



## Consiglio regionale del Veneto

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

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

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

---

COMMENTO

ALLO

Statuto del Regno

CON PREFAZIONE

DI

LUIGI LUZZATTI

Professore nell'Università di Roma

---

VOLUME III.

(Dall'Art. 48 all'Art. 84 ed ultimo).



UNIONE  
TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO, Corso Raffaello, 28

MILANO - ROMA - NAPOLI

1909

FRAT<sup>LLI</sup> DRUCKER  
EDITORI LIBRAI  
PADOVA







F. RACIOPPI e I. BRÜNELLI

---

# COMMENTO

ALLO

# STATUTO DEL REGNO

---

VOLUME III.

(Dall' Art. 48 all' Art. 84 ed ultimo)



UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO

*Corso Raffaello, 28*

MILANO — ROMA — NAPOLI

1909.



n° inv. 12.708

## Art. 48.

Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli.

### SOMMARIO.

Simultaneità delle sessioni delle due Camere.

§ 512. Ragion d'essere di questa disposizione statutaria. Conseguenze che ne derivano. — § 513. Origini di essa nel diritto pubblico francese. — Modificazioni in proposito del costituente piemontese. — \* § 514. Altre osservazioni per la retta interpretazione dell'articolo in esame.

### Simultaneità delle sessioni delle due Camere.

§ 512. — Dopo avere consacrato un titolo al Senato ed uno alla Camera separatamente, lo Statuto inizia qui un nuovo titolo contenente le disposizioni comuni ad entrambe le assemblee. Prima fra tali disposizioni, è che le sessioni dei due rami del Parlamento debbono cominciare e finire nel medesimo tempo.

Parlamento infatti non è la sola Camera elettiva, non è il solo Senato, ma è l'una e l'altro che insieme col Re costituiscono « collettivamente » l'organo legislativo dello Stato (§ 79). E la legge non si vuole che sia soltanto l'opera *concorde* del capo dello Stato e delle due assemblee, ma si vuole che sia anche la loro opera *simultanea*, ossia il risultato della volontà statuale quale si appalesa in un ben determinato momento politico. Se a notevole distanza di tempo un progetto approvato dall'una delle Camere potesse essere approvato efficacemente dall'altra, e poscia,



ad altra notevole distanza di tempo sanzionato e promulgato dal Re, in quest'atto si avrebbe bensì l'opera concorde dei tre membri del Parlamento, ma non si avrebbe la loro opera simultanea: onde potrebbesi incorrere il pericolo che l'atto, voluto un tempo dalle assemblee, non corrisponda più al loro pensiero, che è il pensiero stesso del popolo, nel momento in cui esso progetto diviene legge per tutti obbligatoria. L'Esecutivo, intervenendo per ultimo col mezzo della sanzione regia, sarebbe l'arbitro di elevarlo ad efficacia di legge. Per assicurare dunque la simultaneità dell'opera legislativa, lo Statuto, dopo aver determinato nell'articolo 9 che la legislatura è divisa in sessioni, in quest'articolo 48 aggiunge che le sessioni delle due Camere incominciano e finiscono nel medesimo tempo. Di qui la conseguenza, che al chiudersi della sessione tutti i progetti di legge non approvati ancora da una Camera, o approvati da una sola, o anche approvati da entrambe ma non sanzionati e promulgati del Re, cadono nel nulla e sono come se non fossero mai stati presentati.

Si aggiunga che l'articolo 56 dello Statuto fa assegnamento sopra una ben definita e precisa durata delle sessioni parlamentari, per determinare il fato dei progetti di legge respinti da una delle Camere. Cosicchè, dove l'una o l'altra assemblea si potesse riunire in sessione mentre l'altra è silente, sorgerebbero difficoltà nel distinguere se il progetto respinto può ripresentarsi. Il nostro diritto pubblico non conosce sessioni straordinarie, nè delle due Camere insieme, nè di una sola: tutte le sessioni sono ordinarie, tutte cominciano e finiscono all'identico giorno.

Lo stesso criterio s'impone anche in ordine alla seconda funzione delle assemblee politiche, cioè al sindacato sull'Esecutivo, il quale per altro, come vedremo nell'articolo 67, si esercita separatamente da ciascuna assemblea. Ora, se fosse consentito di convocare in sessione l'un ramo del Parlamento senza dell'altro, si avrebbero due inconvenienti positivi. Primieramente, l'assemblea convocata godrebbe una specie di monopolio o di privilegio nel valutare gli avvenimenti all'istante stesso in cui si svolgono e cioè

quando possono dar luogo a più efficace sindacato, mentre l'altra si vedrebbe ridotta al silenzio. Secondariamente, e supposto che sia convocata la sola assemblea vitalizia, il Gabinetto appoggiato da questa, che è più facile ad appoggiarlo, potrebbe ingolfarsi in una politica non accetta alla Camera elettiva, pur mostrando di non trascurare l'organo rappresentativo e scaricando su di questo la sua morale responsabilità; se invece battuto dall'assemblea vitalizia con un voto di sfiducia o di biasimo, non avrebbe il mezzo d'assicurarsi dei sentimenti dell'altra assemblea che più direttamente è arbitra delle crisi ministeriali, e così dovrebbe o dimettersi, o rimanere per un certo tempo sotto il pregiudizio d'una condanna parlamentare. In ogni caso, ove una Camera potesse convocarsi od essere convocata da sola per esercitare uffici che le spettano in comune con l'altra, essa finirebbe con l'acquistare una indebita preponderanza rompendo a proprio profitto l'equilibrio che la Costituzione ha stabilito per entrambe.

Ecco perchè da qualunque punto di vista s'impone la regola della simultaneità delle sessioni. In conseguenza: la convocazione, la proroga e la chiusura delle sessioni investono necessariamente entrambe le Camere. E se in ipotesi la Corona pretendesse prorogare o chiudere la sessione del solo Senato o quella della sola Camera elettiva, o se durante la proroga o la chiusura dell'una pretendesse riconvocare solo l'altra, l'atto regio sarebbe costituzionalmente nullo e privo d'effetti. Onde resta confermato che sarebbe incostituzionale e nulla anche la pretesa dell'una o dell'altra assemblea, di riconvocarsi o di continuare la propria sessione, mentre la Corona ha prorogata o chiusa la sessione per entrambe.

L'illegalità e la nullità comminate nel capoverso di quest'articolo 48 alle adunanze ordinate dal Re o disposte da una delle assemblee mentre l'altra non si trova in sessione, sono imposte dallo Statuto di pieno diritto e producono di pieno diritto i loro effetti giuridici: non essendovi nel nostro ordinamento positivo alcuna autorità che abbia ufficio di dichiararle previo esame e giudizio.

§ 513. — Di quest'articolo 48 non trovasi alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza, (§§ 7, 8) onde è necessario ricercarne le origini nel diritto francese e belga.

La Carta del 1814 conteneva i seguenti articoli, sotto il titolo dedicato alla Camera dei Pari:

Art. 24. — La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

Art. 25. — Elle est convoquée par le Roi *en même temps* que la Chambre des députés des départements. *La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.*

Art. 26. — Toute assemblée de la *Chambre des Pairs* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés ou qui ne serait pas ordonnée par le Roi, est illicite et nulle de plein droit.

La Costituzione del 1830 riprodusse i primi due articoli, coi numeri 20 e 21; all'ultimo invece sostituì il seguente:

Art. 22. — Toute assemblée de la *Chambre des Pairs* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés, est illicite et nulle de plein droit, *sauf le seul cas où elle est réunie comme Cour de justice, et alors elle ne peut exercer que des fonctions judiciaires.*

La Costituzione belga (1831) stabilì, a questo proposito, sotto il titolo concernente il Senato:

Art. 59. — Toute assemblée du *Sénat* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des Représentants, est nulle de plein droit.

Queste costituzioni, come si vede, considerarono il solo caso delle riunioni illecite della Camera Alta: della qual cosa possono assegnarsi due spiegazioni.

In primo luogo, il Senato francese prima ereditario e poscia vitalizio, e quello belga, elettivo, poteva, come ancora può, non essere disciolto dal Re quando egli scioglie la Camera; cosicchè alla cessazione di quest'ultima il Senato continuava ad esistere, e quindi era più facile il caso della convocazione sua nel silenzio dell'altra assemblea, anzichè il caso contrario. In secondo luogo: sembrò a questi uomini e in quell'epoca, maggiore il pericolo, che il Governo potesse talvolta lasciar nell'ombra la Camera popolare o più direttamente popolare, per appoggiarsi sul Senato, che per la sua composizione ereditaria o vitalizia o indirettamente

elettiva, si prestava al facile sospetto di nutrire spiriti meno liberali o più arrendevoli dell'altra.

Più corretto, il costituente piemontese congegnò l'articolo 48 in maniera da comprendere a pari grado entrambe le assemblee, e scrisse l'articolo medesimo fra le « disposizioni comuni alle due Camere »: rimandando all'articolo 36, come a suo luogo proprio, la disposizione finale del riferito articolo 22 della Costituzione francese del 1830.

\* § 514. — Per conto nostro aggiungeremo due osservazioni che ci sembrano necessarie per intendere esattamente il significato di quest'articolo; osservazioni che furono suggerite dalla pratica, vale a dire dalle eccezioni sollevatesi in Italia nel primo recentissimo caso di messa in istato d'accusa di un Ministro (§ 502), ma che potrebbero sollevarsi per ogni altro caso in cui il Senato è convocato in Alta Corte.

Avemmo occasione di intrattenerci su questo stesso argomento nei §§ 377 e 378 ai quali, per quanto può occorrere e per maggiore chiarezza ci richiamiamo; ma tuttavia non ci sembra inutile tornarvi sopra perchè l'articolo lo richiede.

Poichè, dunque, quest'articolo è dettato, come fu osservato, in vista delle funzioni *comuni* dei due rami del Parlamento, il divieto di separate convocazioni non è dunque applicabile per l'adempimento di funzioni speciali che la Costituzione affidi singolarmente all'una o all'altra assemblea. Così negli Stati Uniti d'America e nell'Impero tedesco il Senato e rispettivamente il *Bundesrath* costituisce in proprio un Consiglio di Governo, avente funzioni connesse con l'Esecutivo alle quali non partecipa in alcuna guisa l'altra assemblea: e pertanto in quelle Costituzioni non può essere e non è vietato di convocare, ove occorra, quella sola Camera, perchè attenda ai suoi particolari còmpiti di governo.

Così pure nello Statuto nostro il Senato ha funzioni giudiziarie sue proprie, per le quali si può costituire o può essere costituito dal Re in Alta Corte di Giustizia: e per-

tanto nulla vieta che a codesta funzione esso attenda anche mentre è chiusa o prorogata la sessione dell'altra Camera; il che infatti è disposto esplicitamente nel capoverso dell'articolo 36 ai paragrafi ora citati.

L'articolo 48 poi non deve intendersi nel senso, che ogni *seduta* di una Camera abbia ad essere accompagnata indispensabilmente da una seduta dell'altra. Esso prescrive solo che le *sessioni* incominciano, si prorogano e si chiudono per entrambe nel medesimo tempo: come nel corso della sessione ogni Camera può regolare come più le talenta il numero e la durata delle sue adunanze. Infatti vedemmo nel § 181 che ciascuna assemblea ha potestà d'aggiornarsi quando e sin quando crede; e nel quadro riportato al § 444 vedemmo altresì, come siano in pratica meno numerose le adunanze del Senato a cui la composizione e lo spirito rendono possibile di assolvere in molto minor tempo i suoi uffici.

**Art. 49.**

I senatori e i deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria.

## SOMMARIO:

**Il giuramento parlamentare.**

§ 515. Sue origini e vicende in Inghilterra. — § 516. Disamina della formula adottata dal nostro Statuto specialmente nei rapporti tra il giuramento e la libertà di culto. — § 517. Critiche mosse alla suddetta formola per quanto riflette la libertà delle opinioni politiche. — § 518. Risposta alle critiche.

**Tempo e forma del giuramento.**

§ 519. Quali siano le funzioni parlamentari al cui esercizio debba precedere il giuramento. — § 520. Se e quante volte possa verificarsi la necessità di giurare per parte dei membri dell'una e dell'altra Camera (n). — § 521. Momento e forma del giuramento (n). — § 522. La legge 30 dicembre 1882 sul giuramento politico (n).

**Il giuramento parlamentare.**

§ 515. — Vedemmo (§ 253) quale sia il valore e l'efficacia del giuramento come sanzione etica di doveri che non potrebbero essere sanzionati in altra guisa. Lo Statuto, che negli articoli 22 e 23 lo impone al Re ed al Reggente, con questo articolo 49 lo impone anche ai membri delle due Camere.

Il giuramento parlamentare ebbe le sue origini in Inghilterra. Fin dal 1534 s'introdusse la consuetudine che i membri dei Comuni prestassero un *oath of allegiance*, ossia

un giuramento di fedeltà alla Corona, e sin dal 1558 vi si aggiunse l'altra ch'essi prestassero pure un giuramento « di supremazia » inteso a riconoscere la supremazia spirituale del Re d'Inghilterra indipendentemente dalla chiesa di Roma. Nel 1562 e 1609 rispettivamente, le due consuetudini furono tramutate in obbligazioni giuridiche. Siffatti giuramenti si prestavano allora dai deputati innanzi al Lord Ciambellano, sedente nella Corte delle richieste; ma nel 1678 un'altra legge, mentre estendeva i due obblighi anche ai Lordi, chiamava i parlamentari a prestare i giuramenti nella rispettiva Camera. Era altresì richiesta fin dal 1673 una dichiarazione contro la transubstanziamento; e nel 1701 venne infine attivato pei Lordi e pei Comuni un giuramento, detto di abjura, che mirava a far disconoscere le pretese degli Stuardi al trono d'Inghilterra. L'obbligo era dunque politico e religioso ad un tempo; e così, non solamente respingeva dalle Camere i nemici della forma monarchica e quelli della dinastia, ma anche i nemici della chiesa ufficiale, ponendo l'ineleggibilità per ragioni di culto. Non fu che nel 1829, che la formula venne modificata in guisa da consentire che lo prestassero anche i cattolici; nel 1858 venne ancora modificata in maniera da essere accessibile agli israeliti; terza modificazione nel 1866 per ammettere anche i quaccheri e le altre sette dissidenti; ultima modificazione nel 1888, quando finalmente sparve ogni e qualunque formola confessionale o religiosa. Precedentemente, la legge del 1853 aveva ridotto i tre giuramenti ad uno solo. La formola attuale è determinata da una legge del 1868.

Dall'Inghilterra il giuramento parlamentare passò nelle altre Costituzioni, e quindi anche nel nostro Statuto: anzi, al costituente piemontese il fatto apparve tanto semplice e naturale, che dell'articolo 49 non si trova alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7 e 8).

§ 516. — Un punto innanzi tutto richiama favorevolmente l'attenzione nostra; ed è che lo Statuto italiano, così negli articoli 22 e 23, come in questo di cui ora parliamo, istituisce pel giuramento politico una formola affatto esente

da richiami confessionali o di culto. Mentre la libera Inghilterra ha dovuto attendere parecchi secoli e poscia lottare per circa cento anni prima di sopprimere nelle sue leggi ogni traccia d'intolleranza religiosa verso i cattolici, gli israeliti, i quaccheri, i dissidenti e gli atei, lo Statuto nostro, che pure istituiva nel suo primo articolo una religione di Stato, era così penetrato dello spirito dei tempi nuovi e dava così reale esplicazione ai principî scritti nell'art. 24, da rinunciare sin dal 1848 alla facile arma del giuramento per colpire d'ineleggibilità i cittadini rei di non seguire il culto della maggioranza.

Mentre lo Stato era confuso con la Chiesa, poteva intendersi che fosse richiesta a condizione di ammissibilità in Parlamento l'appartenenza al culto ufficiale: è invero carattere insito ad ogni dogma l'essere geloso ed esclusivo, cosicchè dove una Chiesa s'immedesima con la potestà civile anche gli atti politici assumono parvenza di atti di culto, e quanto più il sentimento confessionale è vivido nel popolo, tanto più le leggi sono severe nello escludere gli avversari dalla vita politica. Ma oggi che la separazione delle due sfere è riconosciuta come uno dei cardini della vita libera, e lo Stato riconosce e guarentisce la piena libertà di coscienza e di culto, nessun cittadino deve più essere costretto dalle leggi civili a compiere atti d'un culto determinato, ancorchè si tratti del suo culto medesimo: e tanto più poi nessuno deve essere posto nella necessità di mentire atti di un culto ch'egli è anche in diritto di non riconoscere come proprio.

