescritte dal Codice di procedura penale.

(4) *is. la nota 3.*

CAMERA DEI DEPUTATI

PROGETTO DI LEGGE

presentato alla Camera

dal deputato SINEO

PRESO IN CONSIDERAZIONE

nella tornata del 2 aprile 1867

SULLA RESPONSABILITA' MINISTERIALE

DISTRIBUITO AGLI UFFICI

COMMISSIONE ELETTA DAGLI UFFICI

- UFF. 1 Ferrarini
- UFF. 2 Annetti
- UFF. 3 Fosti
- UFF. 4 Whorini
- UFF. 5 Casaretto
- UFF. 6 Ferraris
- UFF. 7 Macchi
- UFF. 8 Scismit Gola
- UFF. 9 Quattori

COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE

Presidente *Macchi*  
 Segretario *Scismit Gola*  
 Relatore *Ferraris*

PRESENTATA LA RELAZIONE

Approvata la Legge nella tornata del \_\_\_\_\_

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

|                 |                      |                            |
|-----------------|----------------------|----------------------------|
| Alle ore 12 1/2 | del 14 Maggio        | nel Gabinetto 1°           |
| Alle ore 11 1/2 | del 17 Maggio        | nel Gabinetto 4°           |
| Alle ore 12     | del 16 Dicembre      | nel Gabinetto 5°           |
| Alle ore 12     | del 11               | nel id. 7° annullata       |
| Alle ore 8.30   | del 21.7.1867        | nel Gabinetto 6° 14        |
| Alle ore 11.30  | del 21.7.1867        | nel id. 7°                 |
| Alle ore 11.30  | del 13. Maggio       | nel Gabinetto 8° annullata |
| Alle ore 12.1/2 | del 15               | nel id. 8°                 |
| Alle ore 11.30  | del 23               | nel Ufficio 12°            |
| Alle ore 11.30  | del 17. Maggio 1867  | nel Gabinetto 4°           |
| Alle ore 12.1/2 | del 11. Dicembre     | nel Gabinetto 5° annullata |
| Alle ore 11.30  | del 18. Agosto       | nel Ufficio 15°            |
| Alle ore 12.1/2 | del 24. Gennaio 1867 | nel Ufficio 17°            |
| Alle ore        | del                  | nel                        |
| Alle ore        | del                  | nel                        |
| Alle ore        | del                  | nel                        |

NB. Il Segretario è pregato di indicare la costituzione della Commissione; ed occorrendole di ritenere parte dei documenti o tutto l'incartamento di fare apposita annotazione nella seconda pagina della cartella, che occorre venga sempre restituita alla Segreteria.



Al la source del conto pronto  
alla volta responsabile - Minutario.

G. Kelly -

958

## TITOLO I.

### *Della responsabilità ministeriale.*

#### Art. 1.

I ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del diritto comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

#### Art. 2.

I ministri però, ed inoltre, rispondono per sè e per i dipendenti che abbiano agito in esecuzione di loro ordini speciali, o generali, di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi dello Stato, offesa all'interesse od alla dignità della nazione.

#### Art. 3.

La responsabilità speciale di cui all'articolo precedente si estende a tutti gli atti, senza distinzione, e così tanto al fatto, come alla omissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

#### Art. 4.

Gli atti, che, non costituendo un reato, offendano un diritto privato, garantito dalla legge, potranno dar luogo a risarcimento di danno in via civile.

## TITOLO II.

### *Del procedimento.*

#### Art. 5.

La Camera dei deputati potrà valersi del diritto di accusare i ministri per i reati e per gli atti di cui agli articoli 1, 2 e 3.

Qualora venisse proposta ed ammessa l'accusa per reati di cui all'articolo 1, cesserà il procedimento ordinario, ed i ministri, in un coi loro agenti principali e complici, saranno tradotti avanti l'Alta Corte di giustizia.

La Camera dei deputati potrà eziandio, ove non creda di tradurre i ministri avanti l'Alta Corte per reati di cui all'articolo 1, decretare che il Pubblico Ministero prosegua od instituisca l'azione pubblica.

#### **Art. 6.**

La proposta per accusare i ministri del Re verrà presentata al presidente della Camera con un atto scritto, particolareggiato e firmato almeno da 15 deputati.

#### **Art. 7.**

Il presidente della Camera, se la Sessione non si trova aperta, convocherà immediatamente i deputati, e se la Sessione è aperta, fisserà apposita seduta. In ambidue i casi non sarà permessa alcuna altra deliberazione.

