

Luigi Trisolino

**L'Alta Corte di Giustizia.
Sulla funzione giurisdizionale del Senato in epoca statutaria**

The High Court of Justice.

About the jurisdictional function of the Senate during the statutory age

ABSTRACT: The essay deals the jurisdictional experiences of the Senate during the Albertine Statute age. It examines the articles 36, 37 and 47 of the Albertine Statute and also the doctrines about the Senate set up in the High Court of Justice. The essay is based on a research about the judicial sources kept in the Italian Historical Archive of the Senate. This research is a part of a larger research project about the statutory High Court of Justice in reference to the natural judge principle and to the political justice question.

KEYWORDS: Statutory High Court – Crimes against the State – Political Justice

SOMMARIO: 1. L'Alta Corte di Giustizia nello Statuto albertino: gli articoli 36, 37 e 47 – 2. L'operato del Senato costituito in Alta Corte: i casi trattati – 3. L'art. 36 e il ruolo del re nella giustizia politica – 4. I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato.

1. L'Alta Corte di Giustizia nello Statuto albertino: gli articoli 36, 37 e 47

Lo Statuto albertino agli articoli 36, 37 e 47 prevedeva – com'è noto – che il Senato potesse essere costituito in Alta Corte di Giustizia per l'esercizio della funzione giurisdizionale in una serie di ipotesi particolari¹.

Le radici di questa funzione del Senato possono essere rintracciate nel sistema inglese dell'*impeachment* e, soprattutto, in quello francese della *Cour des Pairs*².

Tra gli articoli che all'interno dello Statuto disciplinavano la composizione e le funzioni del Senato (articoli 33-38), l'art. 36 sanciva quanto segue:

¹ Cfr. P. O. Vigliani, *Questioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno: articoli 36, 37 e 47 dello Statuto*, in «Annali della giurisprudenza italiana», 1 (1867), pt. 3, pp. 42-56; L. Tozzi, *Dell'Alta Corte di giustizia (Senato) – studio giuridico per l'avv. Luigi Tozzi*, Napoli 1886; A. Brunialti, *Come se ne vanno le guarentigie costituzionali*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 4 (1887), Vol. II, pp. 183-196; G. Sonnino, *L'Alta Corte*, in *Rassegna contemporanea*, in *Giustizia penale*, I, col. 225, 1895; I. Tambaro, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato*, in «Giustizia penale», 1 (1895), n. 7, pp. 1-21; A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, in «Saggi di diritto pubblico», Bari 1915, pp. 177-208; B. Petrone, *Il problema politico-giuridico della responsabilità ministeriale*, in *Riv. internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 95 (1923), pp. 326-338; F. Ungaro, *Sentenze a porte chiuse*, Milano 1976; C. Taormina, *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano 1978, pp. 1-74; A. Tisci, *Potere politico e funzione giudiziaria del senato nell'Italia Unita*, in *Themis. Tra le pieghe della giustizia. Percorsi storici raccolti da Aurelio Cernigliaro*, pp. 159-176, Torino 2009.

² Cfr. E. Cauchy, *Du jugement des crimes politiques et en particulier de la Cour des pairs et de la Haute Cour: mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques dans les séances des 12 janvier et 9 février 1867*, in *Compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, Vol. LXXX, Paris 1867; E. Dupont, *L'action civile devant l'Haute Cour de Justice*, Paris 1870. Cfr. P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris 1954; Id., *Les grands procès politique de l'histoire*, Paris 1962, pp. 383-384, in cui l'A. nella *Conclusion* dell'opera affermava: «La justice politique a peu défenseurs et elle n'en mérite certes pas davantage. Tout a été dit sur ses iniquités et sur l'indignation que soulèvent la plupart de ses sentences. La versatilité de ses inspirations n'est pas moins évidente, et l'on a beau jeu à relever les contradictions de ses arrêts. Par malheur, elle constitue une réalité apparemment indestructible. Force est donc bien de se résigner à sa survivance. Si elle frappe du reste, elle ne flétrit guère, malgré la rigueur éventuelle de ses jugements, car l'opinion publique réagit à ses foudres. On vient de le voir encore à propos des sentences prononcées, conformément au code pénal ture, contre les anciens dirigeants de la République. Mais son existence matérielle s'explique en ce que les crimes d'État ne peuvent laisser les gouvernants passifs; ils appellent au contraire de leur part une défensive toute spéciale». Cfr. pure C. Cassina, *Chambre des pairs française et Sénat italien siégeant en cour de justice: un essai de comparaison (XIXe siècle)*, in *Assemblées et Parlements dans le monde du Moyen-Age à nos jours*, Paris – Assemblée nationale, Paris 2010, pp. 617-627; E. Jeuland, *Le droit au juge naturel et l'organisation judiciaire*, in «Revue Française d'Administration Publique», 1/2018, n. 125, pp. 33-42.

Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

L'art. 37, poi, era dedicato alle garanzie³ sull'accertamento della responsabilità penale dei senatori del Regno. La Carta albertina, infatti, in questo articolo disponeva che

Fuori del caso di flagrante delitto, niun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Tra gli articoli che invece lo Statuto riservava specificamente alla disciplina costituzionale della Camera dei Deputati (articoli 39-47), l'art. 47 sanciva una norma fondamentale, al contempo sostanziale e processuale. Nel regolare la legittimazione attiva ad accusare giudizialmente i ministri del re, con la conseguente possibilità di processarli davanti all'Alta Corte di Giustizia senatoria, l'art. 47 statuiva che

La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia.

Sul contenuto delle tre disposizioni normative sopra riportate si sono sviluppate le riflessioni circa il ruolo, la funzione e i limiti procedurali del complesso organo giurisdizionale in questione.

L'Alta Corte di Giustizia⁴ ha operato in una speciale forma di autodichia

³ A proposito delle garanzie ordinamentali nella visione pubblicistica ottocentesca, si pensi alla autorevole dottrina orlandiana; si v. in particolare V. E. Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, Torino 1890, pp. 1053-1054, in cui l'A. ha sostenuto che «la partecipazione del popolo alla cosa pubblica può attuarsi con istituti di diritto che suppongono la collettività, ma altresì con altri istituti di diritto che suppongono l'individualità». L'Orlando aveva così connesso il campo delle garanzie partecipative del popolo alla vita della cosa pubblica non solo alla dimensione della collettività, bensì anche a quella che tutelava l'individualità. Per un recente studio che ricostruisce le dialettiche storico-giuridiche delle distinte correnti dell'individualismo e dell'organicismo, sposando una visione individualistico-garantista, si v. P. Alvazzi del Frate, *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino 2019.

⁴ Cfr. P. Nocito, *Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, in «Archivio giuridico», 9 (1872), pp. 461-510 e 587-656; Id., *Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia: studio teorico-pratico*, con testo del regolamento 7 maggio 1870 sull'Alta Corte di giustizia e con la relazione che lo precede, Bologna 1872; Id., *Alta Corte di giustizia: studio di diritto costituzionale e penale*, Torino 1886.

relativamente ai reati dei senatori, durante le diverse fasi di vigenza dello Statuto albertino. A partire dal 1848, anno in cui la Carta albertina fu ottriata da Carlo Alberto, divenne astrattamente possibile costituire il Senato in Alta Corte. Con l'unificazione italiana, a partire dal 1861, le disposizioni statutarie furono estese a tutto il Regno per cui le funzioni giurisdizionali del Senato restarono in vigore fino all'avvento della Repubblica⁵.

Anche durante il periodo fascista il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia ha svolto la propria attività giudiziaria, occupandosi – tra i vari casi – dell'accertamento e della valutazione dei fatti riguardanti l'omicidio di Giacomo Matteotti nel processo a carico del senatore De Bono⁶. Nell'ordinamento fascista⁷ i principi delle conquiste liberali ottocentesche vennero compressi⁸ a causa dell'affermarsi di un modello autoritario di Stato⁹.

Una parte della dottrina verso la fine degli anni Venti del XX secolo, sulla scorta di quanto sottolineato anche dal senatore Ettore Ciccotti, aveva sostenuto che l'art. 36 dello Statuto virtualmente non esistesse più, sia riguardo ai giudicanti che riguardo ai senatori giudicabili¹⁰. La dottrina in questione ha infatti rilevato che malgrado il giudizio di alto tradimento fosse affidato al Senato costituito in Alta Corte, il regime fascista aveva emanato una legge per la difesa dello Stato con la connessa creazione di una

⁵ R. Ferrari Zumbini, *Di alcune singolarità giurisdizionali durante l'ordinamento provvisorio (1943-1947)*, in «Riv. di storia del dir. italiano», anno LXI, 1988, pp. 189 ss.

⁶ In ASS (Archivio Storico del Senato italiano), Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1918-1923, vol. V dal n. 257 al n. 300: procedimento al Sen. De Bono Emilio – busta 343 – reg. denunce 257 – anno arrivo 1924 – decisione n. 267 del 1925 – associazione a delinquere, concorso nell'uccisione dell'on. Matteotti e nelle aggressioni degli onorevoli Amendola e Misuri.

⁷ Il regime fascista, reintroducendo la pena di morte, istituendo il Tribunale speciale per la difesa dello Stato e ampliando i poteri repressivi attribuiti agli operatori della pubblica sicurezza, era stato artefice di una stagione di giuridicità liberticide.

⁸ Cfr. P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963; I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano 2007; F. Colao, «Hanno perduto il diritto di essere ancora considerati figli d'Italia». I fuoriusciti' del Novecento, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 38 (2009); G. Speciale, *Alfredo Rocco*, in «Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti. Il contributo italiano alla storia del pensiero», Appendice VIII, Roma 2012; I. Stolzi, *Fascismo e cultura giuridica*, in «Studi storici. Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci», Vol. LV, n. 1/2014, pp. 139-154.

⁹ Cfr. M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari 2012; Id., *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna 2017.

¹⁰ R. Cerciello, *La riforma dell'Alta Corte di giustizia*, cit., pp. 494-495.

competenza speciale¹¹. Secondo questa normativa qualora un senatore fosse imputato per un fatto di alto tradimento sarebbe stato giudicato dal Tribunale speciale. Quella del Tribunale speciale, pertanto, può essere inquadrata come un'ipotesi di giurisdizione speciale che derogava alla già specifica giurisdizione del Senato costituito in Alta Corte.

Per quanto riguardava il giudizio a carico dei ministri, poi, l'emanazione delle leggi sulla rappresentanza politica e sulle prerogative del Capo del governo durante il regime fascista ne aveva reso difficile, già sul piano astratto, la trattazione in Alta Corte di Giustizia¹².

2. *L'operato del Senato costituito in Alta Corte: i casi trattati*

Complessivamente, dallo studio delle fonti conservate nell'Archivio Storico del Senato, a Roma, è stato possibile individuare 378 procedimenti trattati dall'Alta Corte in questione¹³.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ In Archivio Storico del Senato della Repubblica italiana (d'ora in poi ASS): Alta corte di giustizia, bb. 463, voll. 9, regg. 14, rub. 1 (1866-1948);

Fascicoli processuali 1866-1947, bb. 455;

1867-1947, voll. 9: i volumi contengono gli originali delle sentenze, rilegati in ordine cronologico e preceduti da un indice che riporta il numero di registro generale, il nome dell'imputato, la data della decisione, l'autorità che l'ha emanata, il numero della sentenza.

Vol. 1: 15 apr. 1867-1° dic. 1900;

vol. 2: 10 mar. 1901-22 dic. 1911;

vol. 3: 10 feb. 1912-10 dic. 1917;

vol. 4: 12 feb. 1918-27 nov. 1923;

vol. 5: 11 gen. 1924-25 apr. 1929;

vol. 6: 4 gen.-16 dic. 1930;

vol. 7: 5 gen. 1931-12 giu. 1933;

vol. 8: 11 gen. 1934-14 dic. 1937;

vol. 9: 19 dic. 1939-3 mar. 1947.

1866-1947, bb. 8: si tratta di documentazione relativa all'attività dell'Alta corte, comprendente corrispondenza, elenchi, statistiche, copie di sentenze, relazioni.

1929-1947, regg. 2: si tratta di processi verbali delle sedute, firmati dal presidente e dal segretario della commissione, con l'indicazione dei senatori presenti. Reg. 1: 29 nov. 1929-19 dic. 1939; reg. 2: 13 feb. 1940-14 mar. 1947.

1929-1931, reg. 1: si tratta di un registro di processi verbali delle sedute, firmati dal presidente e del segretario della commissione con l'indicazione dei senatori presenti. Reg. 1: 29 nov. 1929-27 nov. 1931.

1875-1948, regg. 4: nei registri sono indicati il numero progressivo, la data della lettera ricevuta, il nome dello scrivente e la provenienza della lettera, l'oggetto, la data e il numero

Le decisioni assunte dal Senato costituito in Alta Corte hanno spesso affrontato questioni di ampia risonanza, come nel caso del processo¹⁴ a carico del senatore ammiraglio Persano¹⁵, ritenuto responsabile della disfatta della flotta italiana sotto il suo comando nelle acque di Lissa, nel 1866. Una grande risonanza hanno assunto anche i processi a carico del ministro della pubblica istruzione Nunzio Nasi¹⁶, e a carico degli amministratori della Banca Italiana di

della risposta, il sunto della risposta, le osservazioni. Reg. 1: 21 apr. 1875-3 mag. 1888; reg. 2: 14 feb. 1918-18 ott. 1924; reg. 3: 18 ott. 1924-6 mag. 1940; reg. 4: 1° gen. 1940- 30 nov. 1948. 1866-1946, regg. 2.