Vero è che il giuramento contiene in sè stesso un indissolubile sapore religioso, in quanto è un chiamare e testimonio la divinità, un'assumere determinati impegni con anima conscia di gravi sanzioni morali anche al di là della propria vita terrena. Ma quante volte sia concepito in una formola rispettosa della *libertà di culto*, non è desso una negazione o violazione della *libertà di coscienza*; perciocchè anche l'ateo o il materialista, se non può giurare sotto il suggello delle pene che ad altri balenano nella vita futura, può sempre assumere un solenne impegno etico davanti



alla propria coscienza. Quando la legge civile — opportunamente o no — stima di dover ricorrere al giuramento per assicurare fin dove è possibile l'adempimento di alti doveri, tutto ciò che le possiamo e dobbiamo richiedere è di non turbare la nostra libertà di culto: ma non deve esserci poi consentito di paralizzare l'azione della legge medesima pretendendo di sottrarci alle sue disposizioni d'ordine pubblico mediante l'allegazione incontrollabile d'uno scrupolo personale ed intimo.

Diamo quindi lode allo Statuto ed alla legge 30 giugno 1876, per avere spogliato il giuramento da ogni veste confessionale.

§ 517. — Ma se il giuramento parlamentare non può, in Italia, essere combattuto dal punto di vista della libertà dei culti, gravi e ripetuti assalti esso riceve dal punto di vista della libertà delle opinioni politiche.

L'obbligo di giurare fedeltà al Re — si osserva — equivale ad escludere tutti coloro che per onesta convinzione preferiscono altre forme di governo: ora, in seno ad un popolo libero, quando le leggi non si ispirano più ai vietati concetti di perseguitare le idee, non debbono nemmeno mettere ostacoli alla legale espressione di esse nell'aula della Camera. Se le istituzioni sono salde e robuste, non increscerà loro di sostenere l'urto degli avversari ed opporre ragionamenti a ragionamenti: se sono deboli, indarno sperano di conservarsi imponendo silenzio ai nemici. Il sistema rappresentativo in tanto vale, in quanto fa dell'assemblea eletta lo specchio fedele del corpo elettorale: e se in questo non mancano gruppi di dissidenti politici così importanti, da giungere in alcuni collegi ad eleggere il deputato, con qual diritto, con quale logica, con quale utilità si impedisce agli eletti di prendere il loro seggio in Parlamento? — Chiedere al repubblicano il giuramento di fedeltà al Re, significa dichiararlo ineleggibile: offendere quindi l'eletto, offendere gli elettori suoi, falsare il carattere rappresentativo della Camera, chiudere gli occhi per non vedere gli avversari, quasiché essi, esclusi dal sommo

diritto politico, non esistessero del pari, ed anzi non fossero spinti dall'acerbo ostracismo a foggarsi altre vie meno innocue di attività e di propaganda.

Ovvero si ammetterà per una tacita convenzione, che l'avversario politico possa prestare il giuramento allo scopo di entrare nella Camera, quand'anche poi non se ne debba sentir vincolato? Ma dunque la legge inviterà all'ipocrisia, allo spergiuro, alla menzogna: eleverà a sistema il culto della falsità e della doppiezza: offrirà ufficialmente alla coscienza pubblica lo spettacolo o l'esempio delle indecorose transazioni pur di raggiungere un alto scopo od ufficio? In tal caso la ragion d'essere del giuramento viene a cessare del tutto, perciocchè non esclude gli avversari: e pur divenendo una forma vacua di contenuto, spiega un'efficacia orribile sulla tempra del carattere nazionale.

In conclusione il dilemma è semplice: violenza o menzogna. O tarpa le ali alla libertà delle opinioni politiche, o non raggiunge il suo fine. O priva la rappresentanza nazionale degli uomini egregi che non rinnegano la loro onesta fede repubblicana per quel piccolo talismano della medaglietta parlamentare, o la riempie di altre persone che giurano per necessità, dichiarando fuori o lasciando intendere di non sentirsi vincolati alla solenne promessa. O nega il legittimo rappresentante ai dissidenti politici, o ammette anche i suoi nemici purchè si pieghino ad apparire spergiuri.

Il giuramento parlamentare — si conclude — ha fatto il suo tempo. La Francia, che già lo aveva soppresso con la seconda repubblica, nel 1870 lo ha definitivamente abolito: in Germania, in Ungheria, nella Svezia, nella Norvegia, nella Romania non esiste: a nulla giova ed è contrario ai principî democratici, conservarlo ulteriormente in Italia. Indi la proposta della sua abolizione, mossa nella Camera, benchè sempre infruttuosamente, dal deputato Cantù nel 1866, dal deputato Salvatore Morelli nel 1870, dal deputato Ceneri nel 1882.

§ 518. — Si osservi per altro — preliminarmente — che il giuramento non è un istituto speciale pei membri della

Camera, quasi una trovata dei governi antiliberali contro le rappresentanze elettive del popolo. Esso è invece un istituto ricco d'applicazioni nel nostro diritto pubblico. Lo Statuto l'impone anche al Re e al Reggente; le leggi lo impongono ai Ministri, ai sindaci, ai pubblici funzionari d'ogni grado e qualità, agli ufficiali e soldati dell'esercito e della marina, agli stranieri che ricevono la piccola naturalizzazione, ai magistrati, e poi anche ai giurati e alle persone chiamate a deporre e testimoniare in giudizio. In alcuni di questi casi il giuramento è imposto per la prestazione di uffici obbligatorii e indeclinabili; in tutti è prescritto come l'unica sanzione possibile per certi delicati obblighi, i quali di loro natura sfuggono ad altre più dirette sanzioni. Si potrà dunque discutere in sè e per sè l'efficacia pratica del giuramento, come quello che non ha valore se non gliene assicura una delicata e severa coscienza pubblica, ma finchè dura nella legislazione ai molteplici scopi ora detti, non si può accusarlo d'ipocrisia o di menzogna unicamente nei riflessi dei senatori e dei deputati.

Si osservi poi, penetrando più addentro, che non è esatto credere che il giuramento parlamentare impedisca le libere opinioni e la libera espressione di esse, creando uno stato di cose che sarebbe inconciliabile con l'ufficio stesso di senatore o di deputato. Colui che si obbliga « di essere fedele al Re e di osservare lealmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato » non si vincola perciò a rinunciare alle libertà individuali che sono il patrimonio d'ogni individuo; non rinuncia alla libera critica degli ordinamenti e degli atti politici, o alla libera proposta di leggi nuove, ivi comprese anche le modificazioni desiderabili nello Statuto medesimo: ma si obbliga semplicemente a non disconoscere gli esistenti ordini finchè esistono, e a non procurarne illegalmente la mutazione. Tutto ciò che il giuramento vuol raggiungere, è di impedire la libera azione contro lo stato giuridico esistente, ed è perciò, che la sua formola menziona e lo Statuto e le « leggi »: ora, a ciò è tenuto ogni cittadino, e vi sarebbero tenuti gli stessi de-

putati e senatori anche se non fossero chiamati a prestare il giuramento, cosicchè quest'ultimo non aggiunge ai membri delle Camere alcun obbligo, ch'essi già non abbiano.

La critica al giuramento si rivolge, in fondo, al solo giuramento imposto ai deputati: per quella falsa credenza, nelle dottrine radicali, che vede nella rappresentanza elettiva una forza *ex-lege*, contrapposta e superiore allo Stato, non vincolata nè vincolabile da quest'ultimo. Ora, ciò è supremamente fallace. Anche la Camera dei deputati è un organo dello Stato; cooperante col capo dell'Esecutivo per la formazione delle leggi nuove, contrapposta all'Esecutivo pel sindacato politico sopra quest'ultimo, ma compresa e inquadrata anch'essa nell'esistente ordinamento giuridico, e tenuta anch'essa al rispetto delle leggi finchè non le abbia mutate nei modi e nelle forme legali. Cosicchè non è presumibile che lo Stato non si premunisca contro ogni azione a suo danno, anche quando trattisi degli eletti del popolo: il popolo può bensì mutare costituzione e forma di Governo quando gli giovi di farlo, nè forza umana riescirà mai ad impedirglielo, ma fin quando esiste un determinato ordinamento politico, esso, per ciò solo che esiste, ha diritto a vivere ed a difendersi. Se un governo monarchico esige legalità dai suoi soggetti, non ne esige meno un governo repubblicano, siavi o non siavi l'obbligo esplicito del giuramento. Gli ordinamenti liberi possono e debbono consentire libertà ai singoli ed alla stessa attività avversa, ma non al di là del limite in cui l'opinione si trasforma in azione e in disconoscimento dell'ordine giuridico.

Concludendo, è lecito discutere se la coscienza popolare del tempo e del luogo sia così vibrante da assicurare all'istituto del giuramento politico una efficace e sicura azione etica, ma non vale il criticarlo come violatore di libertà nè in rapporto all'eletto nè in rapporto ai suoi elettori, nè in rapporto all'organo rappresentativo nazionale. E l'eletto, e gli elettori, e la Camera sono soggetti alle leggi, nè il giuramento aggiunge all'uno o all'altro oneri o vincoli ai quali essi non si trovino già sottoposti.

Ma allora — potrà obiettarsi — a che vale il giuramento? Vale a ricordare solennemente ai membri delle Camere, nello istante medesimo in cui assumono le loro alte funzioni, che essi pur avendo qualità per fare e disfare le leggi e i Gabinetti non sono tuttavia i sovrani, i padroni assoluti; a ricordar loro che essi esercitano un ufficio in servizio dello Stato; ch'essi hanno al di sopra di sè la Costituzione, e se possono modificarla non possono però disconoscerla. Non poche disposizioni di dritto pubblico, e spesso tra le più essenziali, non hanno altra sanzione che il buon volere di coloro stessi che debbono attuarle: qual mezzo ci assicura, ad esempio, che le leggi svilupperanno il principio d'uguaglianza o quello di libertà secondo lo spirito fissato dagli articoli 24-32 dello Statuto e non altrimenti? Quale ci assicura che ciascuna Camera non abuserà del suo incontrollabile potere regolamentare per disconoscere le leggi? che interpreterà e svolgerà le proprie guarentigie di fronte all'altra, di fronte al Re, di fronte al Giudiziario, senza superare i giusti limiti? che nell'interpretazione delle sue obbligazioni imperfette si atterrà fedelmente allo spirito delle nostre libere istituzioni? Se il progresso del diritto pubblico può e deve tendere a ridurre sempre più il numero di siffatte obbligazioni istituendo via via sanzioni e guarentigie giuridiche, è vano credere che giungerà mai ad eliminarle del tutto: e però dove esso non perviene, tenta pervenire il giuramento, la cui sanzione etica non ha efficacia (è vero) se non in quanto gliene concede il sentimento pubblico, ma ha pur sempre il suo valore ove non è possibile un più diretto presidio.

### **Tempo e forma del giuramento.**

§ 519. — Secondo la decisa determinazione di quest'articolo, il giuramento è dovuto dai senatori e dai deputati « prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni » e quindi esso costituisce una condizione sospensiva per l'assunzione delle funzioni medesime.

Non è però ancora *assunzione di funzioni* la nomina ad una carica parlamentare; e quindi il deputato che non ha ancora giurato, può tuttavia essere eletto validamente dall'assemblea nel seggio di presidenza, il che fu stabilito dalla nostra Camera li 11 giugno 1886. Quanto al Senato può ricordarsi il caso di Ruggero Settimo, nominato presidente della assemblea vitalizia, mentre non aveva ancora dato nè mai potè dare in seguito il suo giuramento.

Nè è poi ritenuto esercizio di *funzioni* del deputato il godimento delle *prerogative* parlamentari, onde egli le acquista subito, come conseguenza dell'elezione, anche prima di prestare giuramento (§§ 472, 473): nell'atto che pel senatore vige il principio opposto, reputandosi che le prerogative in tanto hanno ragione d'esistere, in quanto accompagnano l'esercizio delle funzioni e perciò nascono con esse (§§ 338, 389).

Infine, poichè l'esercizio delle funzioni è, pel deputato, conseguenza della sua proclamazione da parte dell'adunanza dei presidenti del collegio, e non già conseguenza della verifica dei suoi poteri per parte della Camera, segue che il deputato proclamato eletto può presentarsi a giurare anche prima della verifica dei suoi poteri; e però l'aver già prestato il giuramento ed esercitare le funzioni non può impedire che in seguito la Camera ne pronunzi l'esclusione, sia per ineleggibilità o incompatibilità, sia per nullità delle operazioni elettorali. Invece anche qui vige pei senatori l'opposto principio, cosicchè dal 1900 in poi il giuramento del senatore non può in verun caso precedere la verifica dei suoi poteri (§§ 624, 625).

§ 520. — Dallo stesso principio, che il giuramento deve essere prestato prima di entrare nell'esercizio delle funzioni, segue che il senatore, avendo un ufficio vitalizio, giura una volta sola, cioè immediatamente dopo la sua nomina ed ammissione in Senato: il deputato invece giura ogni volta che è eletto e si rinnovano i suoi poteri, e così ad ogni nuova legislatura, ed anchè più spesso nel caso che

durante la legislatura egli esca dalla Camera e indi a poco vi torni rieletto.

È questo il sistema d'Inghilterra e della gran maggioranza dei paesi a regime rappresentativo: ma non mancano alcune deviazioni. In Sassonia i deputati rieletti non debbono mai più ripetere il giuramento prestato al primo loro ingresso nella Camera; viceversa nel Messico deputati e senatori rinnovano il loro giuramento ogni anno.

Abbiamo però una eccezione alla regola or ora indicata: e cioè nel caso della morte del Re, quando il nuovo Re in presenza delle due Camere riunite si presenta a prestare il giuramento prescrittogli dall'articolo 22, anche i senatori e i deputati rinnovano innanzi a lui il giuramento prescritto da quest'articolo 49.

L'uso viene dall'Inghilterra, ma è oggetto di critiche: inquantochè lo Statuto richiede il giuramento prima dell'assunzione delle funzioni parlamentari, ma fin quando esse durano, non prescrive mai di rinnovarlo. Inoltre si osserva che il giuramento non è di fedeltà alla persona del Re nel senso feudale, ma alla Corona quale impersonale istituzione di diritto pubblico; e in questo senso « il Re non muore mai » sebbene all'una persona fisica se ne sostituisca un'altra. Entrambe queste considerazioni, per fermo, sono valide; onde la rinnovazione del giuramento parlamentare in quell'occasione è considerata non come un obbligo, ma come una risposta cortese al Re nuovo, nell'atto che egli stesso viene a vincolarsi solennemente verso lo Statuto e le leggi della patria <sup>(1)</sup>.

\* (1) Infatti nel 29 marzo 1849, dopo che il Re Vittorio Emanuele II ebbe prestato giuramento davanti alla Camera subalpina, i senatori e quindi i deputati giurarono anche essi, ma non individualmente, bensì tutti insieme ad una voce. Nel 19 gennaio 1878 dopo il giuramento del Re Umberto I si volle invece che giurassero individualmente per appello nominale. Negli 11 agosto 1900 si tornò all'uso primitivo, e i senatori prima, i deputati dopo, giurarono in massa. Notevole cosa è inoltre che in tutte e tre le volte il giuramento dato dai presenti alla seduta reale, non venne anche richiesto ai senatori e deputati i quali, assenti in quel giorno, si presentarono nelle prime successive adunanze della rispettiva Camera, il che prova in modo non dubbio il carattere di pura cortesia di quell'atto.

§ 521. — Di giuramenti dati in massa abbiamo parecchi ricordi specialmente nella storia delle prime assemblee francesi, oltre gli esempi nostri riferiti nel precedente paragrafo. Ma è certo, che il giuramento raggiunge meglio il suo scopo se è presentato individualmente, in guisa da richiamare e fissare sull'importanza dell'atto solenne così la coscienza di colui che si leva e giura, come quella dei molti che ne son testimoni.

In Italia esso è dato nel seguente modo. Nella seduta inaugurale della prima sessione di ogni nuova legislatura, dopo <sup>(1)</sup> che il Re ha letto il discorso del trono, il Ministro dell'interno annunzia che si procede al giuramento dei deputati, e legge la formula precisa dell'articolo 49. Indi incomincia l'appello nominale in ordine alfabetico di tutti gli eletti, e ciascun deputato alzandosi in piedi con la mano destra protesa risponde: *Giuro!* Quanto ai senatori nuovi nominati fino alla XX Legislatura si usò anche chiamarli a giurare nella seduta reale: e per essi la funzione si svolgeva prima che pei deputati, e la formola dell'articolo 49 e i loro nomi erano letti dal Ministro di grazia e giustizia. Ma per effetto delle innovazioni recate al regolamento del Senato nel febbraio 1900, ciò non è più possibile. Solo adunque nel caso di giuramento del nuovo Re (art. 22) rimane vivo l'antico sistema, per cui il Ministro di giustizia legge la formola pei senatori, e subito dopo il Ministro dell'interno la legge pei deputati. Bene inteso, che i Principi Reali, essendo senatori di diritto e perciò non nominati per decreto reale e quindi non soggetti a verifica dei titoli d'ammissione, possono anche essi recarsi a giurare nella seduta inaugurale.