#### **Art. 8.**

La Camera dei deputati, udita la lettura della proposta, senza alcuna discussione, delibera, a scrutinio segreto, se debba prenderla in considerazione; l'affermativa sarà adottata, se vi consenta il *terzo* dei votanti.

#### **Art. 9.**

La proposta, se presa in considerazione, viene comunicata al ministro o ministri, con invito a dare, ove si creda, spiegazioni nella seduta che verrà a tal uopo fissata.

Risponderà, ove il voglia, uno dei proponenti; quindi la Camera, senz'altro, delibererà, per isquittinio segreto, a maggioranza di votanti.

#### **Art. 10.**

Vinta la proposta, la Camera nomina, a maggioranza assoluta, una Commissione di nove deputati per sostenere l'accusa avanti all'Alta Corte.

Tre dovranno esser eletti fra i proponenti.

#### **Art. 11.**

Il presidente della Camera dei deputati trasmette con un messaggio al presidente del Senato copia della deliberazione.

Il presidente del Senato convoca immediatamente il Senato in Alta Corte di giustizia, notificandolo, nello stesso tempo, al Re con un indirizzo.

**Art. 12.**

**Il Senato nomina nel suo seno una Commissione d'inchiesta per l'istruzione del processo.**

**La Commissione d'accusa sceglierà nel suo seno tre de' suoi componenti, i quali avranno diritto di presenziare gli atti d'istruttoria.**

**Art. 13.**

**Le forme di procedimento, dell'istruttoria, della discussione\* e della sentenza saranno quelle del diritto comune, salvo in quanto venissero, per deliberazione preventiva, dall'Alta Corte altrimenti, salva la loro sostanza, modificate.**

**Art. 14.**

**L'azione in risarcimento di danni, di cui all'articolo 4, non sarà ammessa, se colui il quale intende proporla non abbia fatto un previo deposito di lire mille.**

**TITOLO III.**

***Delle pene.***

**Art. 15.**

**Gli atti dei ministri del Re, non costituenti un reato di pubblico funzionario, specialmente previsto dalle leggi penali e soggetto alle sanzioni comuni, saranno puniti coll'interdizione dai pubblici uffizi, cogli effetti di cui all'articolo 19 del Codice penale.**

**Art. 16.**

**Il risarcimento dei danni, di cui agli articoli 4 e 14, sarà a carico dello Stato, salvo regresso contro i ministri e loro dipendenti.**

**Art. 17.**

**Quelli che soccomberanno nelle loro proposte di danni, incorreranno nella perdita del deposito, e potranno inoltre essere condannati ad una multa estensibile a lire cinquemila.**

Adunata

Del 26 Marzo 1868

ore 1 p.m.

Presenti: Mancini, Maggi<sup>te</sup>,  
Panttoni, Ferraris,  
Brunetti, Gospi, -  
Scimit-Dover.

416.

Brunetti espone lo stato della  
questione in vari paesi  
d'Europa, dove fu respinta,  
o adottata; - accenna  
alle regolanti del suo paese  
di vari partiti, et -  
Ciascuno le principali questioni  
di diritto comune e di diritto  
costituzionale che si agitano

fra scrittori di questa  
materia, e ne svolge  
l'indole, ne enumera  
i vantaggi e gli incon-  
venienti; - riferendosi in  
19 questi è punto principale  
a trattarsi della Circolazione.

Panettoni, Accenna all'ambiguità  
o di generalizzare troppo,  
e non raggiungere lo scopo;  
o di specializzare, e allora  
risulta impossibile il prendere  
tutte le parti. Cita la legge  
austriaca che lascia un vuoto  
su questo argomento.

Ferrarij.

Distingue il soggetto della  
legge in la parte di diritti patri-  
moniali dello Stato: - e le idee  
degli interessi dei privati.  
(Lo chiama l'essenziale -  
Quanto alla forma: se nel fondo  
(nel loro interesse privato) si ha la  
la legge con una paroliera comune;  
per interessi privati che / il danno  
l'è difficile da prendere in  
questo caso etc. - in avvenire.

autorizzazione del Camera.  
Proporre una legge congettuale pubblica  
che è ammissibile in un punto  
e il ministro per o un respon-  
sabile di fatto agente, e fino  
a quel punto, non bisogna  
incurare l'azione governativa,  
il servizio dello Stato; tanto più  
col sistema nostro sistema  
amministrativo, in cui il  
Stato è per tutto ciò che  
fa uso di poteri pubblici.

