

N. 1368

Udienza pubblica del dì 31 luglio 1917

VOL. SENTENZE

IN NOME DI SUA MAESTA'

VITTORIO EMANUELE III.

REGISTRO GENERALE

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE

RE D'ITALIA

N. 1259

La Corte di Cassazione di Roma

Sezione I.ª Penale

Ha pronunciato la seguente  
SENTENZA

*Fatto cancellare  
Lagorio 1917  
Primo*

Sul ricorso interposto da

MATTEOTTI GIACOMO LAURO, fu Girolamo, di anni 31, da  
FRATTA POLESINE,

Contro

la sentenza del Tribunale di Rovigo, 18 aprile 1917, che confermò in ogni sua parte e capo la sentenza del Pretore locale, 5 luglio 1916, portante condanna del ricorrente a giorni 30 di arresto per contravvenzione alla legge di P. a S. a

Visti gli atti, la sentenza denunciata ed il ricorso:

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal Consigliere  
Comm. GIOVANNI SANTORO

Udito il difensore Avv. Guarnieri Ventimiglia

Udito il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale  
Comm. NONIS, che ha concluso per  
l'annullamento della sentenza senza rinvio

In giudizio di appello contro sentenza del pretore di Rovigo, 5 luglio 1916, che dichiarò Matteotti Giacomo Lauro, fu Girolamo, colpevole di contravvenzione a l'articolo 3° della legge sulla pubblica sicurezza, 30 giugno 1869, n. 6141, e lo condannò a la pena dell'arresto per giorni trenta, ordinando la sospensione dell'esecuzione della condanna per mesi diciotto, il tribunale di Rovigo con sentenza, 16 aprile 1917, ritenne accertato in fatto che nel 5 giugno 1916 il dottor Matteotti partecipava come consigliere a la pubblica adunanza del consiglio provinciale di Rovigo, ed, avendo altro consiglio proposto che una determinata somma, stanziata da l'amministrazione provinciale a favore dei comitati di assistenza civile, fosse erogata a favore degli abitanti dell'alto Vicentino, rifugiatisi anche nella provincia di Rovigo a causa dell'offensiva austriaca, era uscito con irruenta parola in queste frasi, le quali avevano dato luogo ad un tumulto: " Abbasso la guerra, questa è una guerra nefasta da noi socialisti ufficiali non voluta, siete degli assassini e dei barbari".

Il Tribunale ritenne che l'assunto dell'imputato, cioè di essersi limitato a manifestare il suo dissenso dal pensiero del consigliere Merlin ed a confermare l'avversione sua a la guerra, era contraddetto da le testimonianze, da le quali emerse che il Matteotti non si contenne nei limiti di una dichiarazione di voto, ma trascese l'ambito di un esercizio legale del suo mandato di consigliere provinciale; ritenne che le grida e le manifestazioni del Matteotti,

per il loro contenuto intrinseco, pel tempo e per le singolari condizioni del momento politico in cui furono emesse, hanno il carattere sedizioso e costituiscono la contravvenzione a l'articolo 3 della legge sulla pubblica sicurezza, indipendentemente da ogni indagine sul fine di sedizione dell'imputato.

Contro la sentenza del tribunale l'imputato ha ricorso per questo motivo:

Nel fatto di colui che in un consiglio provinciale legalmente esprime il suo parere in merito alla guerra attuale in opposizione a quello prima manifestato dalla maggioranza consigliare, e, interrotto con grida e urla dalla maggioranza stessa, riassume nel grido " Abbasso la guerra, viva l'internazionale" e simili le sue opinioni, non si può ravvisare il reato di grida sediziose, di cui all'articolo 3 della legge sulla pubblica sicurezza; perché a) da gli articoli 2 e 4 di quella legge, a costituire il reato, si può dedurre la necessità dello estremo obiettivo che le grida siano dirette " contro i poteri dello Stato e contro i capi dei Governi esteri e i loro rappresentanti", ciò che nel fatto ritenuto da la sentenza manca assolutamente; b) manca poi l'altro estremo dell'assembramento o riunione di persone, le quali possano da quelle grida essere eccitate contro i poteri dello Stato e contro le direttive di essi; perché assembramento o riunione non può essere considerato lo scarso pubblico di poche persone assistenti alla seduta ( circostanza ammessa dalla denunziata sentenza ) e tanto meno i consiglieri della maggioranza avversaria professanti le stes-