I deputati che non si trovano presenti alla seduta reale, e così pure quelli che sono eletti nel corso della legislatura, ancorchè nell'intervallo fra due sessioni, e similmente i nuovi senatori in ogni caso, vengono invitati a giurare dal

\* (1) Il manoscritto porta la parola « dopo » susseguita da un punto interrogativo tra parentesi; il che dimostra il suo dubbio in proposito. — Difatti il giuramento non è dato *dopo*, ma *prima* del discorso della Corona.



Presidente della rispettiva Camera non appena essi intervengono per la prima volta nell'aula: bene inteso, che pei deputati l'intervento è di diritto come conseguenza della elezione, pei senatori è subordinato all'avvenuta verifica dei loro poteri. Il Presidente allora legge la formola dell'articolo 49, e il deputato o senatore levandosi in piedi dal proprio posto risponde: *Giuro!* In Senato, per altro, procede una formalità così dichiarata nell'articolo 104 del regolamento:

Quando il nuovo senatore di cui sia già stata convalidata la nomina, si presenta per la prestazione del giuramento, è *introdotto nell'aula da due senatori* a ciò delegati di volta in volta dal Presidente.

§ 522. — L'articolo 49 con la sua forma imperativa mostra chiaro che il giuramento è imprescindibile e deve essere puro e semplice: nè il senatore o deputato può negarlo senza rinunciare ad entrare nell'esercizio delle sue funzioni, nè, prestandolo, può accompagnarlo nella Camera con commenti o dichiarazioni o restrizioni d'alcuna specie. Così fu dichiarato vacante il collegio di Verrés, per il motivo che l'eletto, deputato Crotti, all'invito del Presidente nella seduta 9 maggio 1867 avea risposto: « Giuro, salve le leggi divine ed ecclesiastiche che fossero in opposizione allo Statuto! ». E nel 21 novembre 1876 avendo il deputato Filopanti, subito dopo il giuramento, chiesto di parlare, e non essendogli stato concesso, dichiarava di ritirare il giuramento medesimo, onde il Presidente lo invitò ad uscire dall'aula. Tuttavia, il Crotti rieletto a Verrés nel 27 luglio 1867 ripeteva col giuramento la restrizione già espressa, ma la Camera non se ne diede per intesa; e il Filopanti due giorni dopo l'espulsione ritornò nell'aula e prestò di nuovo il giuramento senz'altro aggiungere. Analogamente la Camera non aveva rilevato, il 28 novembre 1873, la dichiarazione del deputato Cavallotti, che dopo aver giurato, a richiesta d'altro deputato confermava le restrizioni da lui espresse precedentemente sui giornali.

Un altro caso, che avvenne il 30 novembre 1882, richiamò l'attenzione della Camera sulla necessità di com-

piere con opportune sanzioni il disposto dell'articolo 49. Il deputato Falleroni, invitato dal Presidente a giurare, rispose: *Non giuro!* e perciò venne espulso dall'aula. Indi tre progetti di legge, uno dei quali divenne poi la legge 30 dicembre 1882, n. 1150, la quale venne applicata al Falleroni stesso, dichiarandolo decaduto dal mandato il 3 gennaio 1883.

Questa legge contemplò il caso del deputato che non giuri puramente e semplicemente, quello di un deputato il quale dichiari di non voler punto giurare, e quello altresì di un deputato, il quale senza far politico atto di ribellione all'articolo 49 lasci volontariamente trascorrere un congruo termine senza presentarsi a giurare. E per tutti codesti casi essa comminò la decadenza dal mandato politico. Invero, il mandato di deputato esiste solo in quanto colui che lo riveste ne eserciti le funzioni; divenendo incapace di esercitarle anzi di assumerle, egli non potrebbe continuare a rimanere deputato *ad honorem* od *in partibus*, senza offendere l'articolo 44 dello Statuto, il quale esige che ogni collegio abbia costantemente il proprio deputato. E se in Inghilterra il deputato che si ricusa di giurare rimane impedito di esercitare l'ufficio ma non perciò decade dall'ufficio, siffatta mezza misura in Italia non sarebbe stata regolare nè logica, di fronte alle combinate disposizioni degli articoli 46 e 42 della nostra legge fondamentale.

I due articoli della legge 30 dicembre 1882, costituiscono degli articoli 92 e 93 del testo unico della legge elettorale politica, di cui ecco il testo:

Art. 92. — I deputati al Parlamento che abbiano ricusato di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti dall'articolo 49 dello Statuto, si intendono decaduti dal mandato.

Art. 93. — I deputati al Parlamento che nel termine di *due mesi* dalla loro elezione non avranno prestato il giuramento sopra indicato decadono parimenti dal mandato, salvo il caso di *legittimo* impedimento riconosciuto dalla Camera.

E fu riconosciuto dalla Camera qual « legittimo impedimento » l'essere un deputato in carcere col consenso della Camera medesima (22 marzo 1890); — l'essere egli

in volontario esilio per evitare l'arresto o la detenzione (30 giugno 1890) <sup>(1)</sup> — l'essere egli fuori del Regno per servizio pubblico.

Come si vede, queste disposizioni si applicano ai soli deputati. Per conseguenza se un senatore giurasse sotto condizione o dichiarasse di non voler giurare, l'assemblea senatoria avrebbe certamente potestà di ritenerlo dimissionario; ma non è punto impedito al senatore di procrastinare indefinitamente il suo obbligo di giurare senza nemmeno dover far constare dei motivi del ritardo, bene inteso, rimanendo privo del diritto di esercitare le sue funzioni e della tutela delle prerogative senatorie. Dal 1848 al 1897 ben ventisette senatori non prestarono giuramento: ed uno di essi, nominato nel 1860, venne a morte nel 1881, cioè ben vent'anni dopo la nomina.

\* (1) Il ritenere « *legittimi impedimenti* » cause simili, sono deliberazioni che la Camera prese ispirandosi evidentemente, più che a criteri giuridici, a criteri d'opportunità, o politici.

Tanto è ciò vero che ritornata quest'ultima questione alla Camera il 17 aprile 1905 con una domanda del figlio del deputato Nasi e dei difensori suoi, i quali chiedevano che al deputato stesso fosse prorogato il termine per giurare essendo stato costretto a sottrarsi coll'esilio alla detenzione preventiva, la Camera — astenutosi il Governo — respinse la domanda di proroga, presentata dal deputato Pipitone, sulla considerazione che nessun cittadino ha il diritto di sottrarsi alla giustizia ed alle leggi del suo paese.

E per mancanza del giuramento non prestato per l'identico motivo dell'esilio, il deputato Nasi fu dichiarato decaduto nel 18 dicembre 1906.

**Art. 50.**

**Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.**

## SOMMARIO:

**L'indennità parlamentare.**

§ 523. Precedenti storici in Inghilterra. — § 524. Stati Uniti. - Francia. - Costituente piemontese (*n*). — § 525. Vicende dell'indennità parlamentare in altri Stati, e progetti italiani che la riguardano (*n*). — § 526. Critiche mosse alla gratuità del mandato politico. — § 527. Osservazioni in contrario. — § 528. Come l'indennità non salvi dalla corruzione. — § 529. Si risponde all'altra critica « essere la gratuità del mandato causa di diserzione nelle sedute della Camera ». — § 530. Altri argomenti a favore della gratuità del mandato. — \* § 531. Carattere assoluto della disposizione dell'articolo 50 dello Statuto. - Conseguenze che se ne sono tratte. - Remora che si potrebbe opporre alla rigidità del principio della gratuità del mandato politico.

**\* Franchigia postale e ferroviaria.**

\* § 532. Franchigia postale. — \* § 533. Viaggio gratuito sulle ferrovie e sui piroscafi.

**L'indennità parlamentare.**

§ 523. — Nei primi secoli del Parlamento in Inghilterra, allorché la sua convocazione non era che il preannunzio di nuove imposte straordinarie, nè le comunità aspiravano al gravoso onore d'essere invitate all'elezione dei propri rappresentanti, nè i cittadini facevano ressa per ottenere una nomina che importava disagi e dispendi senza corrispondente vantaggio. Da una parte, i borghi procuravano d'essere dimenticati e dispensati; dall'altra i candidati non acconsentivano ad assumere l'incarico senza un adeguato indennizzo. Ma come il rapporto fra elettori ed eletto era tutto di diritto privato (§ 433), così pure la misura e il

pagamento dell'indennità erano cose che si dibattevano liberamente fra le due parti. E si ricorda che nel 1463 il deputato Strange, eletto per Dubwick, prometteva ai suoi committenti di rappresentarli al modico prezzo di un barile e mezzo di aringhe, da consegnarsi a Natale. Ma il pagamento consuetudinario era di quattro scellini al giorno pei deputati delle contee e della metà per quelli dei borghi e delle città, e tali furono le tariffe che una legge del 1544 rese obbligatoria pei collegi nuovamente allora creati.

Successivamente, a misura che la Camera dei Comuni cresceva in potenza, l'onore che prima era scansato, diventava sempre più un'aspirazione pei borghi; e a misura che il seggio parlamentare si faceva obietto d'ambizione e di cupidigia pei cittadini, i candidati crescevano in numero; onde l'antica necessità di pagare gli eletti, doveva attenuarsi e sparire. Infatti le tracce dell'antica usanza si trovano per l'ultima volta nel 1681: quando il deputato King, dopo avere indarno reclamata la pattuita mercede al comune di Hanwich, ricorse alla giustizia, e dal Lord cancelliere Nottingham ottenne il consuetudinario *writ* « de expensis burgensium levandi ». Lord Campbell, scrivendo nel 1846, espresse l'opinione che nel diritto inglese esiste ancora l'antichissimo obbligo del pagamento, e che anche oggi un deputato potrebbe richiedere i due e i quattro scellini ai propri committenti: ma, senza discutere se potrebbero esservi tenuti i collegi ora esistenti dopo i vari Atti di riforma elettorale dell'ultimo secolo, sta in fatto che i deputati inglesi e a maggior ragione i ricchi Lords, non ricevono più stipendio nè indennità dai rispettivi elettori o dall'erario pubblico.

§ 524. — Gli anglosassoni degli Stati Uniti, discostandosi in ciò direttamente dal diritto comune della madre-patria, stipendiarono sempre i loro deputati e senatori fin dai primissimi tempi, e ancora li stipendiano. Le Costituzioni francesi dell'epoca rivoluzionaria, seguirono a loro volta l'esempio americano e non quello inglese. Quanto ai deputati fu l'articolo 19 della legge 5 febbraio 1817 che dichiarò

per la prima volta non potere essi ricevere nè stipendio, nè indennità; disposizione ripetuta poi dall'articolo 67 della legge 19 aprile 1831 sotto la Monarchia di luglio. Quanto ai senatori, splendidamente dotati fin dall'epoca napoleonica, fu soltanto la legge 29 dicembre 1831 che, nell'abolire la Paria ereditaria dispose non potersi in avvenire congiungere alla dignità di Pari nè stipendio, nè pensione, nè dotazione.

Da queste leggi francesi, il principio della gratuità del mandato legislativo passò nello Statuto Albertino <sup>(1)</sup>. Sappiamo in proposito dal verbale dell'adunanza 2 marzo 1848 del Consiglio di Conferenza (§ 7):

Le Ministre rapporteur (Borelli) fait ensuite remarquer que l'article qui déclare que les fonctions de sénateur et de député ne donnent lieu à aucune rétribution ni indemnité, est une garantie contre une foule de solleciteurs d'une modique fortune dont la présence dans les Chambres pourrait apporter de graves inconvénients.

E nessuno aggiunse sillaba.

§ 525. — Senonchè nello stesso anno 1831 il Belgio, dandosi la Costituzione ancora vigente, repudiava il fresco esempio francese e istituiva l'indennità pei deputati, quantunque non anche pei senatori; che in quell'epoca furono fatti eleggere dai censiti. Nel 1848, pochi mesi dopo la promulgazione del nostro Statuto, anche la Francia riprovava il sistema della gratuità: e mano mano l'indennità parlamentare si è venuta così generalizzando (almeno riguardo alla Camera più popolare), che ai nostri giorni, fra tutti i paesi a Governo rappresentativo, solo l'Inghilterra, l'Italia, l'Impero Germanico (non però i singoli Stati) e la Spagna escludono i deputati dal godimento di qualsiasi indennità o stipendio. Tutti gli altri Stati, grandi o piccoli, di razza anglo-sassone o d'altra razza, monarchie o repubbliche, a costituzione vecchia o recente, pagano i membri delle due Camere o solo quelli della Camera elettiva

\* (1) Fa appena bisogno di notare che in Francia fu poscia ammessa l'indennità, che, anzi, una recente legge ha aumentata.

dove i senatori escono dalle classi censite. Secondo certe legislazioni è corrisposta una *indennità* per ogni giornata di presenza: secondo altre, è assegnato uno *stipendio* in somma fissa per mesi, per anni o per sessioni.

Non è dunque a meravigliare, se l'articolo 50 vien fatto segno a forti critiche, e se tratto tratto viene alla luce la formale proposta d'abrogarlo. Tali i progetti di legge del deputato Crispi nel 1862, dei deputati Crispi e Petruccelli nello stesso anno e ancora nel 1864, del deputato Brescia-Morra nel 1874, ancora del deputato Crispi nel 1882, oltre gli emendamenti proposti in tal senso mentre si discussero leggi concernenti le elezioni e le incompatibilità <sup>(1)</sup>.

§ 526. — Conservare quest'articolo, si osserva, è mantenere in vita un sistema che nacque in altre epoche, sotto altre condizioni di cose, come insegna la storia dell'indennità parlamentare in Inghilterra. Oggi, tutto è mutato: e come è nostro criterio che ogni fatica merita premio, appare sconveniente che lo Stato approfitti dell'opera dei rappresentanti del popolo senza indennizzarli del tempo ch'essi sottraggono, per l'utilità pubblica, ai loro affari privati e alle loro famiglie.

La gratuità — si aggiunge, ed è il principe degli argomenti — equivale a conservare per altra via il censo per l'eleggibilità che lo stesso costituente piemontese repudiò, dopo averlo accolto, riconoscendolo incompatibile con le nuove idee democratiche (§ 416). Infatti, mentre il mandato parlamentare è gratuito, esso non può venire assunto che dai ricchi, qualunque sia la loro attitudine a rappresentare i bisogni e gl'interessi delle altre classi sociali; le persone di ugual merito od anche di merito superiore, ma non però favorite dalla fortuna, sono trattenute dall'offrire i loro talenti in servizio della patria; mentre il suffragio si democratizza e il bastone dell'imperio passa dalla borghesia

\* (1) Le proposte ultime riguardanti l'indennità parlamentare sono: Progetto Giuliani e Lazzari del 2 maggio 1901 neppure svolto; Mazza del 22 aprile 1902, svolto il 17 detto; progetto Chimienti del 21 febbraio 1905, svolto il 27 aprile 1907.

al quarto Stato, i collegi debbono scegliere i loro rappresentanti negli strati alquanto superiori, ove non è facile ch'essi trovino uomini in piena ed esatta corrispondenza con le loro nuove idee. Nè vale il dire, che se gli elettori preferiscono un rappresentante sprovvisto di mezzi propri, possono quotarsi essi medesimi a stipendarlo; perciocchè questo è possibile solo ai partiti vivaci e forti, ed è poi sconveniente ridurre a tale estremo elettori ed eletti: oltredichè si son trovati magistrati nell'Impero Germanico, i quali nel 1885 giunsero a condannare i deputati socialisti a restituire all'*erario* le somme spontaneamente ricevute dagli elettori! Adunque, monopolio della rappresentanza ai ricchi, esclusione dei capaci non forniti di sufficiente indipendenza economica, limitazione della libertà di scelta dei collegi, rappresentanza inesatta del popolo, meno buona composizione alla Camera.

Un'altra colpa mossa al sistema del mandato gratuito, è ch'esso spinge alla ricerca d'indebiti lucri o almeno ne insinua il sospetto. « Il ne demande rien, il coûtera donc bien cher », disse Talleyrand di un giovane che aspirava ad entrare in impiego ancorchè senza stipendio. Un cittadino non ricco, se costretto pel suo ufficio di deputato a stare nella capitale per più mesi di seguito senza potersi occupare della professione o industria che lo fa vivere, sarà spinto dai suoi bisogni a procurarsi altra fonte di entrata; e mentre l'ufficio rappresentativo gli potrà giovare a facili e indebiti lucri, la gratuità del medesimo gliene fornirà la scusa o fors'anche la giustificazione agli occhi suoi stessi e davanti la coscienza pubblica.