Brunetti. Gli Statietti a vere forme  
costituzionali in hanno questa  
legge, ma in loro Stato.  
Noni quanto viene a  
procedere, se volete parlarne  
colaregione, e di fatto di rendere  
esclusivo alle mani dello Stato.  
Noi abbiamo dallo Stato fatto  
il porre in occupazione; e  
bisogna specializzare, perché la  
legge generale che si farebbe  
farebbe <sup>date</sup> dallo Stato.  
Bisogna fare una legge che in alcuni casi  
pratici e tecnici; se no, è inutile

1) Mattei - il primo è un codice -

1. una sola legge o la legge
  - o cui si sommano la legge antica che va p. contravvenendo alle leggi dello Stato; - non vi è beneficio; restano i medesimi
2. la legge francese (Dictionnaire)
  - (i delitti comuni / provincia)
  - = fradimento, compressione dello Stato
  - = prevariazione, abuso dei diritti e fondi dello Stato
  - = concessione, ruolo e qualità dei paesi

Ferraris. Articoli - lavoro di Armando e Panattieri, p. fare un articolato astratto. Non cadremo nel ridicolo facendo una legge generale. Bisogna delineare a gran tratti le leggi fondamentali. Determiniamo le caratteristiche essenziali della prevariazione politica.

Fossa. Cade poco ad un articolato e si fa una legge sulle l. 16, - o l. 16 la legge con un decreto con cui, o questa la legge -  
Pratica diversa, non pratica commento non lo è

Lege i teorici, non  
dogma, una vera scienza di prima  
pospa. Cita Pogg, Kant, -

È impossibile formulare  
una legge di dettaglio: ogni  
estende troppo, e il tal  
è fu un libro di Provenza,  
o la legge è incomprensibile  
e a cura di tal tal: andò  
incomprensibile in tutti i casi  
non contemplati -  
Bisogna fare la generale, non  
per categorie; -

Mauri Propone di eleggere una lista  
con un numero dei formanti  
per progetto di legge.

Brunetti. Dice che bisogna in tal caso  
un principio di razionalità del  
progetto.

Fosca. Siga quell punto iniziale e da  
il sistema specializzare.

Cirillo. Fu il vero e il per se  
specializzato

(Venerdì 17 Giugno 1867)

1° M. Germain. Mandato  
di fiducia per  
redigere un Proj.  
di legge

2° Brunetti. Difficoltà  
e pregiudizi; non  
votare comitato; far  
progetto in Com. di

3° Fossati. G. in G.

6° Fossati. Lunga difesa;  
non; quanto si  
fare in Francia;  
Niente di specifico  
i capi; respinto  
progetto Serey; non  
votare i capi in cui  
potrebbe essere ad  
danza del ministero

Capitolo qui  
non è un capitolo  
visivo comune;  
studiar modo di  
leggere l'evoluzione  
in natura: loro  
("Capitolo" di Holtz  
VI)  
vinto il Ministero  
che li sempre danno  
regio. Il fine  
un'impugnatura (Car.  
tella dell'istituto).  
Studiare le forme comuni  
di ~~partecipazione~~ procedure  
dovute ad altre  
con "Ighustig" i  
Ma il ~~varietà~~ variazione  
di Holtz, e si

conclusa l'opposizione di quest.

1848. VIII. Mandi. Ritrappiti ad  
ammettere il Progetto, non  
maggiore, non in  
nessuno si oppone nella  
votazione; ma rivierla  
all'infinito; la Camera  
ripetè sempre, ma il  
poco se ne provano, e  
una elezione fece promer.  
toto da candidato.  
Conviene una data di  
fiducia per studiare  
una legge.

1849. Parlamento. Si studiò  
il Progetto, e lo si difese,  
in generale si stabilì di  
cambiare la giunta e la  
provisione; un progetto, senza però,  
cambiare il progetto.  
A questo o no;

4/ In relazione ai punti  
discussibili, non mi  
della. che oltre, il  
Progetto. Il rispetto  
non opinione, lo sp.  
spesso; ma anche  
il corso deve essere  
progetto.

Giulio Dole come

Prof. Mauri - Risponde il  
parere degli uffici, non  
c'è; - chiede il D. S. e  
nona sebbene il D. S.  
la Direzione, non  
sul Progetto D. S. e.