Nei registri, previsti dall'art. 4 del Regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta corte di giustizia, sono indicati il numero d'ordine, il cognome e il nome del querelato e del querelante, la data e la provenienza della denuncia, l'oggetto, le fasi del procedimento, il numero della sentenza. Reg. 1: lug. 1866-4 apr. 1922; reg. 2: 2 lug. 1922-4 giu. 1946.

1871-1929, rub. 1: nella rubrica sono indicati i nomi dei senatori querelati o denunciati, l'anno della denuncia e il numero d'ordine all'interno del registro. Querele o denunce.

1866-1888, regg. 2 Sono indicati il numero d'ordine, la data, il destinatario e il testo della lettera. Reg. 1: 31 ott. 1866-15 gen. 1872; reg. 2: 10 lug. 1872-5 mag. 1888.

1898-1947, reg. 1 Nel registro, previsto dall'art. 19 del Regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta corte di giustizia, sono indicati il numero d'ordine, il nome e il cognome dell'imputato, il reato, la data dell'ordinanza del non farsi luogo a procedimento, la parte che ricorre in opposizione, i provvedimenti dell'Alta corte. Reg. 1: 17 giu. 1898-8 mar. 1947.

1907-1927, regg. 2 Nei registri sono indicati il numero della spedizione, la data, il destinatario, la destinazione, l'oggetto, le annotazioni. Il primo registro contiene le spedizioni relative al processo Nasi. Reg. 1: 20 lug. 1907-26 mar. 1908; reg. 2: 9 feb. 1918-1° apr. 1927.

¹⁴ In ASS, *Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1867-1900*, vol. I dal n. 1 al n. 69, Procedimento al Sen. Conte Carlo Pellion di Persano – buste nn. 1-2 – registro denunce n. 0 – anno di arrivo in Senato 1866 – decisione n. 1 del 1867 – oggetto/reato: artt. 240 e 241 editto penale militare marittimo del 1826 «essendosi allontanato dagli ordini ricevuti [non ha adempiuto alla] missione [...] di cui era stato incaricato, per non aver [...] tentato di bloccare l'armata nemica dall'8 al 13 luglio 1866»; per come ha comandato e si è condotto nelle battaglie per conquistare Lissa – 15 aprile 1867 – Alta Corte di Giustizia di Firenze.

¹⁵ Cfr. D. Marvasi, *Requisitorie di Diomede Marvasi, Pubblico Ministero presso l'Alta Corte di Giustizia nel processo contro il Conte Carlo Pellion di Persano*, Napoli 1871; A. Lumbroso, *Il carteggio di un vinto. Lettere inedite dell'Ammiraglio Conte G. di Persano (1866) e sul processo in Alta Corte di giustizia (1867), con lettere di S.A.R. Il Principe di Savoia-Carignano al Conte di Persano*, Roma 1917; I. Massabò Ricci, *L'Alta Corte di Giustizia e il processo Persano*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Torino 2001, pp. 1095-1125; N. Perrone, *Il processo all'agente segreto di Cavour. L'ammiraglio Persano e la disfatta di Lissa*, Soveria Mannelli 2018.

¹⁶ R. Ferrari Zumbini, *L'«incidente» Nasi. Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)*, Padova 1983, p. 156, in cui l'A. ha sottolineato criticamente che non dovesse esserci «molta chiarezza di idee e di istituti in buona parte dei senatori»; l'A. ha sostenuto ciò anche in virtù dei primi episodi procedurali a carico di Nunzio Nasi che ha

Sconto, a cui veniva imputata la responsabilità del fallimento della Banca medesima. Molti processi venivano celebrati per fatti che integravano fattispecie contravvenzionali e non delittuose.

Fra le decisioni emanate nel periodo intercorso tra il 1867 e il 1900, e quindi dalla decisione n. 1 alla decisione n. 69, si contano tre pronunce di condanna.

La prima è la sentenza n. 1 pronunciata il 15 aprile 1867, a Firenze (all'epoca capitale del Regno), a carico del senatore Carlo Pellion di Persano, condannato perché essendosi allontanato dagli ordini ricevuti non ha adempiuto alla missione di cui era stato incaricato, nonché per non aver tentato di bloccare l'armata nemica dall'8 al 13 luglio 1866 e, ancora, per come ha condotto le operazioni di battaglia per la conquista di Lissa. Sul caso che ha riguardato il senatore e ammiraglio Carlo Pellion di Persano si può rilevare la questione della natura giuridica del collegio giudicante. Ci si può infatti chiedere se esso abbia realisticamente rappresentato un foro interno in autodichia speciale per il senatore ai sensi dell'art. 37 dello Statuto, oppure un giudice costituito per il reato di alto tradimento per i fatti posti in essere dall'ammiraglio ai sensi dell'art. 36, o entrambi.

La seconda condanna è stata pronunciata il 21 aprile 1888, a Roma nel Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, a carico del senatore Luigi Pissavini per corruzione e oltraggio al pudore. Nella decisione veniva specificato che il reato di offesa al buon costume era stato commesso in maniera da provocare il pubblico scandalo, ed in ragione di ciò il senatore veniva condannato alla pena complessiva della detenzione per sette mesi, e alla multa complessiva di lire trecento, oltre alla decadenza dalla dignità di senatore e al pagamento delle spese nonché al risarcimento dei danni liquidati dal tribunale competente. La terza condanna è stata pronunciata il 24 aprile

ricostruito con cura nel modo seguente, a p. 156 dell'Opera cit.: «Il 12 luglio 1907, appena pervenuto dalla Camera il messaggio contenente l'atto di messa in stato d'accusa, il Senato si riunì in comitato segreto, dichiarandosi con ordinanza costituito in Alta Corte di Giustizia (art. 2 del regolamento giudiziario). Non importa chiedersi perché a questo adempimento il comitato dovesse provvedere in seduta segreta; importa, viceversa, rilevare che tale comitato non aveva certo natura giurisdizionale, sia perché preesisteva alla costituzione dell'Alta Corte, sia perché non era giurisdizionale quell'adempimento. Ed importa per la seguente ragione: il 23 dello stesso mese di luglio, per decidere sul ricorso avverso il mandato di cattura emesso contro Nasi dal Presidente dell'Alta Corte, questa si riunì per la prima volta, ma in «comitato segreto». Viene spontaneo domandarsi: ma allora quest'organo aveva la capacità di essere *alius et idem*, cioè talvolta giurisdizionale, talaltra non giurisdizionale? La verità è che la locuzione veniva in questo secondo caso adoperata del tutto impropriamente, intendendosi indicare che l'Alta Corte si era riunita in camera di consiglio, la quale per sua natura è segreta».

1888, a carico del senatore Achille Del Giudice per truffa e appropriazione indebita, per cui il senatore è stato rinviato all'autorità giudiziaria ordinaria ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento. I rinvii degli atti procedurali all'autorità giudiziaria ordinaria erano frequenti soprattutto nei casi in cui erano coinvolti anche imputati che non avevano la qualifica senatoria.

La maggior parte delle pronunce dell'Alta Corte conteneva la formula processuale «non esser luogo a procedere» o «non farsi luogo a procedimento». Soltanto nel periodo ricompreso tra il 1867 e il 1900 ve ne sono state sessanta, in virtù dell'estinzione dell'azione penale, spesso per il maturare della prescrizione, ma anche per intervenuta morte. Anche la categoria della irricevibilità era presente nelle pronunce giurisdizionali dell'Alta Corte di Giustizia. Il 30 maggio 1898, in un caso in cui si imputava al senatore ed ex ministro delle finanze Lazzaro Gagliardo il reato di falso in atto pubblico, in riferimento a fatti commessi nel periodo del suo ministero, l'Alta Corte ha dichiarato l'improcedibilità per l'assenza di una ufficiale accusa da parte della Camera dei deputati, prevista ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 36, primo comma, ultima parte, e 47 dello Statuto del Regno d'Italia¹⁷.

Fra le decisioni emesse nel periodo intercorso tra il 1901 e il 1911 con le pronunce dalla n. 70 alla n. 135, sono presenti due condanne nelle sentenze nn. 108 e 111. La prima, emessa il 24 febbraio 1908, riguardava Nunzio Nasi¹⁸, a carico del quale erano state dichiarate la colpevolezza a titolo di peculato

¹⁷ In ASS, Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1867-1900, vol. I dal n. 1 al n. 69: procedimento al Sen. Lazzaro Gagliardo – busta 62 – reg. denunce 50 – anno di arrivo 1898 – decisione n. 53 del 1898 – falso in atto pubblico (art. 275 cod. pen.).

¹⁸ R. Ferrari Zumbini, *L'«incidente» Nasi. Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)*, cit., pp. 155-156, in cui l'A. criticando una indeterminatezza inaccettabile nella procedura e nelle garanzie dell'imputato davanti all'Alta Corte, a proposito della giustizia politica ha sostenuto quanto segue: «La giustizia politica è sovente, di per sé, poco «giustizia» e molto «politica». Ma se i relativi giudizi non possono per la loro stessa natura essere «giusti», cioè resi con autentica imparzialità, devono almeno essere «legali», cioè condotti nel rispetto più rigoroso di rigorose norme di procedura; in fondo, è l'unica garanzia per chi vi incespica. Ora, al tempo del processo *de quo*, la situazione al riguardo era quella già descritta: c'erano, tutto sommato, soltanto due articoli dello Statuto e due articoli del regolamento giudiziario. I primi, a parte la flessibilità dello strumento in cui erano inseriti, contenevano norme di diritto sostanziale, per di più assai generiche, in quanto prevedevano l'astratta responsabilità dei ministri, ma non anche le fattispecie criminose; gli altri, a ben guardare, erano una specie di norme in bianco, che Presidente ed Alta Corte – più quello, che questa – potevano di volta in volta riempire con discrezionalità pressoché assoluta. Non apparirà allora una forzatura della realtà parlare di diritto «libero», una volta che proprio liberamente, cioè al di fuori di precise regole di procedura, il processo venne condotto».

continuato, ed anche il non luogo a procedere per inesistenza dei reati relativi alle somme pagate agli artisti Ierace, Buemi e Balla. La medesima pronuncia, poi, conteneva la dichiarazione di non provata reità di Lombardo Ignazio, con l'espressa assoluzione ed il conseguente ordine di scarcerazione se non detenuto per altra causa. Per la peculiarità che ha riguardato la condanna emessa dall'Alta Corte a carico di Nunzio Nasi¹⁹, occorre fare qualche ulteriore precisazione. Nei primi anni del Novecento la Camera dei deputati ha chiesto all'Alta Corte senatoria di procedere in giudizio contro l'ex ministro della pubblica istruzione Nasi con l'autorizzazione all'arresto. Con sentenza del 24 febbraio 1908 l'Alta Corte ha dichiarato Nunzio Nasi colpevole per il delitto di peculato continuato con danno lieve e con circostanze attenuanti, e lo ha condannato alla pena della reclusione per undici anni e venti giorni, alla multa di lire duecentonovantadue, alla interdizione dai pubblici uffici per la durata di quattro anni e due mesi; lo ha condannato inoltre al risarcimento dei danni ed alle spese processuali. L'Alta Corte ha pertanto inviato gli atti all'autorità giudiziaria ordinaria soltanto per provvedere sulle spese, sulla confisca e sulla restituzione degli oggetti e dei documenti posti in sequestro²⁰.

L'altra pronuncia di condanna è stata emessa l'8 luglio 1908 a carico del senatore Pasquale Cordopatri, per una contravvenzione punita con pena pecuniaria, ma a ben vedere si trattava di una sentenza che dichiarava l'estinzione dell'azione penale per prescrizione.

Nelle pronunce del periodo intercorrente tra il 1901 e il 1911 vi sono alcuni dispositivi nei quali l'Alta Corte ha espressamente dichiarato l'assoluzione: si trattava delle pronunce nn. 87, 96 e 124. La sentenza n. 87 del 12 febbraio 1904 riguardava il procedimento a carico del senatore Antonino D'Antona ed altri, con una imputazione a titolo di omicidio colposo. In essa l'Alta Corte di Giustizia ha assolto il professore D'Antona per non aver commesso il reato ascrittogli.

La pronuncia n. 96, invece, riguardava il procedimento a carico del

¹⁹ R. Ferrari Zumbini, *L'«incidente» Nasi. Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)*, cit., p. 168, in cui l'A., nel considerare le cause che fecero durare a lungo lo svolgimento del procedimento a carico di Nunzio Nasi in Alta Corte, ha scritto quanto segue: «Non fu certo la mancanza di norme d'attuazione dello Statuto a creare l'«incidente», ma fu essa a favorire la durata complessiva della vicenda, a cominciare dalla *navette* tra organi interni della Camera, tra questa e l'autorità giudiziaria, tra le varie autorità giudiziarie, per finire alla sospensione *de facto* del giudizio dinanzi all'Alta Corte; e »altro, il cambio di tre Presidenti, di cui uno ritorna giudice, e un presidente che si astiene dal voto. A lungo andare, tutto questo stancò l'opinione pubblica (...)».