se opinioni del Governo ;

c) non possono ritenersi sediziose le grida rivolte non ad eccitare un assembramento di persone contro i poteri dello Stato, ma contro la stessa riunione di persone, così da eccitare gli animi in modo pericoloso per la pubblica quiete o tranquillità ; perché, nel fatto in esame le grida essendo state emesse in risposta e per reazione a le grida avversarie interrompenti un legale e tranquillo discorso, queste e non quelle avrebbero provocato il pericolo per la pubblica tranquillità.

Osserva essere erroneo il principio, enunciato nel ricorso, che a costituire il reato preveduto nell'articolo 3 della legge su la pubblica sicurezza sia necessario l'elemento obbiettivo che le grida e manifestazioni sediziose, emesse nelle riunioni o negli assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico, siano dirette " contro i poteri dello Stato o contro i capi dei Governi esteri ed i loro rappresentanti "; perché, così argomentando, si attribuisce a la legge altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore. Negli articoli 2 e 3 della legge suenunciata sono prevedute due ipotesi di fatti diversi costituenti diversa specie di reato : nell'articolo 2 si prevede che in occasione di riunione o di assembramento in luogo pubblico o aperto al pubblico avvengano manifestazioni o grida sediziose, che costituiscono delitti contro i poteri dello Stato o contro i capi dei Governi <sup>esteri</sup> ed i loro rappresentanti, ovvero avvengano altri delitti preveduti dal codice penale ;

nell'articolo 3 si prevede che le grida e manifestazioni sediziose, emesse nelle riunioni o negli assembramenti di che all'articolo precedente, cioè in luogo pubblico o aperto al pubblico, non costituiscono delitti contemplati dal codice penale ; queste grida e manifestazioni la legge punisce come contravvenzione ..

Dalla chiara locuzione della legge e da l'ampia discussione che ne fu fatta in Parlamento risulta evidente che sediziose possono essere non soltanto le grida e manifestazioni contro i poteri dello Stato o contro i capi dei Governi esteri ed i loro rappresentanti .

Pure, è manifesta ed illegale confusione di nozioni giuridiche diverse comprendere le adunanze dei consigli comunali o provinciali tra le riunioni pubbliche disciplinate negli articoli 1 e 6 della legge sulla pubblica sicurezza ; perché nelle une e nelle altre più persone appositamente convocate convergono in un luogo determinato per discutere, deliberare, prendere decisioni, formulare voti, fare in somma atto di volontà collettiva unanime o della maggioranza in rapporto a l'obbietto e lo scopo preordinato dell'adunanza o della riunione; ma queste sono intrinsecamente ed estrinsecamente diverse tra loro per l'intima essenza, per la costituzione organica, per la ragion di essere, per la funzione che esercitano, per l'obbiettività, per il luogo, per la forma .

I consigli comunali e provinciali, istituiti per legge rispettivamente in ogni comune e in ogni provincia del territorio del regno, sono organicamente costituiti da cittadini dello Stato o delle altre provincie italiane, o anche da non italiani che abbiano acquistato il diritto elet

torale, eletti dal popolo nel tempo, nelle forme e nel numero che la legge ha stabilito; esercitano una pubblica funzione, avente oggetto rispettivamente l'amministrazione comunale o provinciale, e ogni consigliere nell'atto o a causa dell'esercizio delle sue funzioni è considerato pubblico ufficiale per gli effetti della legge penale: devono riunirsi ogni anno in sessione ordinaria nel numero delle volte, nel tempo, nelle forme, che la legge ha stabilito, e possono riunirsi anche straordinariamente per determinazione o per ordine dell'autorità amministrativa competente; le adunanze sono tenute sempre in propria sede, che non è luogo pubblico, ma aperto al pubblico quando con deliberazione motivata o per disposizione di legge non sia altrimenti stabilito, ed anche in questi casi le adunanze non sono mai private; il prefetto ed il sottoprefetto possono intervenire ai consigli comunali anche per mezzo di altri pubblici ufficiali dell'ordine amministrativo, non della pubblica sicurezza; il ministro dell'interne, può intervenire personalmente a tutti i consigli; la legge stabilisce speciali norme della vigilanza ed ingerenza governativa in rapporto a le deliberazioni dei consigli comunali e provinciali.