Brunetti: La questione è sollevata  
e data per chiusa;  
una volta leggere il  
Kerbon per vedere  
quanto altri ha  
problemi, oltre i due  
di cui anzitutto,

spesso —  
di legge non più  
legge quando si parla  
in Europa, bisogna  
guardare la questione  
dal punto di vista  
politico, non tecnico.  
realista; si vede il partito  
del legislatore, per un  
ristretto, anziché al  
largato.

Per il Comitato  
dei problemi, ed essere  
ognuno di noi, indi per  
parte in seno alla  
Commissione, altrimenti  
non ce ne siamo a capo.

Parigi. Una legge speciale  
o si renderebbe troppo  
o stabilirebbe

Dobbiamo procurarci dei  
piccoli arbitri del potere,  
per una legge che tende a  
stabilire i casi in cui  
i diritti privati sono

6/ violati, sarebbe  
utilissimo.

Quattro. Come Bonelli;  
la materia è vasta;  
ma siamo uomini  
pratici, non Trovati  
e Lombardini. Senti il libro,  
noi andremmo così a  
ripetere se dobbiamo  
fare o no una legge;  
il Sig. Ledesma non  
l'ha e' nella sua  
intenzione, in quanto  
si ripete, la Deffolta  
fu nella pratica; anche  
noi la troveremo, non  
bisogna affrontarla;  
non per l'ammor' nella  
generalità, presunze  
si mettet' qualche  
studio e stud' prima  
la materia; non fare  
come il Signor;  
lo Stato, miglior

Si faccia questa legge: il  
art. 26 parla dell'atto  
tradimento, e non altro;  
altro art. dice i ministri  
irresponsabili; ma in  
quali casi? Studiamolo;  
per ora, diciamo se vogliamo  
figurare qualche metodo;  
se rimanderemo solo  
a studi individuali  
non ci arriveremo mai,  
per questo senta  
la comparsa di Ferraris  
nella recessa dei ministri  
in favoris terzi.  
Dedichiamo il metodo.

Mauri, siamo tutti d'ac-  
cordo nel dover fare la legge.

Quattori, nessuno ha esposto  
la difficoltà, ma  
vogliamo farla.

Brenetti, intende la legge

8/11 facim. Ma question  
puzindizial cu des purp  
all' actus, mes che  
sa puzindizial.  
Puzindizial tant' puzindizial  
ne puzindizial la puzindizial?  
Puzindizial puzindizial  
puzindizial; la legge, puzindizial  
puzindizial i cafe, puzindizial  
la indispizial e la puzindizial  
puzindizial d'ella Cameron  
d' pare in un puzindizial  
Minister. Concludo puzindizial  
puzindizial du d'ella, d' uos,  
D' uos, fare puzindizial un lavoro,  
puzindizial dei puzindizial,  
e allora puzindizial la  
puzindizial in Cameron.

Opport. La puzindizial ed puzindizial  
puzindizial, e puzindizial; puzindizial  
puzindizial. S' imple:  
o un puzindizial e puzindizial  
un forum general e  
puzindizial puzindizial, un  
puzindizial puzindizial, e  
puzindizial puzindizial  
puzindizial.

Parla per la formulazione  
una prima generale,  
e di dettaglio;

Dobbiamo: 1° specificare  
i casi in cui siamo  
in grado di  
rispondere alle  
richieste;

2° applicare le  
norme in  
questo la presente  
Bozza.

Metto. Per i voti la  
proposta  
può essere compilata  
per progetto di legge  
o formulare i grandi  
questioni.

Prevedo. Adattare  
prima i principi  
pubblici pure del  
posto Com. 11°.

Il nostro lavoro che è  
che deve fare; formulare  
dei problemi.  
La Com. 11° vedrà di risolvere  
questi problemi.

10/ Paradossi, Per ora  
è a Comiss. per gli  
gli elementi generali  
della materia.

Trattato del  
Proprietà:

Paradossi  
Commiss.

~~la vendita~~  
e l'acquisto

SESSIONE 1867

PRIMA DELLA X LEGISLATURA

## CAMERA DEI DEPUTATI

PROGETTO DI LEGGE

presentato alla Camera

dal deputato **SINEO**

PRESO IN CONSIDERAZIONE

nella tornata del 2 aprile 1867

**SULLA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE**

**ONOREVOLI COLLEGHI!**— Or sono poco meno di 19 anni, il Governo del Re subalpino nominava una Commissione per la compilazione della legge sulla responsabilità ministeriale, considerata colà da tutti i partiti quale complemento indispensabile dello Statuto. Non frappose la Commissione indugio al suo compito. Essa depose tosto il suo lavoro nelle mani del guardasigilli; e questi stava per presentarlo al Senato, d'ordine del Re, quando luttuosi avvenimenti posero termine prematuro a quel regno fecondo di nobili iniziative.