²⁰ In ASS, Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1901-1911, vol. II dal n. 70 al n. 135: procedimento al Sen. Nunzio Nasi – buste dalla n. 95 alla n. 105-*bis* – reg. denunce 80-*bis* – anno di arrivo 1907 – decisione n. 108 del 1908.

senatore Niccolò Papadopoli per una contravvenzione al regolamento di polizia stradale: in essa la Commissione d'accusa dell'Alta Corte di Giustizia dichiarava espressamente l'assoluzione per non provata colpevolezza.

La decisione n. 124 del 23 gennaio 1911 concerneva il procedimento a carico del senatore Ignazio Boncompagni Ludovisi per una contravvenzione del regolamento dei veicoli a trazione meccanica: la Commissione d'accusa dell'Alta Corte lo ha assolto per non provata colpevolezza. Anche nelle sentenze dove non si faceva espressamente ricorso alla categoria assolutoria, il risultato giuridico da un lato e sostanziale dall'altro lato era il medesimo: la garanzia della libertà dalle sanzioni ordinamentali.

Fra le decisioni del periodo intercorso tra il 1901 e il 1911 si registrano circa sessanta pronunce di non luogo a procedere, talvolta perché il corso dell'azione penale cessava per via di obblazioni, talaltra in virtù del rigetto dell'opposizione contro l'ordinanza di proscioglimento, e comunque perché spesso veniva disposta l'archiviazione dei casi.

Fra le decisioni del periodo tra il 1912 e il 1917, ossia dalla pronuncia n. 136 alla n. 210, si registra un alto numero di formule di non luogo a procedere – circa settanta – e una in cui era esplicita la formula di condanna. Utilizzando la formula di condanna, infatti, in data 11 marzo 1915 il presidente della Commissione d'accusa dell'Alta Corte di Giustizia ha condannato il senatore conte Bernardo Arnaboldi Gazzaniga quale responsabile per la contravvenzione alla legge sulla risicoltura, dichiarandolo in conseguenza di ciò obbligato al pagamento della pena di lire cinquanta d'ammenda, oltre che alle spese del procedimento.

Fra le decisioni assunte nel periodo intercorso tra il 1918 e il 1923, con le pronunce dalla n. 211 alla n. 256, si registrano alcune condanne. Nella decisione n. 246 del 14 febbraio 1923 la Commissione d'accusa dell'Alta Corte ha condannato il senatore Domenico Fracassi per una contravvenzione alla pena di lire novanta di ammenda, che ha comunque poi dichiarato condonata per effetto di un regio decreto di indulto del 1922.

La Commissione d'accusa dell'Alta Corte il 15 novembre 1923 ha dichiarato colpevole il senatore Luigi Albertini della Società editrice del «Corriere della sera», in quanto responsabile per non avere impedito la pubblicazione per riassunto della requisitoria del Procuratore Generale in un procedimento penale in corso di istruzione, pubblicazione curata da Luigi Galdanigo, il quale pure è stato condannato alla pena di lire mille di ammenda, dichiarata poi condonata. Anche allo stesso senatore non è stata concretamente applicata alcuna sanzione, poiché nella medesima pronuncia veniva dichiarata l'estinzione della relativa azione penale per l'intervenuta amnistia.

La condanna pronunciata all'interno del dispositivo della decisione n. 253 del 16 novembre 1923, invece, concerneva soltanto il pagamento di una pena pecuniaria per ogni imputato, oltre all'obbligazione di pagamento in solido delle spese processuali.

Anche nel dispositivo della pronuncia n. 254 del 16 novembre 1923 è possibile leggere le affermazioni giudiziali di contumacia e di colpevolezza a carico del senatore Luigi Della Torre, per aver pubblicato ne' «Il Secolo» la relazione motivata e scritta del Procuratore del re in un procedimento penale in corso d'istruzione, ma insieme alla condanna alla pena di lire mille di ammenda è stato dichiarato il condono di questa.

Nelle decisioni dalla n. 257 alla n. 300, in riferimento al periodo intercorso tra il 1924 e il 1929, si registrano poco più di quaranta dichiarazioni di non luogo a procedere, alcune pronunce in cui è stata espressamente dichiarata l'assoluzione, e una, la n. 267-*bis*, in cui è stato condannato il senatore Figoli des Geneys Eugenio all'ammenda di lire cento per omessa assicurazione di operai per gli infortuni sul lavoro.

Particolare importanza ha rivestito il caso dell'omicidio di Giacomo Matteotti. Il 12 giugno 1925, nel procedimento a carico del senatore Emilio De Bono, la Commissione d'istruzione ha emesso una pronuncia di non luogo a procedimento penale per inesistenza dei fatti imputatigli di partecipazione ad associazione a delinquere, di favoreggiamento in giuochi d'azzardo, di impedimento dell'asta pubblica per la vendita di materiale bellico, di vendita di armi e munizioni, di acquisto di alberghi in determinate circostanze; e, ancora, per non aver egli concorso nei fatti di invio di una squadra punitrice a Ferrara e di organizzazione dell'assassinio dell'onorevole Matteotti.

Un altro caso che merita particolare attenzione è il procedimento del 1926 a carico del senatore Luigi Lucchini ed altri, con riguardo ad una imputazione di offesa al capo del governo e primo ministro ai sensi dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263. Il 15 giugno 1926 la Commissione d'istruzione dell'Alta Corte di Giustizia, sulle conformi conclusioni del pubblico ministero, ha dichiarato il «non luogo a procedere contro l'on. Senatore Luigi Lucchini e contro il prof. Giulio Battaglini perché il fatto ad essi imputato non costituisce reato»²¹. Il senatore Lucchini, accademico e poi magistrato che aveva dinamicamente contribuito al dibattito penalistico nell'Italia liberale degli ultimi decenni dell'Ottocento²², in precedenza era stato implicato in altri due

²¹ In ASS, Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1824-1929, vol. V dal n. 257 al n. 300: procedimento al Sen. Luigi Lucchini – busta 354 – reg. denunce 268 – anno di arrivo 1926 – decisione n. 278 del 1926 – offesa al capo del governo e primo ministro (art. 9 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263).

²² Cfr. M. Sbriccoli, *Il diritto penale liberale. La «Rivista penale» di Luigi Lucchini (1874-1900)*, in

casi davanti all'Alta Corte. Il 10 febbraio 1912, infatti, in un procedimento per falso in sentenza della Corte di Cassazione (*ex artt. 275 e 276 del codice penale Zanardelli*), la Commissione permanente d'istruzione dell'Alta Corte in conformità alle conclusioni del pubblico ministero ha dichiarato il non luogo a procedere per inesistenza del fatto²³. Il 25 giugno 1919 per una imputazione di diffamazione a mezzo stampa la Commissione d'istruzione, applicando l'art. 17 dell'allora vigente regolamento del Senato ed in conformità alle conclusioni del pubblico ministero, ha dichiarato il «non farsi luogo a procedimento contro il Senatore prof. Luigi Lucchini perché il fatto, pel quale fu querelato, non costituisce reato»²⁴.

Nel periodo ricompreso tra il 1930 e il 1937, le dichiarazioni di non luogo a procedere e di non doversi procedere all'interno dei dispositivi delle decisioni nn. 301-346 sono state meno di quaranta.

Fra le decisioni dalla n. 347 alla n. 378, ossia nel periodo intercorso tra il 1938 e il 1947, si contano circa trenta pronunce di non luogo o non doversi procedere. In questo periodo, ed in particolare il 3 dicembre 1940, la Commissione d'istruzione dell'Alta Corte ha emesso una pronuncia di rimessione in termini del senatore Giovanni Treccani Degli Alfieri, sottoposto a procedimento per omessa denuncia di acquisto di veicoli a motore, affinché egli potesse provvedere a far versare dalla società che presiedeva l'ammontare di denaro *ex lege* stabilito a titolo di oblazione.

3. *L'art 36 e il ruolo del re nella giustizia politica*

Tre aspetti emergono nel testo dell'art. 36 dello Statuto albertino: la natura politica del Senato, la natura giurisdizionale dell'Alta Corte di Giustizia, la rilevanza del decreto del re che costituiva il Senato in Alta Corte.

Quaderni fiorentini, 16 (1987), pp. 105 ss.; M. N. Miletta, *Lucchini, Luigi*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, II, pp. 1207-1211, Bologna 2013; M. N. Miletta, *Dall'adesione alla disillusione. La parabola del fascismo nella lettura panpenalistica di Luigi Lucchini*, in I. Birocchi, L. Loschiavo (curr.), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma 2015, pp. 289 ss.

²³ In ASS, Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1912-1917, vol. III dal n. 136 al n. 210: procedimento al Sen. Luigi Lucchini – busta 156 – reg. denunce 131 – anno di arrivo 1911 – decisione n. 138 del 1912 – falso in sentenza della Corte di Cassazione (artt. 275 e 276 cod. pen.).

²⁴ In ASS, Alta Corte di Giustizia – Decisioni 1918-1923, vol. IV dal n. 211 al n. 256: procedimento al Sen. Luigi Lucchini – busta 236 – reg. denunce 212 – anno di arrivo 1919 – decisione n. 222 del 1919 – diffamazione a mezzo stampa (art. 393 cod. pen.).

Appare evidente la portata costitutiva del decreto del re²⁵ che perpetuava, sotto il profilo funzionale, la tradizione del Senato quale alto organo giudiziario. Nel periodo storico albertino, in realtà, si aveva già una separazione dei poteri dello Stato con una conseguente separazione delle istituzioni che esercitavano quei distinti poteri, ma si trattava ancora di una separazione non del tutto netta. Nel complessivo quadro statutale, il Senato era già configurato come un'istituzione politica che esercitava ordinariamente il potere legislativo insieme alla Camera dei deputati. La separazione organica tra i poteri dello Stato, ed in particolare tra i poteri legislativo e giudiziario, in alcuni casi veniva alterata. Il decreto regio di cui all'art. 36 dello Statuto non trasferiva *sic et simpliciter* i poteri giudiziari dell'autorità magistratuale in capo all'autorità senatoria, bensì rappresentava esso stesso lo strumento giudico attraverso il quale il Senato veniva «costituito» in Alta Corte di Giustizia.

Nel sistema costituzionale albertino sia i senatori²⁶ che i magistrati erano di nomina regia. L'art. 33 dello Statuto²⁷ tra le categorie di persone nominabili a

²⁵ Nell'art. 36 dello Statuto, infatti, si dispone *expressis verbis* che «Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re [...]».

²⁶ Si vedano a tal proposito gli artt. 33 e 34 dello Statuto albertino.

Art. 33. – Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età, di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti: 1° Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato; 2° Il Presidente della Camera dei Deputati; 3° I Deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio; 4° I Ministri di Stato; 5° I Ministri Segretarii di Stato; 6° Gli Ambasciatori; 7° Gli Inviati straordinarii, dopo tre anni di tali funzioni; 8° I Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti; 9° I Primi Presidenti dei Magistrati d'appello; 10° L'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione, ed il Procuratore Generale, dopo cinque anni di funzioni; 11° I Presidenti di Classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni; 12° I Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti, dopo cinque anni di funzioni; 13° Gli Avvocati Generali o Fiscali Generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni; 14° Gli Ufficiali Generali di terra e di mare. Tuttavia i Maggiori Generali e i Contr'Ammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività; 15° I Consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni; 16° I Membri dei Consigli di Divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza; 17° Gli Intendenti Generali, dopo sette anni di esercizio; 18° I membri della Regia Accademia delle Scienze, dopo sette anni di nomina; 19° I Membri ordinarii del Consiglio superiore d'Istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio; 20° Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria; 21° Le persone, che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni, o della loro industria.

Art. 34. – I Principi della Famiglia Reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente. Entrano in Senato a vent'un anno, ed hanno voto a venticinque.