Non uno di questi elementi costitutivi e caratteri delle adunanze dei detti consigli si riscontra nelle riunioni pubbliche occasionali ed extravaganti, disciplinate perciò da la legge su la pubblica sicurezza e dal relativo regolamento. Dunque la disposizione dell'articolo 3 di questa legge penale, che non si estende oltre i casi in essa espressi, non è applicabile a le manifestazioni di voto e dei motivi di esso comunque fat-

te dai componenti i consigli comunali e provinciali nell'esercizio delle loro funzioni, anche quando le adunanze sono pubbliche.

A la tutela dell'ordine pubblico in queste adunanze provvede la legge comunale e provinciale, che nell'articolo 297 dichiara: " Chi presiede l'adunanza dei consigli è investito di potere discrezionale per mantenere l'ordine, l'osservanza delle leggi e la regolarità della discussione e deliberazioni.

" Ha la facoltà di sospendere o di sciogliere l'adunanza, facendone processo verbale da trasmettersi al prefetto ed al sottoprefetto, se si tratta di consiglio comunale o di giunta municipale, ed al ministro dell'interne, se degli altri ..

" Può nelle sedute pubbliche, dopo aver dato gli opportuni avvertimenti, ordinare che venga espulso dall'uditorio chiunque sia causa di disordine ed anche ordinarne l'arresto ..

" Si fa menzione di quest'ordine nel processo verbale e sulla esibizione del medesimo si procede all'arresto.

" L'individuo arrestato è custodito per 24 ore, senza pregiudizio di procedimento avanti i tribunali, quando ne sia il caso ..

Dunque per frenare le possibili irruenze o esorbitanze dei consiglieri intervenuti all'adunanza, per mantenere l'ordine tanto da parte dell'assemblea deliberante quanto da parte del pubblico che assiste, per garantire l'osservanza delle leggi e la regolarità delle discussioni e deliberazioni, la legge attribuisce a chi presiede



l'adunanza un ampio e illimitato potere discrezionale dell'esercizio del quale specifica le forme più importanti e gli atti più energici. - E, perché nell'adunanza l'ordine, l'osservanza delle leggi, la regolarità delle discussioni e deliberazioni possono essere turbate da irruenze o esorbitanze dei componenti il consiglio ovvero dell'uditorio, nelle sedute pubbliche, la legge dichiara che nel primo caso chi presiede l'adunanza può sospenderla o scioglierla, facendone processo verbale da trasmettere non a l'autorità giudiziaria per un procedimento penale, ma al Prefetto o al Sottoprefetto o al Ministro dell'interno, a norma delle distinzioni susseguenti; nel secondo caso può provvedere a norma dei capoversi 2, 3, e 4° dell'articolo 297. -

Che il tribunale, per dimostrare potersi procedere penalmente contro l'imputato a causa delle parole pronunciate nell'esercizio delle sue funzioni in pubblica adunanza del consiglio provinciale, ripetendo un errore del primo giudice e per giunta lodandolo, invoca la disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 262 del testo unico della legge comunale e provinciale, 4 maggio 1898, n. 164, contenente l'inciso: " senza pregiudizio del procedimento, avanti i tribunali, quando ne sia il caso ". - Ma a parte l'erronea indicazione del testo della legge comunale e provinciale, l'invocata disposizione (riprodotta letteralmente nell'ultimo capoverso dell'articolo 297 della legge, approvata con regio decreto 4 febbraio 1915, N. 148) si riferiva e si riferisce non ai componenti il consiglio, ma a chiunque dell'uditorio sia causa di disordine e del quale chi presie-

de l'adunanza può ordinare l'espulsione ed anche l'arresto: nel qual caso " l'individuo arrestato è custodito per 24 ore, senza pregiudizio di procedimento avanti i tribunali, quando ne sia il caso ". In questo caso senza dubbio è possibile il procedimento avanti i tribunali, se, ben inteso, il fatto costituisca delitto, mentre la contravvenzione preveduta da l'articolo 3 della legge sulla pubblica sicurezza è di propria competenza del pretore, da la quale la legge comunale e provinciale non ha inteso derogare.