Profittai della sosta che segnò uno dei periodi del regno attuale, nella grande impresa della ricostituzione della nazionalità italiana, per formulare, d'accordo con parecchi onorevoli colleghi di varie frazioni, un nuovo progetto, che fu preso in considerazione dalla Camera subalpina col consenso dei ministri di quel tempo (1).

Lo stesso progetto fu riprodotto nelle Sessioni successive, e fu preso due volte ancora in considerazione nella prima Legislatura del regno d'Italia (2), e fu nominata la Commissione per l'esame di esso.

Le preoccupazioni che ressero l'ultima parte di quella Legislatura, e che non cessarono nella succes-

(1) Tornate del 28 giugno 1858, 4 maggio 1860.

(2) Tornate del 29 marzo 1862, 19 dicembre 1863.

N° 32

*Ufficio 9<sup>o</sup>  
- 14 Maggio 1867  
Eletto Comm. 6*

*L'Ufficio Caliberna*

siva, arrecarono nuovo ritardo alla discussione definitiva del progetto.

Sorta in ora, per quanto mi pare, un'era di pacifico interno organamento, mi credo in obbligo di riproporvi lo stesso progetto, dopo averlo riveduto e ridotto a termini più ristretti, per renderne più facile e più breve la discussione.

Il Codice penale attuale, a differenza di quello antico del Piemonte, mi sembra prevedere sufficientemente i reati che possono cadere nella cerchia della responsabilità degli agenti del potere esecutivo (3).

Le minute regole di procedimento, sì per l'accusa che pel giudizio, mi parvero potersi sancire con regolamenti interni da ciascuna delle due Camere.

Eliminai conseguentemente dal progetto tutto ciò che si atteneva alla specificazione dei reati, pei quali l'accusa può essere ordinata, ed alle forme di mero procedimento, limitandomi a proporre che possa essere materia di accusa qualunque crimine o delitto lesivo degl'interessi o del decoro della nazione, e che abbia da osservarsi il Codice di procedura penale in ciò cui non sarà altrimenti provvisto dai regolamenti parlamentari.

Desidero che il progetto così ridotto trovi, non meno del primitivo, benevola accoglienza presso le SS. VV., e ch'esse vogliano ad ogni modo supplire con quella sapiente sollecitudine che deve ispirare l'amore del paese in così grave argomento.

(3) Veggansi gli articoli 2, 3, 4 e 5 del progetto di legge letto nelle anzidette tornate delli 29 marzo 1862 e 19 dicembre 1863.

Lascio alla saviezza degli onorevoli colleghi il decidere se convenga meglio oggi ancora di riprodurre in tutto od in parte quegli articoli, nei quali si specificano i casi che possono dare luogo ad accusa.

**PROGETTO DI LEGGE**

---

**Art. 1.**

**I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti del Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.**

**I ministri sono inoltre responsabili di tutti gli atti che provengono dall'esercizio dell'autorità del Re e delle prerogative della Corona.**

**Art. 2.**

**La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gl'interessi od il decoro della nazione (4).**

(4) Vedi la nota 3.

*Estratto del progetto di legge letto nelle tornate  
del 29 marzo 1862 e 19 dicembre 1863.*

**Art. 2.** La Camera dei deputati può pronunciare l'accusa dei ministri per le seguenti cause:

1° Per tradimento, concussione o prevaricazione;

2° Per ogni crimine o delitto che s'imputi al ministro, ancorchè commesso fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

**Art. 3.** V'ha reato di tradimento imputabile al ministro:

1° Se in alcuno dei modi contemplati dall'articolo 1 egli si è reso colpevole di maneggi od attentati rivolti a sospendere od a sopprimere lo Statuto, o ad impedire l'azione di alcuno dei grandi poteri dello Stato;

2° Se si sarà reso autore o complice di uno dei reati di lesa maestà preveduti nei capi 1° e 2° dell'articolo 1, libro II, Codice penale.