²⁷ Occorre tener presente che già sul finire del XIX secolo, nel panorama degli studiosi della legge fondamentale ottriatà, venivano sollevate alcune critiche alla composizione stessa della cosiddetta «camera alta» di nomina regia. Si veda in particolare G. Arangio Ruiz,

vita come senatori del Regno contemplava anche i Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti, i Primi Presidenti dei Magistrati d'appello, l'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione, ed il Procuratore Generale dopo cinque anni di funzioni, i Presidenti di Classe dei Magistrati di appello dopo tre anni di funzioni, i Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti dopo cinque anni di funzioni, gli Avvocati Generali o Fiscali Generali presso i Magistrati d'appello dopo cinque anni di funzioni²⁸. Questa composizione tendeva a

Le ultime proposte di riforma del Senato italiano, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», VI, 1888, Vol. I, p. 371, in cui l'A., a tratti esasperando la sua posizione nei confronti di alcune categorie di soggetti nominabili quali senatori del Regno, sosteneva quanto segue: «L'art. 33 dello Statuto enumera 21 categorie, tra le quali possono essere scelti i Senatori, trascorrendo le quali si viene nel convincimento che, anziché un corpo politico, il Senato è inteso come un'accolta di notabili, di *probi viri*, di ottimati della Nazione – principio ormai comunemente riconosciuto erroneo, perché un ramo del potere legislativo non può, senza danno, disinteressarsi dalla politica. E la commissione del Senato ha compresa l'importanza di siffatto peccato di origine, tanto vero che ha cercato di ripararvi con quella specie di elezione a doppio grado. Ond'è che le categorie non potranno più dirsi che condizioni di eleggibilità, dovendosi da tutti gli eleggibili ottenere il battesimo dei comizi per poter esser nominati senatori. A parte la questione, che or ora verrà esaminata, se basta l'elezione come viene proposta ad innalzare il Senato a quel livello politico cui deve raggiungere un ramo del potere legislativo, rispondono le categorie alle condizioni odierne della società italiana?». L'A., sempre in G. Arangio Ruiz, *Le ultime proposte di riforma del Senato italiano*, cit., p. 371-372, in chiave critica aveva rilevato quanto segue: «La Commissione del Senato ha creduto di far tutto allargando di poco le categorie, estendendole ai sindaci dei capoluoghi di provincia, ai professori universitari, ai membri dei consigli superiori – ma non sarebbe forse stato più importante di sfollare le categorie, di diminuirle da un lato, mentre si allargavano dall'altro? Imperciocché vi sono tra le 21 categorie alcune di quelle che mal si confanno come condizioni di eleggibilità e dovrebbero invece essere ragioni di ineleggibilità, o almeno non dovrebbero essere da sole condizioni sufficienti di eleggibilità. E pria di tutto, gli Arcivescovi e Vescovi, i diplomatici, i magistrati, i militari di terra e di mare, i consiglieri di Stato, i prefetti – a mio modesto modo d'intendere – chi per un verso, chi per un altro, non dovrebbero più essere eleggibili. E la prima considerazione, generale per tutti, s'impone da sè, senza le considerazioni, particolari per alcuni o per altri, che pure hanno un gran peso. Fino a quando il concetto informativo dell'Assemblea è quello di accogliervi le notabilità della Nazione, è giusto che gli uomini, giunti nelle varie branche dei pubblici negozi a posti elevati, concorrano a dare il contingente maggiore al Senato; ma quando viceversa il Senato si vuole elettivo – con maggiori o minori contrappesi che siano, la questione non cangia – allora non possono giustamente costringersi gli elettori a scegliere i loro candidati tra gli stipendiati dal Governo, tra le braccia addirittura del potere esecutivo quali sarebbero i prefetti e i diplomatici. E la mancanza di libertà negli elettori si ripercuote nella mancanza d'indipendenza negli eletti, mancanza che riuscirebbe più sensibile assai di quello che non riesca adesso».

²⁸ Sulla complessità della composizione senatoria si vedano alcune riflessioni critiche di G.

garantire che una considerevole parte dei componenti che sedevano tra gli scranni del Senato, anche quando esso veniva costituito in Alta Corte di Giustizia, avesse adeguate conoscenze di tipo tecnico-giuridico ed in particolar modo di tipo giudiziario.

Non deve stupire che al re fosse riservata una funzione di ridefinizione o comunque di specifica attivazione dei poteri istituzionali dello Stato, attraverso un decreto regio²⁹ con portata ed effetti³⁰ costitutivi, nei casi indicati dall'art.

Arangio Ruiz, *Le ultime proposte di riforma del Senato italiano*, cit., p. 375, il quale ha rilevato che «Difficile assai è la composizione del Senato, e forse perciò i radicali trovano comodo di sostenerne l'abolizione, ma sia pure regio, esso è sempre qualche cosa, temibile essendo il dispotismo di un'Assemblea. Ma per quanto gravi e numerose siano le difficoltà, non bisogna scoraggiarsi. Il diritto comparato non giova: la Paria britannica presuppone la nobiltà inglese che non abbiamo; il Senato degli Stati Uniti d'America è la più bella concezione di quella Costituzione federale, ma è appunto tale per la natura dello Stato che è unione di vari Stati, sicchè una Camera è proporzionale alla popolazione dello Stato unito, il Senato è proporzionale ai singoli Stati costituenti l'unione. Ma questi due esempi forniscono un lume ed una guida: le due camere devono essere poggiate sopra differente base, così è che il Senato totalmente elettivo, come il francese ed il belga, rinnovabile per terzo o per quinto che sia, colla durata più lunga o più breve che si voglia della legislatura, non riesce allo scopo precipuo che ne consiglia l'esistenza».

²⁹ Si ricordi che la persona del re era qualificata come sacra ed inviolabile nell'ordinamento dello Statuto albertino (art. 4); soltanto al re spettava sanzionare le leggi e promulgarle (ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, infatti, «Il Re solo sanziona le leggi e le promulga»). Si ricordi, in particolare, che ai sensi dell'art. 8 della Carta carloalbertina «Il Re può far grazia e commutare le pene»: tipica prerogativa regia per lunga tradizione istituzionale. Sul potere regio di concedere la grazia nei confronti dei soggetti giudicati attraverso i pronunciamenti giurisdizionali del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, si cfr. D. De Martino, *La prerogativa regia ed il diritto di grazia relativamente alle condanne pronunziate dall'Alta Corte di giustizia*, in «La Legge», 51 (1911), pp. 605-615. Più in generale, sulla concessione della grazia in epoca statutaria si cfr. M. Stronati, *Il governo della 'grazia'. Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Milano 2009; F. Aimerito, *Ricerche sul «Consiglio di Stato e dei Memoriali» degli Stati sabaudi. Percorsi fra equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino 2018, p. 269.

³⁰ Si v. A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit., pp. 186-187, in cui l'A. a proposito della questione dei poteri regi di concessione della grazia ha scritto quanto segue: «Secondo il nostro Statuto il Re può far grazie e può commutare le pene. Nell'interpretazione che si è venuta man mano esplicando, si è voluto, nel diritto di grazia, comprendere anche quello di amnistia, ossia di estinzione dell'azione penale. Certo questa è una facoltà delle più importanti e gelose, che molte delle carte costituzionali, sia a tipo monarchico che repubblicano, hanno confidato nelle mani del capo dello Stato.

Egli ne è investito però, quale capo del potere giudiziario. Il nostro Statuto dispone che la Giustizia emana dal Re (art. 68); e se essa viene amministrata in nome del Re dai giudici che Egli istituisce, è sempre da Lui che idealmente deriva, sia la condanna che la grazia, e per tal modo, come riconoscono molti autorevoli pubblicisti, il Sovrano esercita un'azione

36 dello Statuto: giudizi sui crimini di alto tradimento, di attentato alla sicurezza dello Stato e giudizi a carico di ministri accusati dalla Camera dei deputati. Ai sensi dell'art. 68 dello Statuto, infatti, «La Giustizia emana dal Re,

rilevante nel campo del potere giudiziario. Se un giudice nell'applicazione della pena non ha tenuto presente alcune circostanze che attenuano la responsabilità del colpevole; se la legge, prevedendo i casi generali, non considera la specialità di una particolare posizione giuridica o di fatto; se la necessità della rigorosa applicazione di una legge, in momenti di pericolo per le istituzioni, ha portato a delle condanne severe, che in tempo di maggiore tranquillità non sembrano più giustificate, il Re correggendo, modificando, cancellando l'operato del suo rappresentante, interviene con un decreto di indulto, di grazia o di amnistia». A proposito del potere regio di grazia in rapporto alle varie ipotesi di pronuncia giurisdizionale dell'Alta Corte, lo stesso A., in A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit., pp. 187-188, ha sostenuto quanto segue: «Ora, le sentenze dell'Alta Corte di Giustizia per quel che riguardano condanne inflitte per reato di alto tradimento o per reati commessi da Senatori sono pronunziate da un tribunale speciale a cui per la legge fondamentale dello Stato (e nel primo caso anche per deliberazione del potere esecutivo) è deferito l'esercizio di funzioni giudiziarie. In questi casi l'Alta Corte è organo del potere giudiziario, amministra la giustizia in nome del Re e si sostituisce agli organi giudiziari ordinari.

Ma se un Ministro, accusato dalla Camera dei Deputati, e condannato dall'Alta Corte in seguito a procedura iniziata e portata a compimento per opera esclusiva del potere legislativo, potesse beneficiare della grazia Sovrana, si verserebbe a turbare quel necessario equilibrio e quella speciale indipendenza dei poteri che forma il vero sostrato di ogni ben organizzato sistema costituzionale, e la Corona esercitando la prerogativa che le deriva dalla sua speciale posizione nel campo del potere giudiziario, esorbiterebbe dai limiti assegnatili dalla Costituzione, con manifesta usurpazione delle più gelose attribuzioni che lo Statuto riserva al potere legislativo».

Siccome all'epoca in cui l'A. scriveva l'Alta Corte aveva emesso soltanto tre sentenze di condanna, due nei confronti di senatori (Persano nel 1867 e Pissavini nel 1888), ed una nei confronti di un ex ministro (Nasi nel 1908), e siccome in dottrina erano state espresse opinioni divergenti, l'orientamento qui preso in considerazione aveva ricordato che «sostengono la possibilità della concessione della grazia agli ex-Ministri condannati per sentenza dell'Alta Corte di Giustizia il Casanova, il Garelli, il Palma, il Cardon, il Contuzzi, il Farace di Villaforesta, il Rajola-Pescarini, il Brunelli»: si v. infatti A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit., p. 195.

Brunialti aveva a tal proposito ricordato che le ragioni poste dagli studiosi a fondamento della tesi favorevole alla validità della grazia sovrana, anche nei confronti degli ex ministri, erano le seguenti: «1. Che lo Statuto riservando al Principe il potere di far grazia e condonare le pene non intendeva apporre alcuna limitazione a tale facoltà, che però deve potersi esercitare nel modo più ampio e completo.

2. Che la supposizione che il Sovrano possa proteggere, contrariamente al vero interesse della Nazione, un Ministro condannato dall'Alta Corte, è contrario alla teoria della sacertà e dell'inviolabilità del Re»; si v. infatti A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit., pp. 197-198.

ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce»³¹.

Ci si può chiedere se e come la costituzione del Senato in Alta Corte fosse conforme al principio del giudice naturale³², elaborato nei secoli precedenti attraverso le disparate esperienze normative, pretorie e dottrinali. Un tentativo di risposta, per giustificare una eventuale deroga all'ordinario modo di intendere la naturalità del giudice, può essere avanzato leggendo in combinato disposto gli artt. 68 e 71 dello Statuto.

L'art. 71 sanciva che «Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie». Dato che ai sensi dell'art. 68 la *fons iustitiae* era il re³³, la naturalità del giudice di

³¹ Si vedano pure le disposizioni normative di cui all'art. 69 dello Statuto, ai sensi del quale «I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio».

³² Cfr. C. Taormina, *Giudice naturale e processo penale*, Roma 1972; R. Romboli, *Il giudice naturale. Studio sul significato e la portata del principio nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1981; P. Alvazzi del Frate, *Il giudice naturale. Prassi e dottrina in Francia dall'Ancien régime alla restaurazione*, Roma 1999.

³³ Si può riflettere sul ruolo del re in astratto, da un alto, ed in concreto, dall'altro lato. In quest'ultimo senso si può tener conto, procedendo in modo adogmatico e storicizzabile, del carattere della flessibilità che si attribuisce alla carta costituzionale albertina, malgrado la astratta formula di perpetuità ed irrevocabilità attribuibile in astratto alla decisione del sovrano di concedere lo Statuto medesimo quale legge fondamentale per il Regno sardiopiemontese, nel 1848. Per quel che concerne le autorevoli critiche all'assetto ordinamentale della Carta albertina, con particolare riferimento alla problematica del meccanismo di riforma ed evoluzione di tale testo normativo fondamentale, si veda G. Arangio Ruiz, *Le ultime proposte di riforma del Senato italiano*, cit., pp. 370-371, in cui l'A. sosteneva quanto segue: «Lo Statuto, malgrado si dica e ripeta che è perfettibile, malgrado si sia derogato a parecchi articoli suoi, esercita sempre una pertinace influenza sul Parlamento italiano, paralizzandone la libertà col fantasma della sua irrevocabilità. [...] Se proprio si crede intangibile lo Statuto dal potere legislativo italiano, ma stabilite, Dio buono!, quale debba essere il modo di camminare avanti, quando lo Statuto vi condanna all'immobilità. Invece no; è in Italia *communis opinio* che lo Statuto possa esser modificato dall'ordinario potere legislativo, e malgrado ciò, Governo e Parlamento si arrestano dinanzi a tale ostacolo, anche quando lo Statuto – da Carta fondamentale scende fino ad essere regolamento delle Camere, sicchè il sistema delle tre letture trova fino a poco fa nell'art. 55 un impedimento insormontabile. Così, ogni volta che è occorso di dover modificare qualche disposizione statutaria – e forse veramente tale, perché includente una guarentigia di libertà, come la milizia comunale – o si è girati attorno alla cosa, per salvar le apparenze, o si è fatta cadere in desuetudine addirittura». Autorevoli voci della dottrina costituzionalista contemporanea hanno rilevato quanto segue: «Lo Statuto concesso da Carlo Alberto nel 1848 è un tipico esempio di Costituzione *'flessibile'*. Con la concessione dello Statuto, il Re piemontese rinunciava, con decisione *'perpetua e irrevocabile'* (le citazioni sono tratte dal preambolo dello Statuto stesso) all'esercizio del potere. Nessuna norma prevedeva la sua revisione, nessun procedimento era prescritto per la sua modifica. Ma

cui all'art. 71 poteva essere ridefinita attraverso l'emanazione del decreto regio di cui all'art. 36 dello Statuto³⁴. Procedendo in quest'ordine di idee, si potrebbe pervenire ad una eventuale spiegazione storico-costituzionale tanto del carattere costitutivo del decreto regio in questione, quanto della stessa riqualificazione o specifica attivazione delle ulteriori funzioni 'ordinarie' del Senato di nomina regia. Attraverso il passaggio procedimentale dell'emanazione del decreto da parte del re veniva attribuito ed anzi costituito un potere di tipo giudiziario in seno ad un organo la cui natura era già, nella metà del XIX secolo, eminentemente legislativa.