Che se poi l'uomo onesto non si lascerà trascinare a vivere sui profitti del mandato parlamentare, ecco sorgere un altro inconveniente: la mancanza d'assiduità alle sedute della Camera, andandovi soltanto alla chiamata telegrafica degli amici per deporre un voto cieco e ripartir subito. V'ha tornate in cui fa pena il vedere come l'aula è deserta: nè riesce più confortante il constatare che nei giorni di battaglia essa si popola improvvisamente di persone quasi sconosciute, per tornare nel dì successivo alle povere



proporzioni ordinarie. I deputati non debbono soltanto votare sulle grosse questioni di fiducia, per comodo dei capi-gruppo o dei Ministeri; ma assistere e discutere assiduamente, curare nell'interesse pubblico e le quistioni clamorose e quelle che all'uno o all'altro estraneo possono apparire di piccolo interesse. Si paghino dunque gli eletti dal popolo, e questi si sentiranno nell'obbligo di non trascurare il loro ufficio o almeno perderanno l'attenuante delle lunghe assenze e delle rapide transeunti apparizioni, e la Camera cesserà di presentare lo spettacolo del deserto, e si risolverà una buona volta la quistione dei deputati-impiegati (§ 422) la cui presenza in Parlamento è oggi un strappo all'articolo 50 dello Statuto.

§ 527. — Gravi sono queste critiche, ma dall'altra parte si adducono osservazioni di non minore efficacia.

La gratuità non è, come si ripete, un « censo elettorale larvato ». Non è vero, nel fatto, ch'essa escluda il merito povero e limiti la scelta ai soli ricchi. Se le persone sfortunate di reddito non riescono a farsi eleggere, non è già perchè esse rifuggano dal mandato politico sapendolo troppo oneroso, ma è perchè attesa la loro posizione sociale, non sono conosciute in una cerchia abbastanza vasta per potere essere eletti. Gl'individui di merito che possono contare sul suffragio di un'ampia circoscrizione, possono contare anche su quel tanto ch'è necessario per vivere nella capitale durante le sessioni. Quando pure il mandato non fosse gratuito, coloro che oggi si reputano incapaci di accettarlo per deficienza economica, sarebbero parimenti nella quasi impossibilità di ottenerlo, perciocchè la elezione non è possibile se manca la notorietà, e la notorietà non è mai disgiunta da una certa posizione sociale. Di ciò si può addurre a prova che negli stessi Parlamenti ove esiste l'indennità o lo stipendio, il numero dei cosiddetti « deputati operai » si mantiene bassissimo, non altrimenti che in Italia. Non è dunque al mandato gratuito che si deve imputare la composizione « troppo borghese » dei Parlamenti: ma ad altre cause più complesse e generali, su cui non importa qui fare indagini.

Se, come avviene in certe operose colonie d'Inghilterra, non si trovassero cittadini disposti ad abbandonare i proprii affari per recarsi da lontane campagne alla capitale e dedicarsi al servizio pubblico, una indennità potrebbe apparire opportuna a stimolare lo zelo o l'ambizione dei più adatti: ma abbiamo noi forse penuria di candidati? Nelle elezioni generali del 1900 noi ne avemmo 984, e 1305 in quella del 1882, i quali raccolsero almeno 50 voti ciascuno, e si noti che in molti dei nostri collegi la lotta non è nemmeno tentata, a causa della posizione inoppugnabile del deputato uscente, cosicchè la media, se si calcola sui soli collegi ove è lotta, fa vedere anche meglio che non occorre in verità di stimolare lo zelo degli aspiranti.

§ 528. — All'altra grave critica, secondo la quale il sistema della gratuità invita o spinge gli eletti a cercarsi illecite fonti di reddito, rispondono varie assemblee degli Stati Uniti d'America, ove i deputati sono stipendiati, e nondimeno la corruzione infierisce. Se gli eletti sono onesti, essi rimangono tali anche col mandato gratuito; se così non sono, essi non si appagano della indennità, ma procurano di cumularvi i maggiori introiti ricavabili indirettamente dall'ufficio.

È vano imputare la corruzione al sistema della gratuità e l'attendersi il risanamento morale dal sistema contrario. Anzi il pagamento servirebbe, come notò lo stesso costituente piemontese e come disse Lorimer e ripeté Stuart Mill con frase tipica, ad inaugurare formalmente la professione di demagogo. Lusingando gli spostati, farebbe affluire sul mercato elettorale un maggior numero di non valori in cerca d'uno stipendio: corromperebbe candidati ed elettori: porrebbe in più difficile condizione di lotta i candidati onesti, non inclini altrettanto a spendere e promettere; mentre d'altra parte, per quanto l'indennità possa essere alta, non riuscirebbe mai per sè sola ad attrarre quelli che dalla loro professione ritraggono annualmente un reddito più vistoso.

§ 529. — Terza critica è la mancanza d'assiduità nell'adempimento delle funzioni parlamentari.

Già, innanzi tutto, l'abitudine di tenersi lontani dalle sedute per accorrervi solo nelle grandi occasioni, è impunitabile a ben altri motivi che non alla gratuità del mandato. Le sessioni sono lunghe: molte sedute sono sterili o non destano interesse; il pubblico desidera e pregia nel deputato, più che il legislatore diligente e il severo controllore dei Ministri, l'amico e il procuratore presso quella provvidenza universale ch'è il Governo come i latini lo intendono. Di qui, il doloroso fenomeno per cui, mentre il Parlamento come corpo scade nell'affetto delle masse, il deputato come singolo si estolle; di qui il fatto, che al deputato non importa d'essere assiduo alla Camera, purchè sia assiduo e infaticabile nel contentare privatamente i singoli suoi elettori. Del resto, è impossibile che tutti i deputati si dedichino esclusivamente al loro ufficio: ciascuno ha interessi suoi da vigilare, altri obblighi, altri uffici pubblici a cui attendere: per raggiungere cotesta specie d'ideale sarebbe necessario eleggere solo gli oziosi.

Ma poi, è forse desiderabile la costante presenza di tutti i deputati? Sette secoli d'esperienza hanno indotto gl'inglesi a richiedere per le sedute delle Camere un numero legale che può perfino apparire derisorio nell'aula dei Comuni essi non hanno che 360 posti per 670 membri! È bene che il numero degli eletti sia abbastanza largo per assicurare una compiuta rappresentanza dei molteplici interessi del popolo, ma non è ugualmente utile che gli eletti si trovino ogni giorno al loro posto. Le assemblee numerose non possono evitare di assumere i caratteri ordinarii delle folle: presenza di non valori, facile eccitabilità, debolezza di responsabilità morale, giudizi precipitosi, impulsi in luogo di ragionamenti, ostacolo al lavoro calmo e proficuo, monopolio dei capi parte. La volontaria assenza d'una parte dei componenti ha perciò il valore d'una selezione naturale: che se poi taluno eleva le assenze a sistema, spetta ai suoi elettori di eliminarlo non eleggendolo più alla scadenza.

§ 530. — Queste, sin qui riferite, sono le risposte che i sostenitori della gratuità oppongono alle critiche degli avversarii di essa. Ma vi sono poi altre considerazioni — politiche, non giuridiche — le quali combattono direttamente il sistema della indennità parlamentare.

Prima, quella della spesa: la quale non potrebbe non essere piuttosto sensibile, senza dimenticare che dopo l'indennità ai deputati verrebbe quella ai senatori, e poi anche quella alle migliaia e migliaia di cittadini che oggi prestano servizio gratuito nei 69 Consigli provinciali e negli ottocento circa Consigli comunali del Regno.

Vero è, che la quistione della spesa non dovrebbe mai per sè sola aver virtù d'impedire una riforma, ove questa per altri motivi apparisse indispensabile. Ma chi non vede che l'indennità produrrebbe il gravissimo effetto di scemare l'indipendenza del deputato? Benchè pagato dallo Stato e non dal Governo, egli diverrebbe più ligio ai Ministri, nelle cui mani la minaccia dello scioglimento della Camera non significherebbe soltanto l'eventuale perdita della dignità o il fastidio di mantenersela, ma anche l'improvvisa perdita dei mezzi di vita, specie per coloro che si sieno dedicati tutti all'ufficio parlamentare, e che per lunga consuetudine abbiano smarrita l'attitudine a procurarseli con l'esercizio d'altre professioni.

Peggio ancora, i deputati diverrebbero viepiù dipendenti dai propri elettori. È noto a che cosa giungano le pretese di questi ultimi verso il loro rappresentante, per la semplice minaccia — sottintesa o esplicita — di abbandonarlo alla prossima rielezione; ma di quanto non crescerebbero le pretensioni e gli oneri, ove il deputato fosse stipendiato pel suo pubblico ufficio?

Lo spirito del regime rappresentativo, la sua forza, il suo carattere d'alta educazione e d'alta tutela, sta nel principio che tutto lo informa: il paese governa sè stesso! Quando consacra una parte del suo tempo, del suo ingegno, della sua esperienza, della sua attività al pubblico interesse nelle Camere, nelle assemblee locali, nei comizii elettorali, nelle file dell'esercito, nei giurì delle Corti d'as-

sise, il cittadino rende servizio in primo luogo a sè medesimo, assicura il buon Governo dello Stato, che importa a lui quanto agli altri. L'Inghilterra appare come il gran modello, il modello ammirabile, non perchè ha il Parlamento e Gabinetto, ma perchè è tutta penetrata di quest'intimo spirito, al quale essa deve il *self-governement*, la libertà politica fatta sangue del suo sangue e principio vitale della sua fortunata esistenza. Le condizioni che fin dai primordii resero l'indennità un affare privato fra eletto ed elettori e poscia la soppressero del tutto, non sono condizioni tramontate col secolo che lo vide sorgere, ma persistono finchè dura il sistema del reggimento popolare. Per quanto le testimonianze imparzialmente raccolte nei diversi paesi lascino intendere che alla fin fine nemmeno la quistione dell'indennità giustifica in pratica nè le speranze degli uni nè i timori degli altri, pure, e perciò appunto, guardiamoci dal mutare sistema senza una evidente e provata necessità. Guardiamoci dall'attentare allo spirito delle istituzioni popolari, mentre già due grandi cause cospirano presso di noi a soffocarlo, voglio dire il concetto del Governo-provvidenza e l'aspirazione generale verso i pubblici impieghi: evitiamo finchè si può, di mettere anche i membri della Camera nella categoria degli stipendiati, aggiungendo un'altra causa di rapido discredito alle istituzioni parlamentari.

\* § 531. — Alla disposizione dell'articolo 50 si è sempre riconosciuto un carattere assoluto, e perciò si estese anche al Presidente della Camera, ai membri dell'Ufficio presidenziale, a quelli delle Commissioni permanenti o temporanee.

Ricordiamo come nella tornata 22 febbraio 1881 il Ministro delle finanze proponesse di assegnare un gettone di presenza ai membri della Commissione permanente sulla abolizione del corso forzoso, come si era fatto per analoghe Commissioni gravate di lavoro assiduo e molteplice. Ma due deputati sorsero a notare che le Commissioni del Parlamento non possono ricevere nè stipendio, nè indennità; fu ricordato, da una parte, che tale principio erasi recen-

temente tenuto fermo pel Consiglio d'amministrazione del fondo pel culto; dall'altra, che non erasi ammesso pei deputati membri delle Commissioni locali per le imposte: nondimeno il Ministro consentì a ritirare la sua proposta.

Se non che in questi giorni (febbraio 1908) il Senato, discutendo il suo bilancio interno, approvava un'indennità di carica di lire 20,000 (ventimila) al suo presidente; ed egualmente più tardi (giugno 1908) si pensava di fare pel presidente della Camera fissandogli una indennità di lire 25,000 annue, cominciando dalla p. v. legislatura (XXIII). Il che noi approviamo incondizionatamente. Soltanto che vorremmo andare anche più in là: chè se può essere discutibile l'indennità ai deputati in genere <sup>(1)</sup> altrettanto discutibile non dovrebbe essere la questione quando si trattasse di compensare equamente coloro che in Parlamento non si limitano ad una parte meramente decorativa o a scendere e salire le scale dei Ministeri in servizio degli interessi privati dei loro elettori. Tutta quell'importante e laboriosa opera che si esplica nelle varie Commissioni cui è affidato lo studio dei progetti legislativi, od il controllo sui varî rami del bilancio dello Stato, dovrebbe essere indennizzata.

Come si può legittimamente pretendere che un commissario si dedichi gratuitamente a lunghe e lunghe ore di intenso lavoro, applicato allo studio d'argomenti gravi e delicatissimi per l'interesse generale, trascurando completamente, con gravissimo danno personale, i suoi interessi privati?

La conseguenza è una sola: si disimpegna alla meglio alla carica di commissario in genere o di relatore in ispecie. Di qui poi ancora, quei controlli che non garantiscono affatto la retta amministrazione del pubblico danaro, come recentissime inchieste e recentissimi processi hanno dimostrato, e quella povertà di relazioni (parliamo sempre in

(1) Cfr. nostro studio: *Sull'indennità ai deputati* — pubblicato nelle « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale » — Torino, Unione Ed., 1906.

tesi generale) poco decorose per chi le presenta e pel corpo a cui vengono presentate.

Si pensi che se l'Inghilterra non concede l'indennità parlamentare, ammette però questa giusta revoca alla rigidità del principio. Tale esempio dovrebbe seguirsi anche da noi.

### \* Franchigia postale e ferroviaria.

\* § 532. — Pure, il divieto dell'articolo 50 non tolse per un certo tempo una forma speciale d'indiretto aiuto pecuniario ai membri della Camera, come non ne toglie un'altra, tutt'ora esistente: cioè dapprima la franchigia postale ed oggi quella ferroviaria.

Fin dal 1848, nelle sedute 22 maggio del Senato e 3 giugno della Camera, era data comunicazione d'una semplice lettera del Ministro delle finanze, che annunciava essersi stabilita in via amministrativa l'esenzione delle tasse postali per le lettere indirizzate ai membri del Parlamento durante le sessioni e per venti giorni prima e dopo di esse. Più tardi l'articolo 38 della legge 15 maggio 1851, n. 67 confermava legislativamente siffatta franchigia. Scopo di questa concessione, imitata dall'Inghilterra, fu evidentemente quello di facilitare i rapporti fra membri delle Camere e i cittadini, quasi un complemento del diritto di petizione (§ 594): ma ben presto si vide che riusciva, in ispecie pei deputati, un privilegio alla rovescia, in quanto li esponeva a molestia infinita e a più sensibile dispendio per le risposte ch'essi dovevano dare in maggior numero, e che non avevano, a loro volta, corso in franchigia. Indi nel Parlamento italiano le ripetute proposte di abrogarla, come intatti avvenne con la legge 14 giugno 1874, n. 1983.

\* § 533. — Anche il diritto di viaggiare gratuitamente sulle ferrovie e sui piroscafi sussidiati dallo Stato senza alcuna limitazione di tempo o di numero di corse durante

tutta la legislatura, nacque per consimile favore amministrativo: però non nel Parlamento subalpino, quando il territorio dello Stato era piccolo e non ancora molto estesa la rete ferroviaria, bensì dopo la proclamazione del Regno d'Italia. L'analogia risoluzione, adottata in Consiglio dei ministri, venne comunicata alle due Camere nelle tornate del 31 maggio 1860, indi stabilita col regio decreto 26 dicembre 1861, n. 402. Non fu che 25 anni dopo, che la concessione venne trasformata in una disposizione legislativa per effetto della legge 27 aprile 1885, n. 3048 sulle convenzioni ferroviarie. Posteriormente il diritto di viaggio gratuito venne esteso, per decreto ministeriale ai piroscafi in servizio fra l'Italia e la Colonia Eritrea. La concessione, in principio estesa talvolta anche alle famiglie dei deputati, fin dal 1861 divenne strettamente personale; e solo in questi ultimi tempi (giugno 1908) si tornò all'antico sistema a favore delle famiglie dei deputati, in forme e condizioni però più ristrette: non solo, ma il diritto di viaggiare gratuitamente fu esteso a favore degli ex-deputati aventi sette legislature. Non è però limitata come fu proposto e come è altrove, ad un solo viaggio di andata e ad uno di ritorno, rispettivamente all'aprirsi e al chiudersi della sessione, e per la via più breve dalla capitale al domicilio del deputato, ma può esercitarsi illimitatamente; al quale effetto ogni membro delle Camere è munito di una tessera personale colla quale si fa riconoscere. Dura pei senatori tutta la vita; pei deputati tutta la legislatura; e pel primo viaggio di andata alla capitale, essi adoperano il certificato di elezione, spedito loro dal Presidente dei Presidenti del collegio (§ 413) o dal Prefetto o Sotto-prefetto del luogo. Sciolta la Camera, le tessere dei deputati perdono la loro validità, ma (come si comprende) non senza lasciare ai titolari un congruo termine per far ritorno al proprio domicilio. Questo termine (per accordi presi fra il Governo e le Società assuntrici del servizio ferroviario prima dell'attuale esercizio di Stato che risale al 1905) è di venti giorni, i quali decorrono dalla data (non dalla pubblicazione) del real decreto di scioglimento: ma in certi casi



dovrebbe essere più breve, quando cioè le nuove elezioni avvengono subito, perchè altrimenti si assicura al deputato uscente il mezzo di girare pel collegio patrocinando la sua candidatura, mentre gli altri candidati non godono dello stesso favore. Così nel 1900, essendosi sciolta la Camera con regio decreto 18 maggio, le tessere conservarono validità sino alla mezzanotte del 24 al 25 giugno, mentre le elezioni nuove ebbero luogo nei giorni 3 e 10 giugno.