**Art. 1.** V'ha reato di concussione a carico del ministro:

1° Se, in contravvenzione agli articoli 217 e 218 del Codice penale, egli accetta doni od offerte per negoziare un trattato o controfirmarne la ratifica, per conferire o togliere una carica od impiego qualunque, per omettere o fare qualsivoglia atto spettante alle sue attribuzioni, o per facilitare il conseguimento di appalti o concessioni a darsi nell'interesse dello Stato, delle pubbliche amministrazioni o dei pubblici stabilimenti;

2° Se egli storna o lascia stornare scientemente dalla loro legale destinazione, o profitto suo od altrui, rendite, fondi, valori o titoli di credito spettanti allo Stato, alle provincie, ai

**Art. 3.**

L'accusa dei ministri ordinata dalla Camera elettiva sarà promossa davanti il Senato da una Commissione di deputati non maggiore di 15 membri.

Questa Commissione è rivestita di tutti i poteri attribuiti dal Codice di procedura penale al procuratore generale ed alla sezione di accusa. Li esercita in tutto il corso del processo, anche nel caso di chiusura della Sessione o di scioglimento della Camera.

**Art. 4.**

La Camera dei deputati può, fino all'apertura del dibattimento, abbandonare l'accusa, la quale in questo caso si considera come non avvenuta.

**Art. 5.**

I complici dei ministri potranno essere accusati congiuntamente con essi e giudicati nelle medesime forme.

comuni, alla Banca Nazionale o ad altri stabilimenti pubblici, o se in altro modo qualunque contravviene all'articolo 210 del Codice penale;

3° Se egli ordina, autorizza o tollera alcune delle percezioni illegali definite dall'articolo 215 del Codice penale.

**Art. 5.** Vi ha reato di prevaricazione a carico del ministro:

1° Se con doni, favori, decorazioni, cariche, impieghi, promesse o minacce, col mezzo di proclami, ordini, circolari od istruzioni date a' suoi subalterni od a pubblici funzionari, ed eccedenti quanto si riferisce strettamente all'esecuzione della legge, egli interviene nelle elezioni politiche od amministrative o nella scelta dei giurati o cerca di guadagnare voti nel Parlamento o di esercitare influenza sui magistrati, sui giurati, sui testimoni;

2° Se si adopera o partecipa a maneggi aventi per iscopo di influire sul corso dei fondi pubblici e dei valori tassati alla Borsa;

3° Se indipendentemente dai casi fin qui espressi egli compromette scientemente gl'interessi dello Stato colla violazione od inesecuzione delle leggi, od abusa della sua autorità per sospenderne od impedirne l'osservanza nei modi previsti dall'articolo 229 del Codice penale;

4° Se trafuga o lascia trafugare documenti, carte o titoli appartenenti all'amministrazione pubblica od agli archivi, od altrimenti si rende colpevole dei fatti contemplati nell'articolo 212 del Codice penale;

5° Se promulga o fa eseguire un atto governativo non rivestito della firma di un ministro;

6° Se cambia destinazione od eccede la misura dei crediti acconsentitigli dalla Camera elettiva;

7° Se, per abuso di potere, egli reca offesa ai diritti guarentiti ai cittadini dalle leggi e dallo Statuto, in violazione degli articoli 235, 236, 237, 238, 245 del Codice penale;

8° Se s'ingerisce in traffichi, o negozi incompatibili colla sua qualità, contro gli articoli 241, 242, 243, 244 del Codice penale.

**Art. 6.**

L'accusa contro il ministro non può essere ordinata dalla Camera dopo trascorsi sei anni dal giorno in cui il ministro cessò dalle sue funzioni.

**Art. 7.**

Il presidente del Senato, appena avuta comunicazione dell'accusa ordinata dalla Camera dei deputati, convocherà il Senato, che resterà costituito in Alta Corte di giustizia.

La Commissione della Camera elettiva eserciterà presso il Senato le funzioni del Ministero pubblico.

**Art. 8.**

Non possono sedere nell'Alta Corte di giustizia i senatori che non siano stati nominati un anno prima dell'accusa.

**Art. 9.**

Ciascuna Camera provvederà con regolamento speciale pel modo di esercitare le proprie prerogative sì nell'accusa che nel giudizio.

In tutti i casi non contemplati dai regolamenti speciali delle Camere, si procederà secondo le norme prescritte dal Codice di procedura penale.

*Presentato l'11/4/67.*

# CAMERA DEI DEPUTATI

## PROGETTO DI LEGGE

presentato alla Camera

dal deputato **SINEO**

PRESO IN CONSIDERAZIONE

nella tornata del 2 aprile 1867

## SULLA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE

ONOREVOLI COLLEGHI! — Or sono poco meno di 19 anni, il Governo del Re subalpino nominava una Commissione per la compilazione della legge sulla responsabilità ministeriale, considerata colà da tutti i partiti quale complemento indispensabile dello Statuto. Non frappose la Commissione indugio al suo compito. Essa depose tosto il suo lavoro nelle mani del guardasigilli; e questi stava per presentarlo al Senato, d'ordine del Re, quando luttuosi avvenimenti posero termine prematuro a quel regno fecondo di nobili iniziative.