La scienza giuridica ha elaborato alcune chiavi di lettura, più sostanziali che

parve subito impossibile ritenere che lo Statuto fosse imm modificabile. Anzi – allora si diceva – la modificabilità era la forza della Costituzione flessibile, che, al contrario di quelle rigide (che per tutto l'800 si sono ritenute un fenomeno storico recessivo), garantivano, con la loro 'pieghevolezza' e 'rinnovaziona tacita', la stabilità dell'ordinamento: perché «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» (come affermava la Costituzione rivoluzionaria francese del 24 giugno 1793). Già pochi giorni dopo la promulgazione, Cavour affermava che la imm modificabilità dello Statuto «sarebbe un concetto talmente assurdo», ed assegnava il potere di revisione al Re in Parlamento («il Re col concorso della Nazione»), notando che se tale potere fosse esercitato dal Re da solo, vi sarebbe violazione costituzionale. Questo, dunque, era il significato da dare al termine 'irrevocabile'. Per questa ragione, il sistema istituzionale statutario ha potuto modificarsi nel tempo senza che fosse lamentata una frattura giuridica con l'impianto statutario. Le continue oscillazioni verso un *sistema parlamentare* e i continui colpi di mano del Re tesi a 'tornare allo Statuto', sino alla chiamata al Governo di Mussolini e l'instaurazione in forme 'legali' del fascismo, sono dunque il risultato di una Costituzione ritenuta modificabile attraverso il consenso congiunto delle Camere e del Re», in R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2019, p. 129. Sempre in R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 129-130, si legge quanto segue: «Che lo Statuto fosse interamente e liberamente modificabile non è mai stata la tesi prevalente (almeno sino all'avvento del fascismo). Ma la dottrina non ha mai indicato con chiarezza quali fossero i limiti al potere di revisione dello Statuto: l'idea dominante era che lo Statuto potesse essere modificato, per legge o in via consuetudinaria, con l'accordo delle Camere e del Re (senza questo accordo né la legge avrebbe potuto formarsi, né la consuetudine stabilirsi); di conseguenza, l'idea più diffusa era che tutto si potesse modificare, salvo il principio per cui ci voleva l'accordo del Re e delle Camere per legiferare. Questo nucleo dello Statuto perciò risultava imm modificabile».

³⁴ Si v. tuttavia A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit. p. 179, nota n. 1, in cui l'A. ha scritto quanto segue: «Riteniamo che, specialmente dopo il precedente verificatosi nella costituzione dell'Alta Corte nel processo Nasi, non possa cadere alcun dubbio su questo punto. E malgrado la non chiara dizione dell'art. 36 dello Statuto e l'opinione di qualche scrittore, può ritenersi oramai consolidato il principio che allorchè trattasi di accuse formulate dalla Camera contro un Ministro, il Senato deve dichiararsi costituito in Alta Corte di giustizia senza bisogno di Decreto Reale, necessario solo allorchè trattasi di giudizi per alto tradimento (Cfr. Tambaro, *Dir. Cost.*, Napoli, 1915, pag. 418)».

formali, al riguardo. Se può ravvisarsi un peso politico e governativo nella decisione di costituire o meno il Senato in Alta Corte, da un lato, non possono essere ignorate dall'altro alcune vicende con i connessi aspetti processuali, indicativi della importanza del decreto regio in sé e per sé quale strumento di raccordo interistituzionale. I tre anarchici imputati per reati di alto tradimento, Giovanni Passannante, Pietro Acciarito, Gaetano Bresci, in riferimento – rispettivamente – ai fatti di attentato alla vita del re Umberto I di Savoia e di ferimento dello stesso nel 1878, all'altro episodio di attentato alla vita del medesimo re nel 1897, e all'assassinio dello stesso nel 1900, vennero giudicati dall'autorità giudiziaria ordinaria e non dall'Alta Corte. Al di là delle questioni di opportunità politica nel malleabile terreno della giustizia politica, ciò fu ritenuto tecnicamente conforme al sistema costituzionale-statutario poiché di fronte a quelle imputazioni non era stato emesso alcun decreto regio per costituire il Senato in Alta Corte di Giustizia³⁵.

La dottrina pubblicistica della seconda metà del XIX secolo e della prima parte del XX secolo ha riflettuto sul fondamento dell'Alta Corte, meditando talvolta sulla oggettiva ineguaglianza che questa generava tra gli individui. L'ineguaglianza riguardava l'accertamento, la trattazione e la persecuzione dei reati, a seconda dei tipi di reato – crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato – o dei soggetti a carico dei quali veniva espletato il procedimento, ossia i ministri *ex art.* 36, e i senatori *ex art.* 37.

³⁵ G. Gadda, *Il Senato Alta Corte di Giustizia*, in *Nuova Antologia*, 174 (1900), p. 74, in cui l'A. a tal proposito ha scritto quanto segue: «Gli imputati d'alto tradimento, Passanante, Acciarito, Bresci, furono portati innanzi alle Assise, e l'autorità giudiziaria si ritenne competente a giudicare, malgrado il disposto dell'art. 36 dello Statuto che dà all'Alta Corte di giustizia la competenza per i crimini (delitti) d'alto tradimento. La eccezione che fossero incompetenti le Assise venne bensì sollevata dai difensori degli imputati, ma la Corte di cassazione di Roma giudicò (e giudicò bene) che mancando il decreto Reale per costituire l'Alta Corte di giustizia, rimane la giurisdizione ordinaria delle Assise, ossia è tolto l'ostacolo che le impediva di funzionare. Ora la competenza dei tribunali non è, e non può essere creata da un decreto Reale, ma solo dalla legge. Il decreto Reale è la formalità necessaria per regolare la procedura. Noi pure dobbiamo col nostro Regolamento stabilire le norme della procedura. Sarebbe davvero ripugnante al concetto che abbiamo della giustizia, e direi anche della dignità del Senato, che il potere esecutivo potesse, coll'emettere un decreto, o non emetterlo, portare a suo arbitrio gli imputati ad un'autorità giudiziaria, o ad una autorità politica; e che il Senato invece non potesse col suo Regolamento stabilire una procedura che riguarda personalmente i solo senatori. Sarebbe per il Senato uno strappo allo Statuto quella stessa interpretazione razionale, che il Governo pratica giornalmente». Il decreto regio per questo orientamento di dottrina era concepito come un ostacolo che non permetteva all'autorità giudiziaria ordinaria di operare. Esso era concepito quindi come uno strumento di deroga, un atto speciale che rendeva eccezionale o comunque straordinaria la procedura istituzionale da seguire per una serie (non sempre ben determinata) di fattispecie delittuose, *ratione materiae*.

Luca Rajola Pescarini nel 1908 scriveva quanto segue:

Volere che la legge consideri tutti i cittadini egualmente è spesso volere che la legge consideri disegualmente qualcuno; a disparità di dati, per equiparare la condizione di chi è sottoposto alla legge penale, è necessaria disparità di disposizione; e per dirla in termini tecnici, affinché la *eguaglianza innanzi alla legge* non riesca all'assurdo, è necessaria la *eguaglianza nella legge*. Questa, che direi *diseguaglianza fenomenica*, manifestasi poi nella legge penale, o che essa rappresentasi come garentia dell'individuo e punizione, *suum* del delinquente, o che essa rappresentasi come garentia dell'ordine e della società³⁶.

La dottrina coeva si è interrogata sul rapporto tra la specialità della giurisdizione senatoria dell'Alta Corte³⁷ e i casi che a questa erano riservati per legge³⁸. I giuristi, insomma, si interrogavano sui motivi e sulla opportunità per cui proprio quelle tipologie di reato fossero di competenza dell'Alta Corte di Giustizia.

Seguendo un criterio di opportunità fondato sulla proporzionalità e sull'adeguatezza delle risposte istituzionali ai diversi fenomeni da accertare e perseguire, è stato rilevato che già in altre esperienze storiche era parso inopportuno attribuire al magistrato ordinario la cognizione dei delitti che interessassero l'esistenza stessa dello Stato³⁹. Tra la seconda parte del XIX secolo e la prima parte del XX, si riteneva che i giudizi penali sui soggetti

³⁶ L. Rajola Pescarini, *Del Senato come Alta Corte di Giustizia*, Napoli 1908, pp. 25-26; l'Autore, riferendosi al «*suum* del delinquente», ha inserito una nota in cui afferma consapevolmente di parlare con il linguaggio di Vico: «Come potrebbe dirsi col linguaggio di Vico», in nota 1, p. 25. I corsivi sono dell'Autore.

³⁷ Cfr. S. Romano, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Vol. III, diretto da V. E. Orlando, Milano 1901; D. Rende, *Un'ipotesi di conflitto tra la giurisdizione penale ordinaria e quella del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, in «Giurisprudenza italiana», 58 (1906), pt. 2, pp. 223-226.

³⁸ Si pensi, *ex multis*, a L. Rajola Pescarini, *Del Senato come Alta Corte di Giustizia*, cit., p. 26, in cui l'A. nei primi anni del XX secolo ha sostenuto quanto segue: «non sembrerà strano che le nostre leggi, mentre riconoscono eccezioni alla eguaglianza della pena, in considerazione della qualità dei subbietti (per le ragioni dell'età ecc.) in considerazione della garentia della società (pei reati contro la sicurezza dello stato si punisce l'attentato : disposizioni per gli ozioni ecc.), eccezioni alla eguaglianza d'espiazione della pena (per le donne i vecchi ecc.), riconoscano pure eccezioni in alcuni casi alla procedura ed al giudice ordinario (tribunali militari, Alta Corte di giustizia), quando i dritti dell'individuo, il mantenimento dell'ordine e la sicurezza della società lo richieggano. Ma queste eccezioni, per essere giustificate, occorre che sieno richieste da quei bisogni: garentia dell'individuo, garentia della società : io perciò, dovendo valutare il fondamento dell'Alta Corte di giustizia, andrò sempre chiedendo a me stesso, se e fino a qual punto questa istituzione risponda a quella duplice garentia».

³⁹ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno* con prefaz. di Luigi Luzzatti, Vol. II (dall'art. 24 all'art. 47), Torino 1909, p. 301.

rivestiti di specifiche funzioni politiche, e sui fatti caratterizzati da una intrinseca connotazione politica, dovessero essere attribuiti alla politica stessa. Alcuni soggetti, infatti, per il ruolo sociale o per la delicatezza del pubblico ufficio che esercitavano, apparivano meritevoli di una tutela speciale⁴⁰.

Oltre che per adeguare l'ordinamento e la giustizia alla «diseguaglianza fenomenica»⁴¹ insita nella società, o per questioni di opportunità, la dottrina si è spinta pure a rintracciare il fondamento dell'esistenza dell'Alta Corte nel bisogno che i legislatori avevano costantemente avvertito di «elevare il tribunale nella misura stessa in cui s'elevava il delitto o il colpevole»⁴². Le chiavi di lettura passate in rassegna sono pertanto inseribili nell'ottica di una necessitata simmetria tra il piano dell'offesa alla società, da un lato, e quello della risposta istituzionale a tutela della società medesima, dall'altro lato. Nell'ordine costituzionale dello Statuto albertino dominava la concezione secondo cui per giudicare soggetti e fatti politici occorressero una autorità ed una autorevolezza di tipo altrettanto politico.

Nelle Carte costituzionali dell'età moderna veniva affermata l'indipendenza del potere giudiziario, allo scopo di preservare la giurisdizione dalle ingerenze dirette o indirette degli altri poteri statuali. Alla giurisdizione ordinaria però veniva sottratta anche la cognizione di alcuni reati d'indole speciale, ossia quelli nei quali l'elemento politico risultava dominante, tanto per la qualità dei soggetti imputati quanto per il tipo di fatto ascrivibile⁴³.

Oltre a ricercare nella tradizione le plausibili ragioni che giustificassero la previsione di un'Alta Corte per le peculiari ipotesi di giudizio sopra esposte, è importante rilevare che una parte della dottrina di fine Ottocento stesse già maturando alcune critiche verso le attribuzioni giudiziarie del Senato, per le modalità attraverso cui queste attribuzioni erano state configurate nello Statuto⁴⁴. Questo stesso orientamento dottrinale ha ritenuto importante

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ L. Rajola Pescarini, *Del Senato come Alta Corte di Giustizia*, cit., p. 25.