Quando di una disposizione di legge, formulata in cinque parti distinte e separate, si pone mente soltanto a un inciso dell'ultima parte, l'interpretazione non può essere che erronea; perché incivile est, nisi tota lege perspecta, una tantum vel alia particula inspecta, iudicare vel respondere.

Che il Tribunale, per dimostrare che il fatto dell'imputato costituisce reato ed essere applicabile la disposizione dell'articolo 3 della legge sulla pubblica sicurezza, in mancanza di altra più precisa disposizione di legge penale, ha osservato non essere dichiarato in nessuna disposizione di legge il principio dell'impunità dei consiglieri comunali e provinciali per ragione delle opinioni emesse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, così come è disposto nell'articolo 51 dello Statuto e nell'articolo 368 codice penale, per le offese contenute negli scritti presentati dalle parti o dai loro patrocinatori in causa, innanzi all'autorità giudiziaria, concernenti la controversia.

Ma questo argomento non ha valore, perché, il giudice, prima di accertare se nella legge esista una dispo-

*To nel riferito paragrafo*

sizione per effetto della quale il colpevole di reato non sia punibile o non si possa contro di lui procedere, deve constatare che il fatto dell'imputato costituisca reato e quale .-

Che la funzione di sovranità esercitata dal popolo nell'elezione dei suoi rappresentanti all'amministrazione del comune e della provincia investe il rappresentante della facoltà, anzi del dovere, di adempiere una pubblica funzione, cioè l'amministrazione di un ente autarchico, improntando ogni atto del suo ufficio al proprio convincimento incensurabile, a la libertà della propria coscienza. Questa libertà la legge garantisce con la disposizione dell'articolo 302, secondo la quale ogni consigliere ha diritto che nel verbale si faccia constatare del suo voto e dei motivi del medesimo ed eslandio di chiedere le opportune rettificazioni. - Così la legge tutela equamente il diritto della maggioranza e il diritto di ciascun consigliere, quando ritenga una proposta contraria al proprio convincimento o a l'interesse dell'ente, che rappresenta.

Senza dubbio questa libertà del voto motivato non importa licenza di violare la legge e gli altrui diritti, d'ingiuriare, diffamare, oltraggiare o commettere altri fatti che la legge penale prevede espressamente come reati; pure, se alcuna di queste violazioni di legge avvenga, che presiede l'adunanza, in virtù del potere discrezionale attribuitogli da la legge, può togliere la parola al consigliere che non rimane né limiti del suo diritto e del suo dovere; può ordinare non siano inserite nel verbale dell'adunanza le parole

sconvenienti; può <sup>o</sup>sospendere o sciogliere l'adunanza. - Ma a chi non intende quali sono le esigenze supreme della Patria e i doveri di ogni cittadino, di ogni comune e di ogni provincia in momenti eccezionali, nei quali è in pericolo l'integrità della Patria, la libertà e il diritto, non si può, né l'autorità giudiziaria deve, far intendere queste esigenze, applicando pene per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge od applicando disposizioni di legge che quel fatto non prevedono come reato; perché anche in tempo di guerra la giustizia dev'essere attuata conformemente alla legge ed in armonia con i principi fondamentali del nostro diritto pubblico.

-----  
P. Q. M.

La Corte dichiara che il fatto imputato a Matteotti Giacomo Isuro non costituisce il reato di contravvenzione a l'articolo 3 della legge su la pubblica sicurezza, del quale è dichiarato colpevole; annulla senza rinvio l'impugnata sentenza.

Così deciso in camera di consiglio dalla prefata Corte di Cassazione e pubblicato all'udienza del 31 luglio 1917.

Firmati = Moschini = Marcucci = De Gregorio  
= Santoro = Menzinger = Marconi = *Barry*

Sottoscritto = Pirani Vice Cancelliere

Copia conforme al suo originale che si rilascia per uso d'ufficio

Roma, li 9 agosto 1917

IL V. CANCELLIERE

*Barry*