## Art. 51.

**I senatori e i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.**

### SOMMARIO:

#### Insindacabilità d'opinioni e di voti.

§ 534. Fondamento razionale di questa guarentigia. — § 535. Le lotte dei *Comuni* in Inghilterra per sostenerla. — § 536. Dalle *Carte* francesi al costituente piemontese. — § 537. Portata generale dell'articolo 51. — § 538. Estensione della guarentigia a favore dei Ministri. — § 539. Estensione relativamente al tempo. — § 540. A qual genere di responsabilità essa si riferisca. — § 541. Limiti della insindacabilità. — § \* 542. Se e quali *fatti* rientrino nella guarentigia dell'articolo 51. — \* § 543. Conseguenza di questa guarentigia in rapporto alle chiamate dell'Autorità giudiziaria. — Differenza fra l'articolo 51 ed il corrispondente articolo della Costituzione belga (*n*). — \* § 544. *Quid* nel caso di discorsi o di pubblicazioni d'un membro del Parlamento fuori della Camera. — § 545. Sanzioni a tutela della guarentigia (*n*). — § 546. Rimedi contro gli eventuali abusi della surricordata guarentigia. — Disposizioni in proposito dei regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. (*n n*). — \* § 547. Conclusioni.

#### Insindacabilità d'opinioni e di voti.

§ 534. — Già vedemmo in più luoghi (§§ 83, 355, 451) il valore e l'ufficio delle guarentigie parlamentari, notando qual posto occupa questo articolo 51 nella trattazione sistematica della materia.

L'immunità in esso stabilita è la più essenziale all'ufficio di membro delle Camere, non potendosi concepire la facoltà di proporre leggi nuove, e meno ancora la potestà di sindacare gli atti dei Ministri e dei loro dipendenti, senza la massima libertà di citar fatti, addurre prove, esprimere giudizi, secondo che ciascuno reputa più corri-

spondente al pubblico interesse. Privo di questa preziosa guarentigia, il regime parlamentare sarebbe una larva: perciocchè il singolo deputato o senatore si troverebbe rattenuto e impacciato nel compiere con coscienza il proprio dovere; le minoranze non avrebbero sicurtà di perseguire legalmente, com'è loro diritto, i proprii ideali; le stesse maggioranze non avrebbero sicurtà contro le opposizioni; perfino i Ministri si troverebbero impediti nella difesa dei proprî atti innanzi alle Camere, quando le loro parole potessero lasciare adito a contestazioni legali fuori dell'aula. Essa è la difesa massima dei senatori e deputati impiegati verso i Ministri, dei membri del Senato verso la Camera, dei membri della Camera verso il Senato, dei membri del Gabinetto verso gli avversarî, di tutti i membri delle due Camere verso le querele dei privati, verso le ingerenze dei collegi elettorali, verso le persecuzioni dell'Esecutivo, verso l'azione partigiana del Giudiziario.

§ 535. — La storia d'Inghilterra con le sue lunghe lotte fra Comuni e Corona a proposito di questa immunità, ne dimostra tutto l'alto e persistente valore; dappoichè fa vedere, a un tempo, come il Governo procurasse tenacemente di sconoscerla e distruggerla, e come il Parlamento sentisse a prova che non avrebbe potuto esistere senza assicurarsela.

Introdottasi per uso immemorabile qual condizione senza di cui non si può nemmeno pensare una libera rappresentanza di libero popolo, questa guarentigia subì la sua prima violazione sotto Riccardo II, nel 1397. I Comuni avevano adottato un *bill* portante riduzione di spese a carico di ciò che diciamo oggi la lista civile; il Re inflisse loro un severo biasimo per essersi occupati di simile materia, e minaccioso domandò di conoscere chi fosse stato il proponente; quelli, ancor deboli a resistere, fecero le loro scuse e pronunziarono il nome del deputato Haxey: seguì un processo a carico di quest'ultimo, e la stessa giustizia parlamentare lo condannò per alto tradimento, onde appena poi potè aver grazia del capo. Ma soli due anni dopo la

rivincita della Camera tenea dietro alla violenza regia: Riccardo II era deposto; e l'iniquo giudizio di condanna veniva tosto cancellato di pieno accordo fra Re, Lordi e Comuni, come « contrario al diritto ed alla consuetudine precedentemente in vigore nel Parlamento ». Cento anni più tardi, in una nuova ondata di prepotenza si riproduce l'istesso caso: un processo contro il deputato Strode, reo d'aver presentato un *bill* sulle miniere di Cornovaglia, mette capo con la condanna di lui alla prigione e alla multa; ma ecco subito intervenire la legge del 1512 che per la prima volta dichiara nullo e di verun effetto ogni presente o futuro processo contro deputati « a causa di qualsiasi *bill*, discorso, ragionamento o dichiarazione su qualsiasi materia ».

Non era però definitiva la conquista, perchè non era ancor definitiva la vittoria del Parlamento sulla Corona, anzi spuntavano proprio allora i tempi più critici per le istituzioni libere. I Tudors e gli Stuardi negarono tratto tratto anche questa prerogativa: a ragione di discorsi o di proposte nella Camera, i deputati venivano sovente citati innanzi al Consiglio regio, puniti di prigione, impediti di attendere alle adunanze parlamentari fino a nuovo ordine; la Camera stessa doveva talvolta ricevere intimazioni di non occuparsi d'una o d'altra materia o di non abusare della libertà di parola, e le intimazioni erano persino condite di minacce e sarcasmi. Una protesta dei Comuni, rivendicante l'antica immunità, fu da Carlo I cancellata di proprio pugno nel processo verbale della Camera, e il deputato proponente fu da lui mandato alla Torre (162); e più tardi, nel 1629, si ebbe il processo e la condanna dei tre deputati Eliot, Hollis e Valentine per discorsi tenuti in Parlamento; ma fu l'ultimo. Sopraggiunse infatti la prima rivoluzione e la decapitazione del Re (1649); indi la seconda rivoluzione e la definitiva cacciata degli Stuardi; e l'Atto dei Dritti, coronando nel 1689 l'avvento del regime parlamentare, pose definitivamente fuori discussione anche quella prerogativa essenzialissima. La libertà di parola e i dibattiti o procedimenti in Parlamento — esso dichiarò — non possono dar luogo ad accusa, o a ricerche giudiziarie in

nessun Tribunale o luogo all'infuori del Parlamento medesimo.

§ **536.** — Dall'Inghilterra questa indispensabile guarentigia passò nella legislazione di tutti i popoli liberi, come l'accompagnamento naturale e necessario delle istituzioni rappresentative. La Carta francese del 1814 ne tacque, è vero, ma una legge del 17 maggio 1819 riempì la lacuna; nè si stimò necessario nel 1830 di riprodurre nella Costituzione riveduta le disposizioni della legge predetta. Bensì la costituzione belga scrisse all'articolo 44:

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

E il costituente piemontese ne seguì l'esempio senza discuterlo: infatti i verbali del Consiglio di Conferenza nemmeno accennano all'articolo 50, tanto esso parve evidente e fuori contestazione in un regime libero.

§ **537.** — L'immunità garentita in questo articolo significa libertà piena e compiuta di esprimere nelle Camere tutto quel che si reputa doveroso e di votare nel senso che si stima più conveniente al bene pubblico, senza che si possa essere chiamati a risponderne come che sia, fuori della rispettiva assemblea.

Bene oprò quindi la Camera subalpina, respingendo nel 19 giugno 1848 una petizione di 109 cittadini di Alba e nel 30 agosto 1849 una petizione del segretario del vescovo di Sassari, che chiedevano riparazione di parole pronunziate nell'aula, rispettivamente, dai deputati Baudi di Vesme e Salis. E bene sentenziò la Corte d'appello di Roma nel 1895 sull'affare Giolitti, in ordine alle querele per ingiurie e diffamazioni di cui si sarebbe reso colpevole durante una discussione parlamentare a danno di privati (§ 502). Per contro nel 1865 i Ministri prussiani osavano querelarsi per calunnia contro alcuni deputati: e se vi furono a Berlino giudici che riprovarono la loro pretesa, vi fu pur troppo

l'Alta Corte che diede loro ragione: esempio tristissimo di quel che può la politica anche sulla toga! Parve infatti all'Alta Corte, che la libertà d' « opinioni » non implicasse libertà di affermazioni, e fu in seguito alla sua enorme sentenza, che per togliere ogni possibilità di dubbio il Codice penale tedesco del 1870, mentre estendeva la guarentigia a tutte le Camere dei varii Stati dell'Impero, sostituiva alla parola « opinioni » l'altra più generica di « espressioni ».

§ 538. — A differenza delle altre garantigie che esaminammo sotto gli articoli 37, 45 e 46, questa dell'articolo 51 è identica e pei senatori e pei deputati; dappoichè le une considerano subiettivamente l'esercizio della funzione parlamentare, e perciò tengono calcolo della differenze di composizione delle due Camere; questa invece lo considera obiettivamente, e perciò a contenuto uguale non può che far corrispondere uno stesso presidio.

I Ministri e Commissari regî, quando sono senatori o deputati, godono senza dubbio anch'essi di questa guarentigia: ma che dire dei medesimi, quando non sieno membri dell'una o dell'altra Camera? Lo Statuto non ha disposizione alcuna per assicurar loro la immunità di parola; e d'altra parte è evidente, per le considerazioni sopra esposte, anch'essi debbono avere piena sicurtà di esprimere opinioni e giudizi, senza di che non avrebbero parità di condizioni ai deputati o senatori i quali possono impunemente attaccarli.

Ora, anche i Ministri e Commissari che non appartengono alla Camera, godono in realtà di questa guarentigia, e con essi perfino gli estranei che le assemblee chiamino a testimoniare, e a deporre per mezzo delle loro Commissioni d'inchiesta (§§ 610 ss., 709); ma per tutti costoro la immunità non deriva da quest'articolo 51, ma sibbene dal diritto che hanno le Camere del Parlamento, di esercitare da sé la polizia delle loro sedute: del quale diritto parleremo, come in luogo più proprio, al § 648 e successivi.

§ 539. — Un'altra differenza con le prerogative sopra accennate, è che questa dell'articolo 51 non viene mai meno nè per chiudersi di sessioni, nè per cessar dell'ufficio, e la stessa Camera o lo stesso Senato non hanno balia di consentire a sospenderla. Quelle infatti, sono formali, mirano a impedire eventuali abusi, e perciò non divietano l'azione d'altri poteri, ma la condizionano o la regolano. Questa invece è sostanziale, mira ad impedire l'altrui investigazione od ingerenza in sè e per sè, e quindi non la condiziona, ma l'esclude in modo assoluto e perpetuo. Qualunque sia il tempo in cui fu emessa l'opinione o dato il voto nelle Camere, e sia o non sia ancor oggi deputato o senatore colui che l'emise, egli non può esserne mai e da nessuna persona chiamato a risponderne.

Solo in Danimarca e nella Svezia è consentito di chiamare in giudizio i parlamentari per le parole pronunziate nell'aula, alle stesse condizioni con cui è consentito d'arrestarli o tradurli in giudizio: ossia con la semplice autorizzazione dell'assemblea. Ma non è immunità di parola quella che dipende dalla valutazione d'una passionata maggioranza politica: l'immunità o è assoluta e perpetua, ovvero non si può dire che esista.

§ 540. — Una terza differenza è che le garantigie suddette si riferiscono alla sola responsabilità penale, mentre invece questa dell'articolo 51 si estende e alla responsabilità penale e a quella civile e a quella disciplinare identicamente. Il voto emesso nella Camera può colpire un Ministro, o suonare offesa alle istituzioni; l'opinione emessa può contenere una calunnia, una diffamazione o un'ingiuria a privati, un'offesa alle istituzioni, una istigazione a delinquere; ebbene, non può esservi mai luogo nè ad azione del Pubblico Ministero se trattasi di reato, nè ad azione civile per risarcimento di danni se trattasi di manomissione all'onore o alla considerazione d'un privato individuo, nè a repressione disciplinare se il deputato o senatore fosse anche un pubblico funzionario. In Inghilterra si abusò molto del sistema di revocare dal pubblico impiego i deputati rei

di votare nella Camera contro il Gabinetto; ma dal 1765 la riprovevole pratica non si è più riprodotta. In Francia rammentasi la destituzione dei consiglieri di Stato Broglie, Royer Collard, Jordan, Barante e Guizot (Pari il primo e deputati gli altri) nel 1820.

In Italia, essendo stato collocato in disponibilità il generale deputato Mattei, la Camera si occupò di questo fatto nelle tornate 16 e 18 febbraio 1889, dubitandosi che il provvedimento fosse stato preso per punire il Mattei di un suo recente discorso nella Camera medesima. Ma il Ministero diede ampie assicurazioni in contrario, e l'assemblea finì per appagarsene.

§ 541. — Va però notato, che la prerogativa copre le opinioni e i voti in sè e per sè: ma non si può estendere fino a coprire i fatti delittuosi dei quali l'opinione o il voto sieno la conseguenza. Suppongasi che dalle parole di un deputato emerga un reato commesso da lui medesimo; l'opinione ch'egli ha espresso rimarrà bensì coperta dalla immunità parlamentare, ma non per questo il reato anteriore e distinto dovrà pur rimanere impunito. Suppongasi che il voto d'un deputato sia l'effetto di una corruzione o d'un accordo punibile; il voto da lui emesso rimarrà bensì intangibile e valido a tutti gli effetti, ma la corruzione, l'accordo illecito non per questo rimarrà esente da pena. Insomma, quando un atto è punibile per sè stesso e astrazione fatta dall'opinione e dal voto emessi nelle Camere, la circostanza ch'esso ha servito per emettere una opinione o per dare un voto, non può essere sufficiente a sottrarlo alla giustizia.

Tre precedenti, l'uno francese e due italiani, illustrano codesto punto.

In Francia avvenne che un membro della Camera fosse accusato d'aver mercanteggiato il suo suffragio favorevole ad un certo progetto di legge. La Cassazione, con sentenza 25 febbraio 1893, ritenne che l'immunità di parola e di voto nelle assemblee, avendo per unico oggetto di tutelare la libertà delle funzioni parlamentari, « non fa ostacolo al



processo, che sia motivato non dalle opinioni o dai voti del deputato ma da doni e da promesse di donativi che egli abbia accettato allo scopo di far convertire in legge un progetto di cui trovisi investita la Camera ».

Analogamente in Italia, essendo apparso dal processo della Banca Romana che un deputato figurava aver ricevuto notevoli somme allo scopo di contribuire all'approvazione di un progetto di legge in favore della Banca medesima, addì 1 febbraio 1893 venne chiesta all'assemblea l'autorizzazione a procedere a di lui carico. Nel giorno successivo, senza por tempo in mezzo, gli Uffici esaminavano la domanda, eleggevano la Commissione, e questa presentava la sua relazione, che a voto unanime concludeva perchè l'autorizzazione fosse accordata; ventiquattr'ore dopo, il 3 febbraio, la Camera la concedeva: ma il processo non ebbe poi seguito per la morte del deputato in questione, che avvenne il 20 di quello stesso mese.

L'altro nostro precedente è del 1898. Nella seduta 28 aprile il deputato Nofri in una interpellanza sui traslochi inflitti a certi impiegati ferroviari, lesse parecchi documenti i quali parvero essere stati procurati mediante violazione del segreto dagli archivi del Governo. Un'inchiesta assodò infatti la colpa d'un impiegato: allora iniziatosi il procedimento contro quest'ultimo, nel 5 dicembre venne presentata alla Camera la domanda d'autorizzazione a procedere anche contro il deputato Nofri per avere indotto un pubblico ufficiale a tradire i segreti d'ufficio, e pochi giorni dopo la Camera concedeva senz'alcun dibattito l'autorizzazione richiesta.