⁴² F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 301.

⁴³ D. Ruiz, *Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato*, Castrovillari 1895, p. 3.

⁴⁴ Ivi, pp. 3-4, in cui Domenico Ruiz, riflettendo sulla particolarità dei reati in questione in virtù della politicità dei fatti che li caratterizzavano, sosteneva quanto segue: «se questi reati hanno in sé qualche cosa di speciale che li distingue dagli altri, cioè l'elemento politico, ne debba seguire che anche il tribunale chiamato a giudicarne non possa essere quello ordinario, ma abbia a partecipare anch'esso dell'indole politica. Questo tribunale in alcuni Stati è il Senato, in altri un'apposita Corte di giustizia, ed in altri è affidata questa attribuzione straordinaria alla Corte di Cassazione». Nella medesima opera, in D. Ruiz, *Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato*, cit., p. 4, l'A. ha sottolineato che nello Statuto albertino il Senato, oltre ad essere Suprema Corte di giustizia per i reati politici, lo era anche per giudicare i suoi componenti per qualsiasi reato, come in Inghilterra. Sempre in D. Ruiz,

sottolineare il carattere specifico nonché storicizzabile, e non costante o universale, della istituzione dell'Alta Corte⁴⁵. Riflettendo sul modello istituzionale di camera alta con funzioni giurisdizionali specifiche, un autorevole Autore alla fine del XIX secolo ha scritto quanto segue:

In questo lavoro di adattamento di un sistema bello e formato a società che dianzi vivevano sotto un regime del tutto opposto, è stato facile confondere quegli istituti costituzionali inglesi che sono di essenza ad un libero reggimento, con altri nati da cause affatto locali, perpetuatisi per tenacità ai costumi, e che a vece di rispondere ad un concetto razionale, a vece di servire di guarentigia delle libertà civili e politiche dei cittadini, a tutela dell'eguaglianza di diritto dei medesimi fra loro e verso lo stato, sono l'affermazione di un privilegio o di un'ingiustizia⁴⁶.

Il sentire comune dell'epoca ottocentesca, tuttavia, era ancora orientato all'accettazione di un sistema di specialità (e non di mera specializzazione) giudiziaria, a fronte della relativa politicità oggettiva o soggettiva dei casi da trattare in giudizio.

Le tipologie di più intensa offesa per gli interessi dello Stato e della società, che l'ordinamento statale stesso rappresentava, ordinava e tutelava, erano fissate dal legislatore nella prima parte dell'art. 36. Il Senato, d'altronde, era costituito in Alta Corte di Giustizia soltanto con il fine di giudicare⁴⁷:

Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato, cit., p. 4, l'A. prosegue sostenendo che «In questa concordia di tutte le costituzioni nello stabilire un tribunale speciale per giudicare dei reati politici, è stato facile riconoscere la necessità di questa istituzione, com'essenziale guarentigia dello Stato libero: quindi si è conchiuso che l'Alta Corte di giustizia sia inseparabile dalle forme costituzionali, o, come dice il Burke, che essa sia il cemento di tutta la costituzione».

⁴⁵ Ivi, pp. 4-5, in cui Domenico Ruiz ha scritto che «a ben guardarvi, potrebbe riconoscersi fondata su di equivoco la credenza della necessità dell'Alta Corte di giustizia; equivoco derivato dal fatto che essa sia ammessa da tutte le Carte costituzionali: giacchè questa universalità, meno che in ragioni giuridiche o politiche, trova la sua spiegazione in una ragione storica». Lo stesso A., in D. Ruiz, *Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato*, cit., p. 5, ha sottolineato come le costituzioni del continente europeo fossero tutte di getto, e non già svoltesi spontanee nel lento succedersi dei secoli, e che «l'unico esemplare, che costituisce il substrato di ciascuna di esse, è la Costituzione dell'Inghilterra, formata di consuetudini e di tradizioni. Le principali si sono, riducendosi in Statuto, adottate dalle altre nazioni o nella loro intrezza o più o meno modificandole».

⁴⁶ Ivi, p. 5.

⁴⁷ Cfr. E. Cuciniello, *Se il Senato debba essere costituito con decreto reale per giudicare i ministri accusati dalla Camera*, in «Legge», col. 1663, 16 agosto 1907; A. Cordova, *Dell'annullabilità dei giudicati del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, Firenze 1908; Id., *Della potestà revisionale della Cassazione sui pronunziati giudiziari del Senato*, Noto 1911; C. Danusso, *Il Senato liberale e i reati ministeriali*, in F. Colao, L. Lacchè, C. Storti (curr.), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento: modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, Milano 2015, pp. 61-87.

- 1) i crimini di alto tradimento;
- 2) i crimini di attentato alla sicurezza dello Stato;
- 3) i ministri accusati dalla camera elettiva, ossia dalla Camera dei deputati⁴⁸.

Sul grado di determinatezza delle categorie di crimine di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, erano già state espresse alcune riserve da parte della dottrina giuridica dell'epoca albertina.

Da un punto di vista più generale, così, avendo riguardo al combinato

⁴⁸ A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit. pp. 177-179, in cui l'A., riflettendo sulle modalità di costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia, ha scritto quanto segue: «Secondo il sistema costituzionale accettato dal nostro Statuto, il Senato del Regno può essere chiamato a funzionare quale Alta Corte di Giustizia in tre casi distinti:

1. Allorchè si tratta di giudicare coloro che sono accusati di reato di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato, qualunque sia il grado e la condizione dei giudicabili (art. 36, prima parte);
2. Per giudicare i Senatori, qualunque sia la natura dei reati ad essi attribuita (art. 37);
3. Per giudicare i Ministri accusati e tradotti avanti ad esso dalla Camera dei Deputati (art. 36, seconda parte, e 47).

Nel primo caso la competenza del Senato non è assoluta, perchè l'Alta Corte viene investita soltanto in via sussidiaria della cognizione di speciali reati, allorchè il potere esecutivo, per ragioni specialissime, crede opportuno sottrarli alla ordinaria giurisdizione. Occorre in questo caso un decreto reale che deferisca a questa speciale giurisdizione il giudizio sur uno di quei reati che nel vigente Codice penale sono compresi nel Titolo primo, e solo in base alla comunicazione di tale decreto reale il Senato può legalmente ritenersi costituito in Alta Corte di Giustizia (art. 1 Reg. Giud. del Sen. e art. 14 n. 2, Cod. proc. pen.).

Nella seconda ipotesi, allorchè trattasi di giudicare i Senatori imputati di qualsiasi specie di reato, la competenza dell'Alta Corte è non solo assoluta, ossia con esclusione di qualsiasi altra giurisdizione concorrente, ma si esercita per così dire automaticamente, poichè l'Alta Assemblea è investita della cognizione del reato *jure proprio*, senza l'intervento del potere esecutivo (art. 4 Reg. Giud. del Sen.).

Infine allorchè trattasi di giudicare i reati imputati ai Ministri, l'Alta Corte non agisce per propria iniziativa, nè tampoco viene investita della cognizione del giudizio dal potere esecutivo, ma dalla Camera dei Deputati; e solo a seguito della formale accusa contenuta nel messaggio trasmessogli dall'altro ramo del Parlamento il Senato può legalmente considerarsi costituito in Alta Corte di Giustizia». Si cfr. nuovamente, e non a caso, A. Brunialti, *La grazia sovrana ai Ministri condannati dall'Alta Corte di Giustizia*, cit. p. 179, nota n. 1, in cui l'A., meditando sulla necessità o meno del decreto reale ai fini della costituzione del Senato in Alta Corte, ha scritto quanto segue: «Riteniamo che, specialmente dopo il precedente verificatosi nella costituzione dell'Alta Corte nel processo Nasi, non possa cadere alcun dubbio su questo punto. E malgrado la non chiara dizione dell'art. 36 dello Statuto e l'opinione di qualche scrittore, può ritenersi oramai consolidato il principio che allorchè trattasi di accuse formulate dalla Camera contro un Ministro, il Senato deve dichiararsi costituito in Alta Corte di giustizia senza bisogno di Decreto Reale, necessario solo allorchè trattasi di giudizi per alto tradimento (Cfr. Tambaro, *Dir. Cost.*, Napoli, 1915, pag. 418)».

disposto degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto albertino, si evinceva che il Senato si riuniva in Alta Corte di Giustizia: 1) per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati; 2) per giudicare dei reati imputati ai suoi membri; 3) per giudicare i crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato⁴⁹.

4. I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato

La competenza dell'Alta Corte era distinta *ratione personae* e *ratione materiae*. L'Alta Corte aveva una competenza per materia o oggettiva in ragione delle particolari tipologie di fatti da giudicare, ed una competenza soggettiva in ragione delle particolari qualifiche rivestite dalle persone sottoposte a giudizio (senatori e ministri).

I casi per cui la competenza si determinava per ragione di materia erano quelli dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato⁵⁰. Le ipotesi per le quali la competenza si stabiliva invece per ragione di persona erano quelle dei reati commessi dai senatori⁵¹, e quelle dei procedimenti volti ad accertare ed eventualmente punire i fatti di reato commessi dai ministri nello svolgimento delle proprie funzioni, ossia nelle ipotesi di reati cc.dd. ministeriali. Questa regolamentazione della competenza dell'Alta Corte di Giustizia è stata ritenuta una perfetta imitazione⁵² della disciplina francese risalente al periodo intercorso tra l'emanazione della *Charte octroyée* del 1814⁵³, e

⁴⁹ L. Rajola Pescarini, *Del Senato come Alta Corte di Giustizia*, Vol. II, cit., p. 26.

⁵⁰ Cfr. P. Orestano, *Se convenga mantenere la competenza del Senato, costituito in Alta Corte di Giustizia, per i reati contro la sicurezza dello Stato; e nell'affermativa, con quali norme e con quale garanzia in relazione all'art. 71 dello Statuto*, in «Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza (1870-1929)», 28 (1897), pp. 81-93; G. Semmola, *Se convenga mantenere la competenza del Senato, costituito in Alta Corte di Giustizia, per i reati contro la sicurezza dello Stato; e nell'affermativa, con quali norme e con quale garanzia in relazione all'art. 71 dello Statuto*, in «4° Congresso giuridico nazionale (Napoli 1897)», Vol. IV, Relazioni della sezione di diritto pubblico, Napoli 1899, pp. 7-28.

⁵¹ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 304.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Cfr. P. Simon, *L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 (1er avril-4 juin 1814)*, in «Revue d'Histoire moderne et contemporaine», Paris 1906, 7-8, pp. 527-531. Cfr. pure P. Alvazzi del Frate, *Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari. Dall'assolutismo francese all'Italia repubblicana*, Roma 2009, pp. 75 ss.; Id., *La Charte del 4 giugno 1814: una introduzione*, in «Historia et ius», 3 (2013), paper 11, p. 1, in cui l'A., riflettendo sui valori fondativi della Carta francese del 1814 e sul processo di parlamentarizzazione dell'assetto costituzionale negli anni immediatamente seguenti al 1814, ha scritto quanto segue: «Frutto di un compromesso tra assolutismo e liberalismo, tra «principio monarchico» e «principio

la metà del XIX secolo.

Anche le espressioni che il legislatore italiano ha utilizzato per descrivere i reati oggetto della competenza dell'Alta Corte⁵⁴, secondo un'autorevole dottrina⁵⁵, trovavano una propria radice nelle Carte costituzionali francesi del 1814⁵⁶ e del 1830.

Gli articoli dal 24 al 34 della Carta del 1814⁵⁷ erano dedicati alla Camera dei Pari. L'art. 24, in particolare, disponeva che la Camera dei Pari era una parte essenziale del potere legislativo; l'art. 27 esordiva disponendo che la nomina dei Pari di Francia spettava al re.

rappresentativo», la Carta costituzionale francese del 1814 inaugurò la stagione del costituzionalismo «liberale conservatore» e, insieme con la Carta del 1830, costituì quell'ordinamento della «monarchia limitata» che fu di riferimento nell'Europa continentale del XIX secolo per i paesi che si vollero dotare di costituzioni scritte. Anche l'Italia conobbe la «monarchia limitata» con lo *Statuto del Regno di Sardegna* del 1848 («Statuto Albertino»), che di quella fu un significativo esempio.

La prevalenza delle prerogative regie nei confronti di quelle parlamentari, caratteristica precipua della Carta del 1814, non impedì comunque che si avviasse un processo di parlamentarizzazione dell'assetto costituzionale, grazie alla sperimentazione di istituti, principi e culture caratteristici dei regimi parlamentari. Nei concitati anni tra il 1814 e il 1830 si svolse, in un alternarsi di innovazioni e rimpianti assolutistici, aperture e battute d'arresto, un primo periodo di «apprendistato al parlamentarismo» che, dopo la rivoluzione di luglio e l'emanazione della nuova Carta nel 1830, avrebbe consentito una importante evoluzione culturale e politica nella prospettiva dell'affermazione del sistema liberal-democratico».