Profittai della sosta che segnò uno dei periodi del regno attuale, nella grande impresa della ricostituzione della nazionalità italiana, per formulare, d'accordo con parecchi onorevoli colleghi di varie frazioni, un nuovo progetto, che fu preso in considerazione dalla Camera subalpina col consenso dei ministri di quel tempo (1).

Lo stesso progetto fu riprodotto nelle Sessioni successive, e fu preso due volte ancora in considerazione nella prima Legislatura del regno d'Italia (2), e fu nominata la Commissione per l'esame di esso.

Le preoccupazioni che ressero l'ultima parte di quella Legislatura, e che non cessarono nella succes-

(1) Tornate del 23 giugno 1858, 4 maggio 1860.

(2) Tornate del 29 marzo 1862, 19 dicembre 1863.

siva, arrecarono nuovo ritardo alla discussione definitiva del progetto.

Sorta in ora, per quanto mi pare, un'era di pacifico interno organamento, mi credo in obbligo di riproporvi lo stesso progetto, dopo averlo riveduto e ridotto a termini più ristretti, per renderne più facile e più breve la discussione.

Il Codice penale attuale, a differenza di quello antico del Piemonte, mi sembra prevedere sufficientemente i reati che possono cadere nella cerchia della responsabilità degli agenti del potere esecutivo (3).

Le minute regole di procedimento, sì per l'accusa che pel giudizio, mi parvero potersi sancire con regolamenti interni da ciascuna delle due Camere.

Eliminai conseguentemente dal progetto tutto ciò che si atteneva alla specificazione dei reati, pei quali l'accusa può essere ordinata, ed alle forme di mero procedimento, limitandomi a proporre che possa essere materia di accusa qualunque crimine o delitto lesivo degl'interessi o del decoro della nazione, e che abbia da osservarsi il Codice di procedura penale in ciò cui non sarà altrimenti provvisto dai regolamenti parlamentari.

Desidero che il progetto così ridotto trovi, non meno del primitivo, benevola accoglienza presso le SS. VV., e ch'esse vogliano ad ogni modo supplire con quella sapiente sollecitudine che deve ispirare l'amore del paese in così grave argomento.

(3) Veggansi gli articoli 2, 3, 4 e 5 del progetto di legge letto nelle anzidette tornate delli 29 marzo 1862 e 19 dicembre 1863.

Lascio alla saviezza degli onorevoli colleghi il decidere se convenga meglio oggi ancora di riprodurre in tutto od in parte quegli articoli, nei quali si specificano i casi che possono dare luogo ad accusa.

**PROGETTO DI LEGGE**

---

**Art. 1.**

I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti del Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.

I ministri sono inoltre responsabili di tutti gli atti che provengono dall'esercizio dell'autorità del Re e delle prerogative della Corona.

**Art. 2.**

La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gl'interessi od il decoro della nazione (4).

(4) Vedi la nota 3.

*Estratto del progetto di legge letto nelle tornate  
del 29 marzo 1862 e 19 dicembre 1863.*

**Art. 2.** La Camera dei deputati può pronunciare l'accusa dei ministri per le seguenti cause:

1° Per tradimento, concussione o prevaricazione;

2° Per ogni crimine o delitto che s'imputi al ministro, ancorchè commesso fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

**Art. 3.** V'ha reato di tradimento imputabile al ministro:

1° Se in alcuno dei modi contemplati dall'articolo 1 egli si è reso colpevole di maneggi od attentati rivolti a sospendere od a sopprimere lo Statuto, o ad impedire l'azione di alcuno dei grandi poteri dello Stato;

2° Se si sarà reso autore o complice di uno dei reati di lesa maestà preveduti nei capi 1° e 2° dell'articolo 1, libro II, Codice penale.

**Art. 4.** V'ha reato di concussione a carico del ministro:

1° Se, in contravvenzione agli articoli 217 e 218 del Codice penale, egli accetta doni od offerte per negoziare un trattato o controfirmarne la ratifica, per conferire o togliere una carica od impiego qualunque, per omettere o fare qualsivoglia atto spettante alle sue attribuzioni, o per facilitare il conseguimento di appalti o concessioni a darsi nell'interesse dello Stato, delle pubbliche amministrazioni o dei pubblici stabilimenti;

2° Se egli storna o lascia stornare scientemente dalla loro legale destinazione, o profitto sue od altrui, rendite, fondi, valori o titoli di credito spettanti allo Stato, alle provincie, ai

## Art. 3.

L'accusa dei ministri ordinata dalla Camera elettiva sarà promossa davanti il Senato da una Commissione di deputati non maggiore di 15 membri.