\* § 542. — Come si rileva dal preciso testo dell'articolo 51, la guarentigia è stabilita per le « opinioni » e pei « voti » dunque non pei *fatti* commessi nelle Camere o nell'esercizio delle funzioni in genere. Invece la Costituzione francese del 1791 guarentiva i deputati per tutto ciò ch'essi avessero « detto, scritto e fatto » nella loro qualità di rappresentanti del popolo. E in Belgio, nel 1881 ad occasione d'una domanda d'autorizzazione a procedere contro il deputato Lucq

per atti arbitrari e illegali, da lui commessi qual presidente d'una Commissione parlamentare d'inchiesta, la Camera ritenne che anche codesti atti rientrano nella prerogativa conferita dalla Costituzione belga alle opinioni ed ai voti, e negò pertanto l'autorizzazione a procedere.

Tale è infatti la soluzione giusta, ma con questa riserva secondo noi: che non trattasi qui d'applicazione della garanzia di cui al presente articolo. Trattasi invece di fatti delittuosi o reputati delittuosi, e commessi da un membro del Parlamento entro l'aula dell'assemblea od anche fuori di essa ma nell'esercizio delle sue funzioni. Per essi la norma è un'altra, e ne discorreremo al paragrafo 651.

\* § 543. — In conseguenza poi di questa prerogativa, il deputato o senatore non può nemmeno essere chiamato davanti l'autorità giudiziaria per dar schiarimenti sopra un fatto delittuoso ch'egli avesse denunciato nell'assemblea di cui fa parte, perciocchè in tal modo potrebbe ricevere molestie per ragione delle sue funzioni, e queste non si potrebbero svolgere senza disagio. Così decise la Camera francese nel 19 novembre 1830.

E nella Camera nostra il guardasigilli on. Vigliani il 12 giugno 1875 esprimeva, benchè incidentalmente, l'opinione che anche innanzi ad una Commissione della stessa assemblea il deputato o senatore potrebbe a buon diritto ricusarsi di testimoniare o deporre più largamente sopra fatti da lui accennati nella seduta pubblica.

Notisi però la differenza fra lo Statuto nostro e il suo immediato modello. Il nostro articolo 51 limita il luogo della immunità alle « Camere »: la Costituzione belga estende l'immunità stessa alle opinioni e ai voti emessi « nell'esercizio delle funzioni ». Nondimeno il nostro articolo 51 non può essere interpretato nel senso restrittivo che sieno garantiti dall'immunità i soli discorsi e voti *nell'aula*, ma deve ragionevolmente estendersi a tutte le opinioni e i voti emessi nell'esercizio della funzione parlamentare. Ciò che il deputato o senatore dice in una Commissione della rispettiva assemblea, p. es. in una Commissione d'inchiesta, è

del pari coperto della prerogativa: le Commissioni essendo emanazioni del Parlamento, e mezzi necessari per la compiuta esplicazione degli ufficii che competono a questo ultimo.

\* § 544. — Sarebbe tuttavia un oltrepassare incomportabilmente lo scopo di questa prerogativa, l'estenderla anche ai discorsi ed alle pubblicazioni che il deputato o senatore faccia fuori della Camera e delle Commissioni di essa, quantunque su materie connesse con le funzioni parlamentari. Non può dirsi, in verità, che eserciti le sue funzioni parlamentari il deputato o senatore il quale si rivolge ai propri elettori o al pubblico intiero con la parola o con gli scritti, sia pure per informarli della sua condotta politica o istruirli sopra pubbliche faccende: qui il deputato o senatore esercita libertà e diritti che gli competono in quanto cittadino, e però deve serbare integra la sua responsabilità secondo legge. La distinzione degli atti compiuti fuori del Parlamento, secondo che sono in rapporto alle funzioni di rappresentante o a quelle di pubblico funzionario, è stata affacciata nella nostra Camera, ma non riconosciuta sostenibile. Conseguentemente un Deputato o Senatore che sia anche impiegato, non può essere punito disciplinarmente a ragione dei voti o delle opinioni emesse nella assemblea o nelle Commissioni dell'assemblea; può bensì essere punito se fuori di coteste condizioni vien meno ai suoi doveri disciplinari, per quanto sia naturale che il Governo vada riguardoso nel colpirlo. Nel 1871 non fu punito il generale deputato Lamarmora per la pubblicazione dei suoi quattro discorsi (che non aveva pronunziati) sulle condizioni dell'esercito, benchè per dichiarazione dello stesso Ministro della guerra alla Camera, qualsiasi altro generale non deputato sarebbe incorso in una responsabilità disciplinare. Invece, nel 1852 era stato collocato a riposo il Consigliere di Stato deputato Ravina, nel 1877 fu ammonito il Consigliere d'appello deputato Bortolucci, e nel 1886 fu messo agli arresti il Capitano di vascello deputato Turi, i quali fuori della Camera erano venuti meno ai loro do-

veri disciplinari esprimendo vivaci giudizi pubblici sopra gli atti politici dei Ministri loro superiori. E la Camera, occupandosi singolarmente di cotesti varî casi — nelle adunanze 13 marzo 1852, 18 aprile 1877 e 24 novembre 1886 — finì sempre con acquetarsi alle spiegazioni del Governo; ma per certo nulla avrebbe impedito un voto di biasimo al Governo medesimo, ove l'assemblea avesse creduto di rinvenire in quei severi provvedimenti una offesa alla prerogativa statutaria dell'articolo 51.

Così nel 1891 in Olanda, avendo il Ministro della marina pretermesso nelle promozioni per anzianità l'ufficiale deputato Land per certi suoi articoli di giornale sulle condizioni della marineria, la Camera biasimò il Ministro quale offensore della immunità parlamentare, e lo obbligò quindi a dimettersi.

§ 545. — La sanzione di questa guarentigia si trova in primo luogo nella esistenza delle prerogative di cui agli articoli 37 e 45, in forza dei quali, dovendo il Senato giudicare i senatori e la Camera autorizzare il giudizio contro i deputati, ciascuna assemblea trovasi in possesso del mezzo adatto a difendere, ove occorra, l'immunità di parola e di voto dei membri rispettivi.

Si trova in secondo luogo nel generico diritto che ha ciascuna assemblea d'interpretare l'estensione delle proprie guarentigie e difenderle, o movendo interpellanza all'Esecutivo, o, secondo i casi, disponendo per mezzo dell'Esecutivo medesimo le tutele opportune a difenderle (§§ 653, 763).

Si trova in terzo luogo nell'Editto sulla Stampa, che agli articoli 30 e 31, imitati dagli articoli 21 e 22 della citata legge francese del 17 maggio 1819, così determina:

Art. 30. — *Non potranno dar luogo ad azione le pubblicazioni dei discorsi tenuti nel Senato o nella Camera dei deputati, le relazioni o qualunque altro scritto, stampato per ordine delle medesime.*

Art. 31. — *Non darà neppur luogo ad azione il rendiconto esatto, fatto in buona fede, delle discussioni del Senato o della Camera dei deputati.*

Questi articoli confermano l'immunità stabilita dallo Statuto e la compiono razionalmente, coll'estenderla anche

alle relazioni ed altri scritti stampati per ordine dell'assemblea; e noi vediamo ivi compreso anche il *resoconto sommario* (§§ 552, 553) perchè, sebbene non ufficiale, è anch'esso stampato per ordine della Camera. Nè solo alle pubblicazioni ora dette, ma anche alla loro riproduzione integrale su giornali o in opuscoli, da parte dell'autore o dei terzi: e persino alla riproduzione parziale ed abbreviata delle discussioni parlamentari, purchè però fatta con esattezza e in buona fede, cioè senza snaturarne il complesso, conservandone lealmente la fisionomia, non già riferendo o parafrasando solo quelle parti che fossero incriminabili.

Degna di nota a questo proposito è una sentenza 3 giugno 1876 della Cassazione di Firenze.

Uno stampatore aveva riprodotta e pubblicata la protesta presentata da alcuni elettori alla Camera, per ottenere l'annullamento dell'elezione d'un deputato. Questo ultimo, riscontrando nella protesta qualche frase ingiuriosa al proprio indirizzo, si querelò contro lo stampatore; il querelante eccepì a sua difesa le riferite disposizioni dello Editto sulla stampa. La Cassazione decise, che le proteste degli elettori alla Giunta delle elezioni non possono annoverarsi fra gli atti di cui agli articoli 30 e 31 dell'Editto sulla Stampa contro i quali non è dato luogo ad agire <sup>(1)</sup>.

§ 546. — Ma l'articolo 51 non intende già di affermare che il deputato o senatore nell'esercizio delle sue funzioni può impunemente calunniare, ingiuriare od offendere presenti od assenti <sup>(2)</sup>. Esso dice soltanto, che gli abusi della

\* (1) Una indiretta sanzione di questa guarentigia è anche l'usanza per cui non si può in una Camera trattare di opinioni, discorsi o voti avvenuti nell'altra. Tale usanza, che viene dall'Inghilterra, fu sempre praticata nella nostra assemblea elettiva; mentre nella nostra assemblea vitalizia trovasi espressamente stabilita nell'ultima parte dell'articolo 48 del regolamento.

Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati, in fuori di una semplice enunziazione.

\* (2) E pur troppo, anche di questa prerogativa, tanto nei singoli deputati, quanto nell'assemblea c'è la tendenza ad abusare. Tipico e recente è il caso dell'on. Chigi che ingiuriava platealmente persona assente, estranea

libertà di parola non possono essere rilevati da altri, se non dalla stessa assemblea: e perciò i regolamenti delle Camere affidano al rispettivo Presidente l'ufficio d'invigilare e curare che gli oratori non trasmodino coi loro discorsi. Dire che le parole d'un deputato o senatore non possono essere giudicate in alcun luogo fuori dell'assemblea rispettiva, equivale infatti a proclamare che ogni Camera ha un potere disciplinare sui propri componenti.

Sgorga pertanto dall'articolo 51 il potere disciplinare dell'assemblea, mentre poi l'articolo 61 affida a ciascuna di esse la competenza esclusiva a determinarne i mezzi ed i limiti. Ardua materia, cotesta della disciplina parlamentare: ardua in sè, per la difficoltà di conciliare la libertà d'azione dei membri del Parlamento col regolare andamento dei lavori di quest'ultimo; tanto più ardua, poi, quanto più si estende nel popolo il diritto di voto e si aprono in conseguenza le porte della Camera ai rappresentanti d'idee avanzate e d'irruenti minoranze. Di qui la proporzione verificatasi in tutti i paesi coi mezzi repressivi posti a disposizione dei Presidenti delle assemblee politiche, e più ancora nei desiderii di molti che sognano quasi il bavaglio o la soppressione degli oratori incomodi. Anche noi in Italia abbiamo attraversato una violenta crisi di questo genere, allorchè la difesa delle libertà statutarie nel 1899-900 suscitò da parte delle estreme opposizioni parlamentari un così estremo uso dei diritti consentiti a ciascun deputato dal

al Parlamento, e che se ne querelò. Ma quando si fu a discutere dell'autorizzazione a procedere, questa — su relazione Palberti (2 giugno 1904) — fu negata, e con motivi che non persuadono troppo.

Dall'esame dei documenti — si disse — risultò che le parole ingiuriose furono dette sì nei corridoi della Camera dall'on. Chigi, ma sempre nello esercizio delle sue funzioni parlamentari.

E poichè l'articolo 51 dello Statuto non fa alcuna distinzione fra il caso in cui l'opinione sia solennemente espressa in un discorso organico e quello in cui sia scoppiata nell'impeto di un'improvvisa interruzione, così la Commissione unanime decise di proporre alla Camera — a tutela delle principali fra le prerogative parlamentari — di non concedere l'autorizzazione a procedere.

Quasi che l'ingiuria fosse un'opinione politica oggetto di immunità parlamentare!

regolamento della Camera, da trascinare la maggioranza ad un colpo di mano con cui si rafforzavano straordinariamente i poteri disciplinari contro i violatori dell'ordine <sup>(1)</sup>.

Ma per fortuna, la calma ritornò; ed altre modificazioni al regolamento pur rafforzando gli antichi poteri presidenziali come il tempo nuovo sembra richiedere in tutti i Parlamenti, ricacciò nel nulla gli eccessi di difesa, prima ancora che se ne potesse tentare alcuna applicazione.

Ecco intanto le disposizioni del regolamento del Senato:

Art. 46. — Nessuno può parlare in Senato, se non i senatori ed i Ministri ed i Commissari del Re, quando ne abbiano ottenuta la facoltà dal Presidente, sia col farsi iscrivere a tal uopo, sia col chiederla dal loro stallo.

Art. 48. — Ogni personalità è interdetta. Ogni imputazione di mala intenzione dà luogo ad immediato *richiamo all'ordine*. È vietato ogni segno rumoroso di approvazione o di disapprovazione, ogni spiegazione in forma di dialogo, ed ogni diretta interpellazione.

Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni *diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati*, in fuori di una semplice enunciazione.

Art. 49. — Nessuno deve essere interrotto quando parla, salvo per un richiamo al regolamento. Se un oratore si scosta *manifestamente* dalla questione, spetta al Presidente solo di *richiamarlo*: se dopo essere stato *due volte* così richiamato egli continua a divagare, il Presidente consulta il Senato per sapere se la parola gli debba essere *interdetta sulla stessa quistione* pel rimanente della *seduta*; il Senato delibera per *alzata e seduta* senza discussione.

Art. 53. — È sempre permesso di chiedere di parlare sulla posizione della questione, per richiamo al regolamento, o per un *fatto personale*: cioè tale che non accenni al merito dell'opinione espressa dal richiamante, ma alla persona di lui, in quanto un detto o un fatto gli sieno stati erroneamente imputati da alcuno dei precedenti oratori o dal Presidente.

Art. 54. — Il Presidente veglia acciò coloro che hanno facoltà di parlare sulla posizione della questione, per richiami al regolamento, per un *fatto personale*, oppure in favore o contro la chiusura della discussione, non trascorranno a parlare di altri argomenti.

Art. 71. — Se un senatore turba l'*ordine* dell'assemblea, il Presidente ve lo *richiama per nome*; s'egli ne appella, il Presidente consulta il Senato, il quale statuisce per *alzata e seduta* senza discussione, sentito prima il Senatore che è stato richiamato all'ordine.

\* (1) Si allude alla crisi parlamentare caratterizzata dall'*ostruzionismo* di cui facciamo cenno ai §§ 651, 762.

Se il richiamo all'ordine è confermato dal Senato, se ne fa *menzione nel processo verbale*.

Art. 72. — Quando l'assemblea si faccia *tumultuosa* e riescano vani i richiami del Presidente, egli dichiara che la seduta è *sospesa*, coprendosi il capo.

Se il tumulto continua tuttavia, il Presidente *sospende la seduta per un'ora*, durante la quale i senatori *si ritirano* negli Uffici rispettivi; trascorsa l'ora, la seduta si riprende senz'altro avviso. Il Presidente può anche *rimandarla ad altro giorno*.

Adunque in Senato i mezzi disciplinari, posti a disposizione del Presidente, sono ben lievi, in corrispondenza del più calmo carattere che l'assemblea vitalizia riveste per effetto della sua composizione e in grazia delle sue funzioni meno spiccatamente politiche. Verso il senatore singolo, richiamo alla questione, o interdizione del diritto di parlare ulteriormente sulla stessa quistione in quella stessa seduta; richiamo all'ordine, e iscrizione del richiamo all'ordine nel processo verbale. Verso l'assemblea in tumulto, richiami alla calma, sospensione della seduta, sospensione per la durata di un'ora, rinvio ad altro giorno.

Più energiche sono le disposizioni del regolamento della Camera, specie dopo le innovazioni introdottevi il 1° luglio 1900 ed attualmente in vigore:

Art. 39. — Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente.

Art. 40. — Se un deputato *turba l'ordine* o pronuncia *parole sconvenienti*, il Presidente lo *richiama* nominandolo. Il richiamato può presentare alla Camera le sue spiegazioni; se pretende respingere il richiamo all'ordine inflittogli dal Presidente, questi invita *la Camera* a decidere, per alzata e seduta, senza discussione.

Art. 41. — Dopo un *secondo richiamo all'ordine* avvenuto nello stesso giorno, il Presidente può proporre alla Camera *l'esclusione* del deputato dall'aula per tutto il resto della seduta, oppure nei casi più gravi *la censura*.

La censura implica, oltre l'esclusione immediata dall'aula, l'interdizione di ricomparirvi per un termine da 2 a 8 giorni. Udite le spiegazioni del deputato, la proposta del Presidente sarà subito messa ai voti *senza discussione nè emendamento, per alzata e seduta*. La esclusione o la censura possono essere proposte dal Presidente anche dopo il *primo* richiamo all'ordine, contro un Deputato che provochi *tumulti* o *disordini* nell'assemblea o trascorra ad *oltraggi* o *vie di fatto*.

Se il deputato si rifiuta d'ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'aula, il Presidente sospende la seduta, e dà ai Questori le istruzioni necessarie perchè i suoi ordini siano eseguiti.