⁵⁴ Cfr. P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris 1994.

⁵⁵ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 304.

⁵⁶ Subito prima del primo articolo della Carta costituzionale francese del 4 giugno 1814, infatti, si legge che «Per questi motivi, noi abbiamo volontariamente, e per il libero esercizio della nostra autorità reale accordato e accordiamo, fatto concessione e dono ai nostri sudditi, sia per noi che per i nostri successori, e per sempre, della seguente Carta costituzionale».

⁵⁷ Cfr. P. Simon, *L'élaboration de la Charte constitutionnel de 1814 (1^{er} avril-4 juin 1814)*, cit.; cfr. pure E. De Waresquiel, *Le préambule de la Charte du 4 juin 1814*, in «Jus Politicum», 13 (2014), p. 6, in cui riflettendo sul preambolo della Carta costituzionale francese del 1814, l'A. ha affermato quanto segue: «Tout cela est on ne peut plus clair, et pourtant le plus extraordinaire est que sur le moment le préambule de la Charte du 4 juin 1814 a été aussi bien reçu par les héritiers de la Révolution, au moins celle de 1789, que par ceux de l'ancienne monarchie. La vision que l'on aura bientôt de la Charte différera en effet très vite selon que l'on considérera sa forme ou son esprit. Les royalistes vont se satisfaire de la forme de l'octroi qui préserve l'essentiel de la prérogative royale tandis que les libéraux trouveront dans la prise en compte, surtout dans la première partie du texte qui concerne les «droits publics des Français» des acquis de la Révolution, la liberté, l'égalité devant la loi, l'impôt et les emplois, les raisons de leur approbation».

Per quel che concerneva invece le funzioni, l'art. 33 sanciva che la Camera in questione giudicava i delitti di alto tradimento e di attentati alla sicurezza dello Stato che sarebbero stati stabiliti dalla legge. È importante evidenziare la sussistenza di una riserva di legge in tema di determinazione dei delitti di alto tradimento e di attentati (al plurale) alla sicurezza statale. Il legislatore italiano del 1848, pur conscio del testo della Carta francese in analisi, ha omesso la costituzionalizzazione della riserva legislativa, lasciando alla discrezionalità tecnica e alla opportunità nonché al buon senso delle istituzioni e dei giuristi dell'epoca il compito di riempire di significato normativo quelle espressioni così formalizzate.

La segretezza delle deliberazioni della Camera dei Pari, stabilita ai sensi dell'art. 32 della Carta francese del 1814, pertanto, veniva bilanciata dalla garanzia della riserva di legge consacrata all'interno della Carta costituzionale.

Le medesime disposizioni sono state riprodotte all'interno della Carta francese del 1830, la quale disciplinava il funzionamento della Camera dei Pari dall'art. 20 all'art. 29. Alcuni caratteri del giudizio tuttavia erano cambiati rispetto alla Carta del 1814. Si pensi, ad esempio, al fatto che ai sensi dell'art. 27 le sedute della Camera dei Pari erano pubbliche come quelle della Camera dei deputati.

I delitti di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato qui in analisi erano la diretta derivazione dei reati cc.dd. di maestà o di lesa maestà, volendosi in primo luogo accennare con tale espressione alla sovranità della cosa pubblica, e successivamente alla dignità del principe, dignità che veniva appunto offesa da quel tipo di reati⁵⁸. Il concetto di alto tradimento, invece, aveva una consonanza storica con il reato di fellonia, che nella società feudale rappresentava la rottura della fede giurata dal vassallo al signore⁵⁹ che gli aveva concesso gli appezzamenti feudali⁶⁰.

Abolito il sistema feudale, il *nomen* giuridico di tradimento non stava più ad indicare il delitto commesso dal suddito bensì quello commesso dal pubblico ufficiale, ossia da un soggetto nel quale lo Stato aveva riposto una fiducia speciale, incaricandolo di un pubblico ufficio. In dottrina, però, c'è chi ha conservato l'espressione 'delitto di lesa maestà' riformulandola in senso restrittivo con la distinta espressione 'delitti di lesa nazionalità'⁶¹.

⁵⁸ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 305.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Cfr. E. Pessina, *Elementi di diritto penale*, Vol. III, Napoli 1885; P. Nocito, *Corso di diritto penale: Col Commento delle relative leggi esposto*, Capo I, Roma 1901.

⁶¹ Cfr. G. Puccioni, *Il Codice Penale Toscano illustrato sulla scorta delle fonti del diritto e della giurisprudenza*, Vol. IV, Pistoia 1857; E. Brusa, *Dei segreti politici*, in «Riv. pen.», 1877; Id., *Dell'attentato politico contro il sovrano, i poteri, la costituzione e l'integrità dello Stato*, in «Riv. pen.»

Per meglio definire i reati di cui si sta trattando e per collocare tali figure criminose nella esperienza monarchico-costituzionale⁶² dell'epoca, si farà ora riferimento alle disposizioni del Codice penale Zanardelli del 1889, considerato un codice illuminato dai principi del liberalismo penale affermati dalla dottrina nel XIX secolo⁶³.

I crimini di alto tradimento e d'attentato alla sicurezza dello Stato erano disciplinati all'interno del Libro II («Dei delitti in ispecie»), Titolo I «Dei delitti

1879; P. Grippo, *Dei reati di guerra civile, strage, devastazione e saccheggio*, Napoli 1881; A. Capocelli, *Alto tradimento*, in «Enciclopedia giuridica italiana», Milano 1892; P. Nocito, *Alto tradimento*, n. 11, in «Digesto italiano», Torino 1893; Id., *I reati di Stato con speciale riguardo all'alto tradimento*, Torino 1893; R. Crespolani, *Dei delitti contro i poteri dello Stato*, in «Riv. pen.», Suppl. VII, 1898.

⁶² Cfr. T. Arabia, *Trattato di diritto costituzionale ed amministrativo*, Napoli 1881; W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford 1892; D. Zanichelli, *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i verbali del Consiglio di Conferenza*, Roma 1898; G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1908; P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986; L. Mangoni, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, Napoli 1986; P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano 1987; S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995; M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano 1997; C. Ghisalbetti, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994*, Bari-Roma 2002; P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino 2007; P. Ridola, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino 2018; Y. M. Citino, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 1/2020.

⁶³ Cfr. G. Crivellari-G. Suman, *Il Codice penale per il Regno d'Italia, approvato dal r. Decreto 30 giugno 1889, con effetto dal 1° gennaio 1890, interpretato sulla scorta della dottrina e delle fonti*, Torino 1896; F. Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*, Firenze 1897; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, V, *La costruzione dello Stato unitario (1860-1871)*, Milano 1968; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa*, I, *Le fonti e il pensiero giuridico*, Milano 1982; S. Moccia, *Ideologie e diritto nel sistema sanzionatorio del codice Zanardelli*, in S. Vinciguerra (cur.), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova 1999; T. Padovani, *La tradizione penalistica toscana nel codice Zanardelli*, in S. Vinciguerra (cur.), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, cit.; F. Colao, *Il diritto penale politico nel codice Zanardelli*, in S. Vinciguerra (cur.), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, cit.; P. Finelli-G. L. Fruci, *L'organizzazione della politica nell'Italia liberale: due casi di studio*, in «Società e Storia», n. 88/2000, pp. 217 ss.; P. Alvazzi del Frate, *Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari*, cit.; Id., *Giustizia e garanzie giurisdizionali. Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari*, Torino 2011; L. Lacchè, *Un code pénal pour l'Unité italienne: le code Zanardelli (1889). La genèse, le débat, le projet juridique*, in «Seqüencia», XXXVIII, 68/2014, pp. 37-57.

contro la sicurezza dello Stato»), Capi I e II⁶⁴ del Codice Zanardelli, *sub specie* di delitti contro la patria e delitti contro i poteri dello Stato. Tra i delitti contro la patria, *ex artt.* 104-116⁶⁵, rientravano i fatti diretti a sottoporre lo Stato o una

⁶⁴ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 305.

⁶⁵ Art. 104. – Chiunque commette un fatto diretto a sottoporre lo Stato o una parte di esso al dominio straniero, ovvero a menomarne l'indipendenza o a discioglierne l'unità, è punito con l'ergastolo.

Art. 105 – Il cittadino che porta le armi contro lo Stato è punito con la reclusione per un tempo non inferiore ai quindici anni.

La stessa pena si applica anche se il colpevole aveva perduto la cittadinanza per essere entrato al servizio militare di uno Stato estero.

Se il colpevole, prima di commettere il fatto, aveva perduto la cittadinanza per qualunque altra causa, è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a dieci anni.

Art. 106 – Chiunque tiene intelligence con un Governo estero o con gli agenti di esso, o commette altri fatti diretti a promuovere ostilità o guerra contro lo Stato italiano, ovvero a favorire le operazioni militari di uno Stato in guerra con lo Stato italiano, è punito con la reclusione da otto a venti anni; e, se consegue l'intento, con l'ergastolo.

Art. 107 – Chiunque rivela segreti, politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato, sia comunicando o pubblicando documenti o fatti, ovvero disegni, piani o altre informazioni che riguardino il materiale, le fortificazioni o le operazioni militari, sia agevolandone in qualsiasi modo la cognizione, è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a tre anni e con la multa superiore alle lire duemila.

La pena è:

1.° della reclusione o della detenzione da tre a cinque anni e della multa non inferiore alle lire quattromila, se i segreti siano rivelati ad uno Stato estero od ai suoi agenti;

2.° della reclusione o della detenzione da cinque a quindici anni e della multa non inferiore alle lire cinquemila, se i segreti siano rivelati ad uno Stato in guerra con lo Stato italiano od ai suoi agenti, ovvero se il fatto abbia turbato le relazioni amichevoli del Governo italiano con un Governo estero.

Se il colpevole era, per ragione d'ufficio, in possesso dei disegni, dei piani o dei documenti, o altrimenti a cognizione dei segreti, ovvero ne era venuto in possesso o a cognizione con violenza o inganno, la pena è aumentata di un terzo.

Art. 108. – Con le pene rispettivamente stabilite nell'articolo precedente è punito chi ottiene la rivelazione dei segreti o se ne procura altrimenti la cognizione.

Art. 109 – Quando alcuno dei segreti indicati nell'art. 107 sia conosciuto per negligenza o imprudenza di chi, per ragione d'ufficio, sia in possesso dei disegni, dei piano o dei documenti od a cognizione dei segreti stessi, questi è punito con la detenzione da tre a diciotto mesi e con la multa sino a lire mille.

Art. 110 – Chiunque indebitamente rileva piani di fortificazioni, di navi, di stabilimenti, di strade o di altre opere militari, ovvero a tal fine s'introduce clandestinamente o con inganno in detti luoghi, l'accesso ai quali sia vietato al pubblico, è punito con la reclusione o con la detenzione da sei a trenta mesi e con la multa da lire cento a tremila.

Per il solo fatto di entrare clandestinamente o con inganno in detti luoghi, la pena è della detenzione sino a sei mesi.

Art. 111 – Chiunque, incaricato dal Governo italiano di trattare con un Governo estero affari di Stato, si rende infedele al mandato, in modo da poter nuocere all'interesse

parte di esso al dominio straniero, quelli diretti alla menomazione dell'indipendenza statale o al discioglimento della sua unità; oppure il portare armi contro lo Stato, il tenere intelligence segrete con un governo estero a danno dello Stato, o le rivelazioni di segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato; e ancora, l'esporre lo Stato al pericolo di una guerra attraverso arruolamenti o altri atti di carattere ostile non approvati dal governo interno; così pure lo sfregio della bandiera nazionale, l'accettazione di onorificenze, pensioni o altra utilità da uno Stato che fosse in guerra con lo Stato italiano⁶⁶.

Nella disciplina codicistica dei delitti contro il potere dello Stato (artt. 117-127)⁶⁷, rientravano le figure criminose dei reati contro la vita, l'integrità e la

pubblico, è punito con la reclusione o con la detenzione da tre a dodici anni.

Art. 112 – Le pene stabilite negli articoli 106 e seguenti si applicano anche se il delitto sia commesso a danno di uno Stato estero alleato dello Stato italiano a fine di guerra e in tempo di essa.

Art. 113 – Chiunque, con arruolamenti o altri atti ostili non approvati dal Governo, intrapresi nel regno o all'estero, espone lo Stato al pericolo di una guerra, è punito con la detenzione da cinque a dieci anni; e, se la guerra ne segua, con la detenzione non inferiore ai sedici anni.

Se gli atti non approvati dal Governo espongono solamente lo Stato o gli abitanti di esso al pericolo di rappresaglie, ovvero turbino le relazioni amichevoli del Governo italiano con un Governo estero, il colpevole è punito con la detenzione da tre a trenta mesi; e, se ne segua la rappresaglia, con la detenzione da trenta mesi a cinque anni.

Art. 114 – Il cittadino, o lo straniero residente nel regno, che, in tempo di guerra, somministra direttamente o indirettamente allo Stato nemico od ai suoi agenti provvigioni o altri mezzi che possano essere rivolti a danno dello Stato italiano, è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni e con la multa da lire mille a cinquemila.