Questa Commissione è rivestita di tutti i poteri attribuiti dal Codice di procedura penale al procuratore generale ed alla sezione di accusa. Li esercita in tutto il corso del processo, anche nel caso di chiusura della Sessione o di scioglimento della Camera.

## Art. 4.

La Camera dei deputati può, fino all'apertura del dibattimento, abbandonare l'accusa, la quale in questo caso si considera come non avvenuta.

## Art. 5.

I compiei dei ministri potranno essere accusati congiuntamente con essi e giudicati nelle medesime forme.

comuni, alla Banca Nazionale o ad altri stabilimenti pubblici, o se in altro modo qualunque contravviene all'articolo 210 del Codice penale;

3° Se egli ordina, autorizza o tollera alcune delle percezioni illegali definite dall'articolo 215 del Codice penale.

Art. 5. Vi ha reato di prevaricazione a carico del ministro:

1° Se con doni, favori, decorazioni, cariche, impieghi, promesse o minacce, col mezzo di proclami, ordini, circolari od istruzioni date a' suoi subalterni od a pubblici funzionari, ed eccedenti quanto si riferisce strettamente all'esecuzione della legge, egli interviene nelle elezioni politiche ed amministrative o nella scelta dei giurati o cerca di guadagnare voti nel Parlamento o di esercitare influenza sui magistrati, sui giurati, sui testimoni;

2° Se si adopera o partecipa a maneggi aventi per iscopo di influire sul corso dei fondi pubblici e dei valori tassati alla Borsa;

3° Se indipendentemente dai casi fin qui espressi egli compromette scientemente gl'interessi dello Stato colla violazione od inesecuzione delle leggi, od abusa della sua autorità per sospenderne od impedirne l'osservanza nei modi previsti dall'articolo 229 del Codice penale;

4° Se trafuga o lascia trafugare documenti, carte o titoli appartenenti all'amministrazione pubblica od agli archivi, od altrimenti si rende colpevole dei fatti contemplati nell'articolo 212 del Codice penale;

5° Se promulga o fa eseguire un atto governativo non rivestito della firma di un ministro;

6° Se cambia destinazione od eccede la misura dei crediti acconsentitigli dalla Camera elettiva;

7° Se, per abuso di potere, egli reca offesa ai diritti guarentiti ai cittadini dalle leggi e dallo Statuto, in violazione degli articoli 235, 236, 237, 238, 245 del Codice penale;

8° Se s'ingerisce in traffichi, o negozi incompatibili colla sua qualità, contro gli articoli 241, 242, 243, 244 del Codice penale.

**Art. 6.**

L'accusa contro il ministro non può essere ordinata dalla Camera dopo trascorsi sei anni dal giorno in cui il ministro cessò dalle sue funzioni.

**Art. 7.**

Il presidente del Senato, appena avuta comunicazione dell'accusa ordinata dalla Camera dei deputati, convocherà il Senato, che resterà costituito in Alta Corte di giustizia.

La Commissione della Camera elettiva eserciterà presso il Senato le funzioni del Ministero pubblico.

**Art. 8.**

Non possono sedere nell'Alta Corte di giustizia i senatori che non siano stati nominati un anno prima dell'accusa.

**Art. 9.**

Ciascuna Camera provvederà con regolamento speciale pel modo di esercitare le proprie prerogative sì nell'accusa che nel giudizio.

In tutti i casi non contemplati dai regolamenti speciali delle Camere, si procederà secondo le norme prescritte dal Codice di procedura penale.

17 Giu 65

Presenti Ferrarj, Nacchi, Ferracina,  
Morini, Fossa, Brunetti -

Dato lettura della proposta fatta da Ferrarj, ossia del suo disegno di legge, il g.<sup>o</sup> Fossa osserva non avervi a parlare dei reati comuni -

Ferrarj risponde facendo notare le differenze, che derivano dal corpo che dee giudicare dei Ministri; perochè in Italia, come in Inghilterra, ne giudica la Camera alta, mentre nelle sue Legge An-  
fricane vi ha un corpo speciale eletto.

919