Ove poi il deputato censurato tenti di rientrare nell'aula, prima che



sia spirato il termine prescritto, la durata della esclusione sarà raddoppiata (1).

Art. 42. — Qualora sorga *tumulto nella Camera*, il Presidente *si copre il capo*: allora deve cessare ogni discussione. Se il tumulto continua, il Presidente *sospende* la seduta per un dato tempo, o, secondo l'opportunità, la *scioglie*. In quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata senz'altro per il prossimo giorno non festivo all'ora medesima del giorno prima, oppure anche pel giorno festivo quando la Camera abbia già prima deliberato di tener seduta.

Adunque i mezzi disciplinari, posti a disposizione del Presidente della Camera, sono più gravi. Verso l'assemblea in tumulto, sospensione della discussione, sospensione della seduta, rinvio di essa ad altro giorno. Verso il deputato singolo, richiamo all'ordine, esclusione per tutto il resto della seduta, censura con esclusione da due a otto giorni, raddoppiamento della durata dell'esclusione per il caso di rifiuto ad obbedire.

L'espulsione, che presso di noi fu introdotta nel 1900, esisteva già in Inghilterra, negli Stati Uniti, in Francia, nel Parlamento dell'Impero germanico e in quello di molti Stati tedeschi.

\* § 547. — V'ha chi reputa eccessiva la guarentigia stabilita in quest'articolo 51 dello Statuto, e insufficiente il limite ch'essa trova nel semplice potere disciplinare. Ma se può dar luogo ad abusi (come nel caso da noi deplorato in nota al § precedente ed in altri sui quali sarebbe superfluo ora trattenersi) è però indispensabile, e sarà tale finchè esistono Parlamenti. Nè, essa prerogativa, offende la

\* (1) Facciamo rilevare che nella tornata del 12 dicembre 1907, discutendo varie modificazioni al regolamento interno della Camera si appor-tarono modificazioni anche a questo articolo; ma per quanto dallo stesso resoconto ufficiale risulti che il Presidente della Camera stessa dichiarò che le modificazioni erano insignificanti e di pura forma, noi dichiariamo che — nonostante la più diligenti ricerche nelle fonti ufficiali — queste modificazioni, anche di pura forma, non le abbiamo avvertite, a meno che non si tratti della soppressione degli ultimi due capoversi. Ma non si tratterebbe di pura forma. (Cfr. *Atti Parlamentari* — Camera dei Deputati — Leg. XXII. 1<sup>o</sup> sess. Discussioni — Tornata 12 dicembre 1907 — CDXXXI, p. 18240).

coscienza pubblica se non quando gli abusi passassero impuniti anche nell'aula, il che non potrebbe avvenire se non quando le assemblee omettessero di punirli come è loro debito. Non si dimentichi, che al disopra delle prerogative legali delle Camere sta sempre vigile il controllo morale della pubblica opinione; e la pubblicità delle sedute con la libertà della stampa per la loro impareggiabile efficacia preventiva e repressiva, hanno in sè la virtù sufficiente a rattenere i singoli membri delle Camere nei giusti limiti di linguaggio o quanto meno ad assicurare la giusta repressione del Presidente e dell'assemblea su coloro che esorbitano.

Certe platealità di parole o di atti possono bene assicurare per un giorno la popolarità al loro autore; ma finiscono sempre, poi, per esautorare quest'ultimo di fronte ai colleghi ed al paese. Al qual proposito non ci mancherebbero gli esempî se non fosse nostro volere di evitare le personalità.

## Art. 52.

Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

### SOMMARIO:

#### **Pubblicità delle sedute delle Camere.**

§ 548. — Come la pubblicità sia uno dei caratteri essenziali dei reggimenti liberi. — § 549. Necessità che pubblici siano specialmente gli atti e le manifestazioni tutte delle assemblee politiche. — L'esempio dell'Inghilterra. — § 550. Le Carte francese e belga. — § 551. Disamina della prima parte dell'articolo 52. — Primo mezzo atto a dare pubblicità agli atti delle Camere: l'ammissione del pubblico alle adunanze. — § 552. Altro mezzo: la stampa e il resoconto *ufficiale* delle sopraccennate discussioni, atti e documenti. — § 553. Terzo e più potente mezzo: stampa e diffusione *libera* od *extra-ufficiale*. — § 554. *Quid* circa la pubblicità delle adunanze e quant'altro degli *Uffici* e delle Commissioni *speciali* delle Camere.

#### **Sedute segrete.**

§ 555. — Eccezioni alla regola generale della pubblicità. — § 556. Come si ottenga il segreto. — \* § 557. Casi e precedenti parlamentari in merito al segreto delle sedute. — Una recentissima riforma relativa alla discussione del bilancio della Camera. — \* § 558. Osservazioni in ordine alla pubblicità delle adunanze del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

#### **Pubblicità delle sedute delle Camere.**

§ 548. — La responsabilità morale dei governanti verso il popolo, che è insita a qualsiasi forma politica ancorchè assoluta, diviene definita e compiuta nello Stato democratico, ove si fa indiscusso il principio che gli affari pubblici sono affari di tutti. La sovranità, divenendo allora l'attributo del complesso dei valori sociali, assurge a controllare

il Governo con mezzi giuridicamente preordinati: con le votazioni popolari o con le elezioni e i Parlamenti; ed accanto a codesti mezzi di sindacato giuridico si sviluppano di pari passo i diritti individuali di riunione, d'associazione, di petizione, d'insegnamento e di stampa, i quali tutti concorrono a moltiplicare, disciplinare e rendere omni-presente la gran forza dell'opinione pubblica.

Ma perchè l'opinione pubblica possa esercitarsi, è indispensabile ch'essa abbia notizia continua di tutti gli atti dei varii poteri. In uno Stato democratico il segreto non trova più luogo, e tutto ciò che interessa il popolo deve essere fatto alla gran luce del giorno. Indi il bisogno della pubblicità, la quale se in regime assoluto è contrastata dai governanti per sottrarsi al controllo della coscienza nazionale, in regime libero costituisce naturalmente e necessariamente l'atmosfera entro cui debbono operare e vivere tutti quanti i poteri dello Stato. L'Esecutivo deve compiere i suoi uffici sotto l'occhio vigile del Parlamento; il Parlamento sotto l'occhio vigile del corpo elettorale; e così pure il Giudiziario, così pure i corpi locali; stampa, *meetings*, associazioni e petizioni coordinano le espressioni della coscienza pubblica e le danno guida, indirizzo, efficienza; e i poteri costituiti, mentre dalla pubblicità sono ricondotti sotto l'influenza costante del sentimento popolare, con la pubblicità spargono a loro volta nel popolo quell'influenza educatrice che sgorga dall'abitudine e dalla responsabilità degli affari. Così, mentre dalle savie leggi sono puniti gli atti colpevoli, dalla pubblicità rimangono ostacolati anche gli atti riprovevoli che la legge non riesce a colpire.

La pubblicità può giustamente qualificarsi come una grande educazione ed una grande tutela. Consentendo all'intero popolo di seguire dappresso la condotta degli affari comuni, diffonde l'abitudine della vita libera, temprata il corpo elettorale ai suoi supremi uffici, e al tempo stesso è il rimedio impareggiabile contro le idee e le azioni che ad uno o ad altro titolo scontentano od offendono la coscienza delle masse. Richiamando ogni fatto al tribunale inappellabile della opinione pubblica, esalta le virtù civili,

incoraggia le resistenze legali, previene gli abusi, impedisce che gli arbitrii sfuggano alla giusta repressione delle leggi. Assicurando una corrispondenza continua fra la condotta delle pubbliche autorità e il sentimento medio delle masse, conferisce al Governo e ai suoi atti la gran forza morale dell'ampio consenso pubblico, ed allontana la triste necessità di ricorrere alla forza materiale delle armi. Mantenendo i reggitori entro i limiti voluti dalla coscienza pubblica, costituisce il vero palladio, la pietra angolare delle libertà politiche.

Essa è condizione indispensabile del regime libero, e ne forma una delle più spiccate caratteristiche: per la qual cosa, più il regime libero si perfeziona, più la pubblicità si estende e si rafforza, funzionando quasi da indice o da termometro del grado di libertà politica di cui gode un determinato popolo.

§ 549. — Sarebbe, pertanto, pressochè impossibile immaginare un Parlamento sottratto alla pubblicità, deliberante in sedute misteriose e senza controllo. Se pei corpi esecutivi e giudiziarii è vero che il segreto li isola, e li espone a tentazioni o a debolezze, e sparge il sospetto o il discredito sulla loro opera, e fuorvia il giudizio pubblico e defrauda la coscienza nazionale del giusto controllo che le appartiene sulla propria vita pubblica, tutto ciò è vero a maggior ragione pei Parlamenti, che son corpi rappresentativi per l'origine o almeno per la funzione, e non hanno altra responsabilità se non quella morale verso il il corpo sovrano. Sia che si escluda affatto il mandato imperativo, sia che si ammetta in certi casi, (§ 433 e ss.) egli è certo che la sanzione sua non consiste in altro che nel biasimo popolare e nel rifiuto di rielezione dei deputati al momento della loro scadenza, onde il corpo elettorale ha diritto ad essere informato passo passo della maniera con cui dai suoi rappresentanti si esercita l'altissimo ufficio fiduciario. I'istessa prerogativa, di sottrarre a qualsiasi estraneo sindacato le opinioni e i voti emessi nelle Camere, (articolo 51) richiede a naturale complemento il supremo

freno e controllo della pubblicità onde non traligni in pericoloso ed odioso privilegio. L'esperienza mostra che le assemblee politiche senza pubblicità intristiscono e muoiono; ma se intendono prosperare rigogliose, debbono curare di tenersi in continua corrispondenza coi sentimenti del popolo, perciocchè — secondo scrive Burke — la virtù, lo spirito e l'essenza dei Parlamenti è di essere l'immagine esatta dei sentimenti della nazione.

A chi guardi senza penetrare nello spirito delle cose, questa affermazione sembrerà contraddetta dalla consuetudine del nostro comune modello, il Parlamento d'Inghilterra. Per lunghi secoli esso fu rigido nel sottrarsi alla pubblicità in tutte le sue forme: non tollerò la presenza di estranei alle adunanze, non curò la pubblicazione ufficiale dei suoi atti, perseguì e punì di pene crudeli i giornalisti che osavano darne notizia al pubblico, ond'essi dovevano acconciarsi a raccogliere furtivamente le notizie sulle discussioni parlamentari, e a riferirle come avvenute in assemblee fantastiche, sostituendo nomi immaginari a quelli dei diversi oratori. Oggi ancora le Camere inglesi non hanno resoconto ufficiale delle loro adunanze, e la presenza del pubblico è appena tollerata. Fino al 1875, infatti, bastava che un sol membro facesse notare che assistevano estranei, perchè lo *Speaker* dovesse ordinarne senza altro l'immediata espulsione, e dopo quell'anno si è semplicemente ammesso che al richiamo di un sol membro non dovesse più ottemperare senz'altro lo *Speaker* ma chiamare la stessa assemblea a decidere se gli estranei si debbono escludere, com'era avvenuto, ancora l'ultima volta il 19 marzo 1872. Il motivo originario di queste secolari consuetudini è però tanto grave da giustificarle pienamente. Esse nacquero nei tempi tristissimi in cui le parole pronunziate nell'aula attiravano ben soventi la persecuzione regia sugli oratori, e furono quindi la difesa indispensabile della libertà di opinione e di voto nelle Camere. Il segreto aveva allora la missione di tutelare questi stessi diritti del popolo, che ora noi vogliamo tutelati dalla pubblicità; giacchè non appena il Re d'Inghilterra udiva essersi fatta

in Parlamento qualche cosa ch'egli non intendeva approvare, l'indomani vedevasi apparire l'usciera della verga nera, foriero dello scioglimento della Camera, o si vedevano strappati al loro seggio i parlamentari più illustri per esser trascinati innanzi al Consiglio Privato e quindi alla Torre.

Ma oggi, mutati i tempi, le antiche usanze non rimangono che per quell'intima ripugnanza degl'inglesi a mutarle senza assoluta necessità; mentre anche in Inghilterra la pubblicità delle sedute parlamentari è piena e indiscussa nella pratica, segnatamente in grazia della ormai piena e indiscussa libertà di stampa.

§ 550. — In Francia la dichiarazione reale del 23 giugno 1789 avea vietata la pubblicità delle adunanze degli Stati Generali, in omaggio al « buon ordine, al decoro ed alla libertà stessa del voto »: ma due giorni dopo, a richiesta degli Stati Generali, il divieto fu soppresso prima ancora che ricevesse alcuna applicazione. La Costituzione del 1791 che istituiva una sola Camera e quella dell'anno III (1795) che ne istituiva due, mantennero il principio della pubblicità; quella dell'anno VIII (1799) che istituiva tre Camere, dichiarò pubbliche le adunanze del Tribunato e del corpo Legislativo, segrete quelle del Senato. La Carta del 1814 dichiarò parimenti segrete « tutte le deliberazioni della Camera dei Pari » mentre volle pubbliche quelle dei deputati, solo aggiungendo che la domanda di *cinque* membri dovesse bastare perchè l'assemblea si formasse in comitato segreto. Infine la Costituzione del 1830 serbò intatto l'articolo riferentesi alla Camera elettiva, estendendolo anche alla Camera dei Pari.

La Costituzione belga all'articolo 33 pose del pari il principio della pubblicità per entrambe le assemblee, aggiungendo il diritto a formarsi in comitato segreto in seguito a domanda o del presidente o di *dieci* membri.

Di qui il nostro articolo 52, del quale non si trova alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8), tanto parve naturale in regime libero.

§ 551. — La prima parte di quest'articolo 52 pone come norma la pubblicità delle sedute di entrambe le Camere, sia che i dibattiti volgano sulla formazione delle leggi, sia che riflettano sindacato e valutazione sugli atti del Governo. Pubbliche adunque le ragioni pro e contro, le accuse e le difese: pubbliche altresì le conseguenze dei dibattiti, vale a dire le proclamazioni dei risultati di ciascun voto, se anche non tutte le votazioni, sono palesi come vedremo all'articolo 63.

La pubblicità delle adunanze parlamentari è ottenuta con tre mezzi diversi, dei quali uno è diretto e di relativa efficacia, gli altri sono indiretti, ma di efficacia grandissima.

Il mezzo diretto consiste nell'ammissione del pubblico alle adunanze, in apposite tribune.

In Francia le dolorose esperienze dei primi anni del periodo rivoluzionario quando la folla invadeva tratto tratto l'assemblea e le impediva di discutere e deliberare con calma — ispirarono meccaniche precauzioni per evitare che il numero degli estranei fosse tale da coartare in qualche maniera che sia la libertà dei dibattiti. Perciò la Costituzione dell'anno III (1795) ordinava che gli astanti non superassero mai la metà dei membri della Camera, e quella dell'anno VIII (1799) fissò nella cifra massima di duecento il numero degli astanti medesimi.

Noi non abbiamo altra limitazione che quella dipendente dallo spazio disponibile. La parte superiore delle aule del Senato e della Camera, è divisa in tribune: la maggior parte di esse, riservate alle persone che occupano determinati uffici o che si muniscono di biglietti, rilasciati per ogni seduta dalla Questura della rispettiva assemblea su richiesta, rispettivamente d'un senatore o d'un deputato. Vi sono, così, tribune per la Corte, pel corpo diplomatico, per membri dell'altra Camera, pei Ministeri, per la magistratura, per gli ufficiali dell'esercito, per gli uomini e per le signore che ne conseguono il permesso nella maniera testè detta. Nella Camera vi è anche una tribuna speciale per gli ex deputati. In entrambe le assemblee trovansi inoltre



una capace tribuna pei rappresentanti della stampa nazionale ed estera. Infine un'ultima tribuna è aperta a coloro che non siano muniti di biglietti, vera e genuina rappresentanza del pubblico.

Nell'aula del nostro Senato, ove il giro delle loggie è duplice, v'ha posto per 472 persone, di cui 288 a sedere. Nell'aula che servì alla Camera dal 1870 al 189 i posti erano in complesso 745, di cui 465 a sedere: nella modesta aula che la Camera occupa al presente, non v'ha che pochissimi posti pel pubblico.

Inoltre non si possono portare nelle tribune bastoni od ombrelli, e i militari che non sieno di servizio debbono entrarvi disarmati, allo stesso modo che l'articolo della legge elettorale prescrive per le sezioni elettorali e le adunanze dei presidenti.

Nel § 649 diremo dei poteri disciplinari del Presidente sulle persone che assistono alle adunanze delle Camere.

Ecco intanto le disposizioni regolamentari sopra l'accesso alle tribune e la disciplina per coloro che vi trovano posto.

#### Regolamento del Senato :

Art. 109... L'ammissione nelle gallerie è regolata dal Presidente e dai questori con norme conformi a quanto viene dal Senato stabilito in massima.