Art. 115 – Chiunque, per fare atto di disprezzo, toglie, distrugge o sfregia in luogo pubblico o aperto al pubblico la bandiera o altro emblema dello Stato è punito con la detenzione da tre a venti mesi.

Art. 116 – Il cittadino, che accetta onorificenze, pensioni o altre utilità da uno Stato in guerra con lo Stato italiano, è punito con la multa da lire cento a tremila.

⁶⁶ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., p. 305.

⁶⁷ Art. 117 – Chiunque commette un fatto diretto contro la vita, la integrità o la libertà della sacra persona del Re è punito con l'ergastolo.

Si applica la stessa pena, se il fatto sia diretto contro la vita, la integrità o la libertà personale della Regina, del Principe ereditario o del Reggente durante la reggenza.

Art. 118 – È punito con la detenzione non inferiore a dodici anni chiunque commette un fatto diretto:

- 1.° a impedire al Re o al Reggente, in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'esercizio della sovranità;
- 2.° a impedire al Senato o alla Camera dei deputati l'esercizio delle loro funzioni;
- 3.° a mutare violentemente la costituzione dello Stato, la forma del Governo o l'ordine di

libertà della persona del re, della regina, del principe ereditario, del reggente durante la reggenza, nonché i fatti diretti ad impedire al re, al reggente, al Senato e alla Camera l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali; e ancora, i fatti diretti al mutamento violento della costituzione statale, della forma di governo, della successione al trono; come pure l'arruolamento di cittadini nel regno al servizio di uno Stato estero, i fatti diretti a provocare una

successione al trono.

Art. 119 – Chiunque, nel territorio del regno e senza autorizzazione del Governo, arruola o arma cittadini, a fine di militare al servizio di uno Stato estero, è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a quattro anni.

La pena è da diciotto mesi a sei anni, se fra gli arruolati vi sia qualche militare.

Art. 120 – Chiunque commette un fatto diretto a far sorgere in armi gli abitanti del regno contro i Poteri dello Stato è punito con la detenzione da sei a quindici anni.

Se la insurrezione sia avvenuta, chi la promosse o diresse è punito con la detenzione per un tempo non inferiore ai diciotto anni.

Chi solamente vi partecipò è punito con la detenzione da tre a quindici anni.

Art. 121 – Chiunque, senza averne per legge la facoltà e senza mandato del Governo, prende un comando di truppe, piazza, fortezze, posti militari, porti, città, navi da guerra, è punito con la detenzione da cinque a dieci anni.

Art. 122 – Chiunque, con parole od atti, offende il Re è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni e con la multa da lire cinquecento a cinquemila.

Se l'offesa sia fatta ad un'altra fra le persone indicate nell'articolo 117, il colpevole è punito con la reclusione o con la detenzione da otto mesi a tre anni e con la multa da lire cento a millecinquecento.

Se l'offesa sia fatta pubblicamente, ovvero in presenza dell'offeso, la pena è aumentata di un terzo.

Art. 123 – Chiunque pubblicamente vilipende il Senato o la Camera dei deputati è punito con la detenzione da uno a trenta mesi e con la multa da lire cinquanta a millecinquecento.

Se l'offesa sia fatta al cospetto del Senato o della Camera, la detenzione è da sei mesi a tre anni e la multa da lire trecento a tremila.

Art. 124 – Per i delitti preveduti nei due precedenti articoli non si procede che dietro autorizzazione del Ministro della Giustizia nei casi indicati nell'articolo 122, e del Senato o della Camera dei deputati nei casi indicati nell'articolo 123.

Art. 125 – Chiunque pubblicamente fa salire al Re il biasimo o la responsabilità degli atti del suo Governo è punito con la detenzione sino ad un anno e con la multa da lire cinquanta a mille.

Art. 126 – Chiunque pubblicamente vilipende le istituzioni costituzionali dello Stato è punito con la detenzione sino a sei mesi o con la multa da lire cento a duemila.

Art. 127 – Chiunque commette un delitto contro una fra le persone della Famiglia Reale non indicate nell'articolo 117 soggiace alla pena stabilita per il delitto commesso aumentata da un sesto ad un terzo.

In ogni caso, la pena restrittiva della libertà personale non può essere inferiore a tre mesi, nè la pena pecuniaria a lire cinquecento.

Se il delitto sia tra quelli per i quali è necessaria la querela di parte, non si procede che dietro autorizzazione del Ministro della Giustizia.

insurrezione in armi degli abitanti del regno contro i poteri dello Stato. Tra i delitti contro i poteri dello Stato erano presenti la presa del comando di truppe, navi o fortezze senza facoltà né ordine del re e, ancora, le offese al re, alla regina, al principe ereditario, al reggente con parole o atti, nonché il pubblico vilipendio del Senato, della Camera, delle istituzioni di carattere costituzionale. All'interno di queste figure criminose rientravano pure il far risalire pubblicamente il biasimo o la responsabilità degli atti di governo al re, e i delitti contro le altre persone della famiglia reale⁶⁸.

Una parte della dottrina d'inizio Novecento⁶⁹ ha spiegato la *ratio* della istituzione dell'Alta Corte di Giustizia senatoria, con particolare riferimento alla competenza per il giudizio sui crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza statale, riferendosi al concetto di rappresentanza della nazione. È stato a tal proposito osservato come negli ordinamenti costituzionali di vari Paesi i reati che interessavano tutta la nazione fossero in genere deferiti ad organi che rappresentassero l'intera nazione⁷⁰ medesima.

La necessità di una giurisdizione speciale di alto prestigio e di carattere rappresentativo-nazionale⁷¹ era inserita tra le riflessioni dottrinali sulla categoria penalistica dei cc.dd. «delitti di Stato»⁷².

Le tendenze liberali moderate della dottrina furono presto neutralizzate dall'irrompere di alcune tra le teorie organiciste⁷³ dei pensatori italiani che si accostarono all'idea di Stato fascista⁷⁴, in cui e attraverso cui le realtà

⁶⁸ F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. II, cit., pp. 305-306.

⁶⁹ L. Rajola Pescarini, *Del Senato come Alta Corte di Giustizia*, cit., p. 29.

⁷⁰ *Ibid*, in cui l'A., nella ricerca di una idonea attribuzione di senso alle funzioni giudiziarie attribuite al Senato costituito in Alta Corte, ha sostenuto che «È vero che presso di noi i giurati rappresentano la coscienza nazionale, ma ciò nonpertanto essi hanno sempre qualche cosa di locale, ed in questi reati che interessano tutta la nazione si è creduto bene istituire il Senato giudice delle offese dirette alla nazione che esso rappresenta. Questo almeno io credo che sia l'argomento più valido che possa sostenere codesto potere dell'Alta Corte».

⁷¹ Il Senato era infatti nominato dal re, non eletto dai cittadini legittimati al voto (come era invece il caso della Camera dei deputati). In ragione di ciò, il concetto di rappresentatività è da intendere nel senso di riferibilità al Senato della cura di superiori interessi della nazione, unitariamente intesa, sotto il profilo dell'amministrazione della giustizia nei casi peculiari previsti dalla Carta albertina.

⁷² Cfr. G. Napodano, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, in E. Pessina (cur.), *Enciclopedia del diritto penale italiano – raccolta di monografie*, Vol. VI, Milano 1909.

⁷³ Cfr. P. Alvazzi del Frate, *Individuo e comunità. Considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, cit.

⁷⁴ Cfr. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano 1985; Id., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano

sociali avrebbero dovuto essere assorbite per essere riconosciute⁷⁵. Non a caso durante la stagione fascista il giurista penalista Arturo Rocco⁷⁶, in un suo intervento nei lavori preparatori della Commissione ministeriale di riforma del codice penale degli anni 1927-1928, aveva correlato la dicitura di «delitti contro la personalità dello Stato» all'idea secondo cui lo Stato fosse «una persona in senso sociale, politico, giuridico»⁷⁷.

1994; Id., *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Torino 1998; Id., *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari 2004.

⁷⁵ Cfr. S. Panunzio, *Lo Stato fascista*, Bologna 1925; C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931. Oltre allo studio di Mario Caravale si v. G. Ferri, *La cittadinanza e la personalità dello Stato nel regime fascista*, in *La cittadinanza tra Impero, Stati nazionali ed Europa. Studi promossi per il MDCCC anniversario della constitutio Antoniniana*, QVAESTIO. *Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità tra passato e presente*, Roma 2015, p. 308, in cui l'A. ha scritto che «Riprendendo il pensiero di Mario Caravale, per recuperare il rapporto tra Stato e società e superare il formalismo dogmatico dello Stato-persona, bisognerà attendere i germi di un più maturo Costantino Mortati che nel 1940, con *La costituzione in senso materiale*, solleciterà la dottrina a guardare la realtà sociale non più come un dato pregiuridico ma come parte integrante dell'ordinamento».

⁷⁶ Cfr. G. Chiodi, *Alfredo Rocco e il fascino dello Stato totale*, in I. Birocchi, L. Loschiavo (curr.), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma 2015, pp. 289 ss.

⁷⁷ Si v. i «Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale», IV, Atti della Commissione ministeriale incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice penale, Parte III, Verbali delle sedute della Commissione – Libro II del Progetto – verbali nn. 46-62, Roma 1929, pp. 14-15, in cui Arturo Rocco si era retoricamente interrogato circa il nome da dare ai delitti che offendevano lo Stato italiano in quelli che erano considerati i suoi supremi interessi politici, interni e internazionali, e si era risposto affermando che «La legge oggi parla di *delitti contro la sicurezza dello Stato*. Noi abbiamo detto *delitti contro la personalità dello Stato*. Vi è chi propone *delitti contro la Patria*. Ma è evidente che non si possono chiamare così, perché, se commessi da stranieri, non sono più delitti contro la Patria. È solo il cittadino il quale commette questi delitti che offende anche un dovere di fedeltà politica verso la Patria. Altri propone *delitti contro lo Stato*; ma anche i delitti contro la pubblica Amministrazione, anche i delitti verso l'amministrazione della Giustizia sono delitti contro lo Stato, e allora, se vogliamo designare soltanto quei delitti contro lo Stato che offendono, non l'attività amministrativa o giurisdizionale dello Stato, ma lo Stato in sé stesso, in quelli che sono i suoi supremi beni e interessi di carattere politico interno o internazionale, non possiamo dire delitti contro lo Stato, espressione troppo comprensiva». Rocco, passando poi a discorrere di sicurezza, ha sostenuto che «Il concetto di sicurezza è un concetto correlativo a quello di pericolo; quindi, dire delitti contro la sicurezza dello Stato implica il concetto della necessità di tutelare la vita dello Stato contro quelle azioni che pongono in pericolo la esistenza stessa dello Stato». Giungendo quindi a discorrere circa la natura dello Stato, Rocco ha sostenuto quanto segue: «Lo Stato è infatti una persona in senso sociale, politico, giuridico. Una volta poi entrati in questo concetto di delitti che offendono lo Stato come persona, doveva subentrare la sotto distinzione fra *delitti contro la persona dello Stato*, a seconda che la si guardi

Nell'Europa della seconda metà del XIX secolo e dei primi anni del XX secolo, invero, una parte consistente della dottrina pubblicistica aveva già elaborato alcune teorie sullo Stato partendo da concezioni rigorosamente formalistiche, incentrate sul concetto di Stato-persona. Esponenti del positivismo giuridico tedesco come Karl Friedrich von Gerber, Paul Laband e Georg Jellinek avevano specificato la teoria dello Stato-ordinamento personificando il concetto di Stato, corroborando e sviluppando le visioni organicistiche presenti in dottrina⁷⁸. Il rapporto tra lo Stato e la società non era concepito come una relazione di immedesimazione e di servizio attraverso il pieno sviluppo della rappresentanza politica della società nelle istituzioni. Il diritto, quale dato formale dello Stato-persona, veniva spesso salutato come uno strumento utilizzato per dare «la sua sanzione formale ad una situazione di fatto»⁷⁹.

Il fascismo piegò le teorie organicistiche dello Stato-persona in una dimensione che rifiutava il modello di Stato liberale faticosamente edificato nell'Ottocento, e costruì una dittatura autoritaria e illiberale. Nella dittatura fascista gli equilibri e le sensibilità istituzionali precedentemente maturate, come quelle inerenti al garantismo speciale del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, risultarono aprioristicamente alterate.

nei rapporti interni con i cittadini o, in genere, coi sudditi dello Stato, o nei rapporti internazionali con gli altri Stati, tenendo conto che l'azione del colpevole può offendere lo Stato sia nei rapporti interni, sia nei rapporti internazionali. Né con ciò si scinde la personalità dello Stato in una doppia personalità, una interna e l'altra internazionale, giacché la personalità dello Stato è una sola, sia che la si guardi dal punto di vista del diritto interno, sia che la si guardi dal punto di vista internazionale».

⁷⁸ Cfr. R. Car, *La concezione dello Stato popolare (Volksstaat) nei giuristi tedeschi del tardo Ottocento*, in *Il governo del popolo. Rappresentanza, partecipazione, esclusione alle origini della democrazia moderna*, 2012, pp. 71-90.

⁷⁹ K. F. von Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Lipsia 1865, p. 45.