Art. 110. — Le persone ammesse nelle gallerie debbono stare a capo scoperto ed in silenzio, astenendosi da qualunque segno di approvazione o disapprovazione.

Gli uscieri, secondo che verrà loro imposto dal *Presidente*, faranno immediatamente *uscire* chiunque abbia turbato l'ordine: essi faranno *sgombrare* quelle gallerie che fossero dal *Presidente* indicate.

*Il Senato* decide per alzata e seduta, senza discussione, se le gallerie sgombrate debbano star chiuse pel rimanente della seduta.

#### Regolamento della Camera :

Art. 45. — Durante la seduta, le persone che entrano nelle tribune della Camera dovranno stare a capo scoperto ed in silenzio, astenendosi da ogni segno di approvazione o disapprovazione.

Art. 46. — La tribuna destinata al pubblico sarà divisa in sezioni numerate.

In ogni tribuna o sezione vi sarà un usciere incaricato dell'osservanza dei regolamenti, e di eseguire e far eseguire gli ordini del Presidente.

Art. 47. — Gli uscieri, in seguito all'*ordine del Presidente*, faranno *uscire* immediatamente la persona o le persone che turbassero l'ordine.

Qualora non si conosca la persona o le persone da cui viene cagionato il disordine, il *Presidente* comanderà che sia *sgombrata* tutta la sezione nella quale è avvenuto.

Art. 48. — La sezione o le sezioni fatte sgombrare rimarranno vuote durante tutto il resto della seduta.

Saranno tuttavia ammessi coloro che si presenteranno muniti di regolare *biglietto d'entrata*.

§ 552. — Un mezzo ben più efficace per assicurare la pubblicità delle adunanze, consiste nella stampa e nella diffusione dei resoconti ufficiali delle tornate e di tutti i documenti presentati a ciascuna assemblea.

Tanto il Senato come la Camera pubblicano di mano in mano un resoconto stenografico il quale contiene, di regola, tutto ciò che è stato detto o letto pubblicamente nel corso dell'adunanza. Ma la regola non è senza ragionevoli eccezioni: invero ne sono sopprese tutte le parole dette illegalmente, ossia da chi non abbia ottenuto il diritto di parlare od abbia ricevuto il divieto di continuare; e vi sono talvolta aggiunti, ma con esplicito permesso dell'assemblea, specchi dimostrativi o note esplicative ai discorsi, e talvolta perfino discorsi che non sono stati pronunziati nell'aula.

Per verità, non mancano critiche, in ispecie all'estero, contro il sistema di raccogliere scrupolosamente anche le parole più inutili; osservandosi che da una parte rendesi difficoltosa la ricerca delle cose importanti in mezzo a tanta farraggine di superfluità, dall'altra si solletica l'amor proprio degli oratori a pronunziare infinite parole, per il gusto di vederle raccolte negli atti ufficiali e distribuirle poscia agli elettori ed amici. Negli Stati Uniti questo mezzo pare che sia diffuso come in Italia, e si designa con la frase: « discorrere per Buncomb »; ma quivi si è dato perfino il caso d'un rappresentante della nazione che inserì di proprio arbitrio nel resoconto ufficiale un suo poemetto cui non aveva potuto trovare altro editore; e questo caso fortunatamente non è possibile da noi, grazie alla tradizionale oculatezza con cui gli uffici di presidenza invigilano affinchè gli oratori, nel correggere le bozze dei loro discorsi, non

tocchino alla sostanza di quanto realmente si è fatto o si è detto nell'assemblea.

Per rimediare poi fin dove è possibile al ritardo non sempre evitabile con cui le bozze sono licenziate dagli oratori e il resoconto ufficiale appare in pubblico, la nostra Camera fin dal 1879 e il nostro Senato dal 1882 pubblicano ogni sera un *resoconto sommario*, principalmente per guida e aiuto ai giornalisti in quella parte delle discussioni che non fosse loro riuscito di raccogliere. Ma questo resoconto sommario non è ufficiale, per quanto pubblicato per ordine delle Camere ed a cura dei loro impiegati.

Infine la nostra Camera elettiva ha demandato ad un proprio impiegato la compilazione del resoconto *telegrafico*, che viene trasmesso ogni sera in tutto il regno per mezzo dell' « Agenzia Stefani ».

Giova notare che oltre questi vari resoconti ogni assemblea ha un processo verbale delle proprie adunanze (§ 556).

Ciascuna Camera inoltre fa stampare tutti gli atti che le sono presentati, con una larghezza da riscuotere ora il plauso ora le critiche degli osservatori stranieri.

Ogni progetto di legge, comunque presentato, riceve un numero d'ordine progressivo per sessione: ogni relazione parlamentare, a sua volta, riceve lo stesso numero d'ordine del progetto cui si riferisce, con l'aggiunta della lettera *A*. Quanto agli atti che fossero posteriormente presentati a corredo o complemento d'un progetto di legge, essi prendono lo stesso numero di quest'ultimo, con la indicazione *bis, ter, quatuor*, ecc.; mentre quelli che fossero presentati posteriormente a una relazione parlamentare, assumono, col numero di essa, le lettere *B, C*, ecc.

I documenti che si comunicano all'assemblea per sua notizia, ma senza che abbiano a dar luogo accessoriamente ad esame e dibattiti, sono invece distinti nella Camera (non però nel Senato) da una numerazione con cifre romane, pure progressivamente per ogni sessione.

§ 553. — Il terzo ed ultimo mezzo di pubblicità non è ufficiale come il precedente, ma in compenso è il più efficace fra tutti. Esso consiste nella libertà della stampa.

Senza il validissimo sussidio della libera stampa, nè l'accesso alle tribune basterebbe per assicurare il controllo del popolo, nè basterebbero le pubblicazioni ufficiali, che per quanto si faccia son sempre di diffusione lenta e limitata e inaccessibili al maggior numero. È in grazia della stampa libera, che tutti possono conoscere quel che avviene in Parlamento, e con una sollecitudine inarrivabile ai resoconti ufficiali, e con un colorito impossibile nei medesimi. La vera tribuna pubblica non è quella aperta ai pochi individui che per diletto personale vanno a passarvi qualche ora quando riescono a trovar libero un posto, ma è quella destinata ai resocontisti dei giornali; la vera pubblicità degli atti parlamentari non è quella derivante dalla distribuzione degli stampati ufficiali ai deputati e senatori ed agli uffici e alle biblioteche, ma quella garentita ai giornali dagli articoli 30 e 31 dell'Editto sulla Stampa (§ 556). È gloria del giornale quotidiano a prezzo minimo, a diffusione universale fin nei più remoti villaggi, quella di avere avvicinato il sistema parlamentare al sistema antichissimo dell'agora e del fòro, rendendo possibile a tutti i cittadini la partecipazione alla vita politica. Macaulay salutava la tribuna istituita nel 1834 pei giornalisti, come « la quarta autorità del Regno », ed Erskine May ha scritto profondamente: « Nessuna circostanza nella storia d'Inghilterra, nemmeno la stessa riforma parlamentare, ha contribuito alla libertà ed al buon governo più che la libertà integrale dei resoconti delle Camere: e fra tutti i servigi che la stampa ha resi alle istituzioni libere, nessuno è più grande dell'arditezza con cui essa ha lottato contro l'antico privilegio parlamentare, lavorando per gl'interessi del popolo ».

§ 554. L'articolo 52, secondo il suo espresso tenore, si riferisce alle sole sedute delle *Camere*. Non sono pubbliche, pertanto, le adunanze degli Uffici in cui le Camere si divi-

dono (§ 580), nè quelle delle Commissioni ch'esse istituiscono; cosicchè nè vi sono ammessi estranei, anzi nemmeno gli stessi deputati o senatori che non ne facciano parte, nè se ne pubblicano ufficialmente i resoconti. Il che non è un male; Commissioni ed Uffici non facendo mai opera definitiva, bensì opera preliminare di preparazione tecnica per le discussioni pubbliche della rispettiva assemblea. Ad ogni modo, il segreto in cui si ravvolgono non è tale, che non trapeli al pubblico anche intorno alle discussioni e deliberazioni loro tutto quel che è necessario conoscerne: e ciò per sollecitudine e merito della libera stampa periodica.

Per la stessa considerazione che trattasi di adunanze *preparatorie*, sono segrete anche le riunioni dell'intera assemblea in Comitato generale, e se e quando il Regolamento interno istituisca siffatto sistema (§ 555 e ss.).

Fu così nella nostra Camera dal 1868 al 1872, mentre durò il sistema del Comitato privato, all'inglese.

Fu così nel nostro Senato fino al 1900 per la « Conferenza degli Uffici riuniti » a cui spettava autorizzare l'ammissione alla lettura pei disegni di legge d'iniziativa senatoria (§ 202); ed è così ancora pel « Comitato segreto » cui spetta deliberare sulle relazioni negative circa l'ammissione di nuovi senatori (art. 33), od eleggere le Commissioni speciali o sorteggiare gli Uffici quando il Senato abbia deciso che ciò non si faccia in seduta pubblica (§§ 555, 556).

### Sedute segrete.

§ 555. — Ma la stessa regola della pubblicità per le sedute delle Camere, non è senza eccezione; e cautamente lo Statuto prevede e legittima il caso in cui si riscontri opportuno di tenere adunanze segrete. Però, ad impedire troppo facili ostruzioni, non un solo membro, bensì *dieci* almeno, e per iscritto, debbono farne la domanda: sulla quale poi l'assemblea delibera immediatamente.

Invero, lo Statuto non dice che a domanda di dieci membri le Camere *debbono* deliberare in segreto, ma solo che esse *possono*; onde a buon dritto il Presidente della nostra assemblea elettiva dichiarava alli 4 maggio 1874 di non poter ammettere la interpretazione, sostenuta dal deputato Asproni, per cui la semplice domanda di 10 membri importi per sè stessa l'obbligo dell'adunanza segreta. Il Regolamento dell'assemblea elettiva non dà elemento alcuno per risolvere in modo autentico questo dubbio: ma lo risolve il regolamento dell'assemblea vitalizia, con l'articolo 70:

La domanda acciò il Senato si costituisca in Comitato segreto, la quale giusta il disposto dell'articolo 52 dello Statuto deve farsi da 10 senatori, sarà da essi fatta in iscritto e sottoscritta; i loro nomi si noteranno nel processo verbale.

*Il Senato decide senza discussione, se consenta la domanda; consentendovi, stabilisce poi nel Comitato medesimo, se la deliberazione sull'oggetto in essa discusso, debba seguire in pubblico o no.*

I Ministri del Re hanno il diritto di intervenire nel Comitato segreto.

Adunque la domanda, fatta e sottoscritta da dieci membri, è messa ai voti dell'assemblea per l'accettazione o il rigetto, senza che preceda alcuna discussione. Invero, il motivo per cui si chiede l'adunanza segreta, deve essere tale e di così evidente valore, da raccomandarsi per sè stesso alla valutazione altrui; mentre, se si ammettesse una discussione preliminare sui motivi, potrebbe essere tocca la sostanza della cosa, che è appunto ciò che si vuol sottrarre alla discussione pubblica. Bensì, accolta la domanda, rimane libero di decidere in segreto il ritorno alla seduta pubblica, sia per continuare la discussione, sia per votare pubblicamente le risoluzioni apparecchiate nel segreto dibattito.

La domanda dell'adunanza segreta può sortire anche dal Governo, benchè lo Statuto ne taccia e sembri quasi volerlo escludere: e ne fa fede il caso del 31 ottobre 1848 allorchè il Ministro Lamarmora chiese alla Camera di trattare in segreto un disegno di legge sull'avanzamento dell'esercito, domanda che del resto non fu accolta dall'assemblea.

La domanda, crediamo, può anche partire dal Presidente, qual naturale moderatore dei dibattiti. In un caso, ad ogni modo, è suo diritto esclusivo d'ordinarla, quando cioè, nell'esercizio del potere di polizia, egli fa sgombrare le tribune dal pubblico in caso di turbamento dell'ordine nelle tribune stesse o nell'aula (§ 551). Ma è chiaro, che in cotesto caso il segreto non viene già ricercato e disposto obiettivamente per la natura dell'oggetto che si discute, sibbene è una mera conseguenza della misura disciplinare e concerne subiettivamente i soli esclusi.

§ 556. — Poichè la pubblicità delle adunanze si ottiene con la presenza del pubblico, col processo verbale, con la stampa dei resoconti, con quella dei documenti, e col lasciar libera la riproduzione degli uni e degli altri ai giornali, segue che la seduta segreta consiste nel diniegare in tutti o in parte codesti varii mezzi di pubblicità.

La seduta segreta implica sempre e necessariamente la esclusione del pubblico.

Ma in ordine al processo verbale il Regolamento del Senato nel capoverso dell'articolo 42 determina:

Il Senato può ordinare che non si faccia processo verbale di un'adunanza segreta.

È analogamente quello della Camera :

Art. 142. — La Camera può deliberare che non vi sarà processo verbale nella sua seduta segreta.

Quando la Camera si forma in seduta segreta, l'estensore (*dei processi verbali*) si ritira, eccetto che la Camera non deliberi altrimenti.

È in ordine al resoconto ufficiale si ricordano le sedute senatorie del 16 aprile 1875 in cui fu discusso il titolo del nuovo codice penale relativo ai reati contro il buon costume e quelle del 1850 e del 1872 in cui fu discusso il Regolamento interno: le quali sedute furono segrete, ma vennero seguite, come al solito dalla pubblicazione del relativo resoconto ufficiale.

Anche può l'assemblea deliberare che non sia stampato e divulgato taluno dei documenti ch'essa richiede o riceve;

e ricordasi ad esempio il caso del 21 agosto 1849 quando il Presidente del Consiglio domandò ed ottenne non fossero stampati due documenti da lui depositati insieme al trattato di pace con l'Austria.

Infine, quanto alla libertà di stampa in relazione con le sedute segrete, l'articolo 10 dell'Editto sulla stampa determina:

...È pure vietata la pubblicazione delle discussioni e deliberazioni segrete del Senato e della Camera dei deputati, *a meno che se ne sia ottenuta dai rispettivi corpi la facoltà...*

La trasgressione del prescritto di questo articolo sarà punita con multa da lire 100 a 500, oltre la soppressione dello stampato.

Questo articolo dell'Editto sulla stampa, che è contemporaneo, quasi, alla pubblicazione dello Statuto, vale anche a chiarire autenticamente la portata del capoverso dell'articolo 52. Le assemblee, cioè, non soltanto possono, su domanda di dieci membri, *deliberare* in segreto, ma *discutere* e *deliberare*, cioè far luogo a dibattiti e a voti. E analogamente il citato articolo 70 del Regolamento senatorio riserba al Senato una ulteriore decisione in adunanza segreta, sul se debbasi *deliberare* in pubblico, dopo avere *discusso* in segreto.

\* § 557. — Molto raramente, ed in epoca ormai lontana, le nostre assemblee fecero uso della facoltà di tenere adunanze segrete. I motivi furono, talvolta quello di trattare liberamente di materie che in omaggio al buon costume non si possono discutere apertamente; tal'altra quello di affermare e tutelare visibilmente l'indipendenza delle Camere in ordine alle proprie prerogative od immunità; tale altra, infine, quello di discutere con le necessarie precauzioni qualche delicato problema politico. Tolti varî casi nel primo biennio della vita parlamentare, si rammenta solo un caso posteriore, nel 1850, in Senato per la discussione del regolamento interno, ed uno nella Camera il 19 febbraio 1851. E dopo la proclamazione del Regno d'Italia si ricorda, nella Camera, la seduta segreta del 16 dicembre 1862, in cui fu discussa la relazione Lamarmora sul



brigantaggio e deliberata un'inchiesta in proposito, e quella del 6 maggio 1863, in cui si discusse sopra i risultati dell'inchiesta medesima. Al Senato si ebbe un'adunanza segreta nel 1863 quando si discusse della perquisizione domiciliare al senatore Sant'Elia, un'altra nel 1875 quando si discusse di un titolo del Codice penale, altra nel 1872 per la discussione del Regolamento interno.

Vi era poi costantemente ogni anno, al Senato e alla Camera, un'adunanza segreta, che piuttosto diremo privata, ed era quella in cui i questori presentavo rispettivamente all'Assemblea il bilancio delle spese interne, e ne sostenevano la discussione (§ 646).

Ma per quanto riflette la Camera, è avvenuta in proposito recentissimamente una modificazione. Nella tornata del 12 dicembre 1907 la *Commissione permanente pel regolamento interno*, propose, tra altro, un articolo 96 bis, così concepito: « Il bilancio della Camera è discusso in seduta pubblica. È discusso in seduta segreta quando la Presidenza della Camera o dieci deputati lo domandano o quando si tratti di questioni riguardanti singole persone ». E la Camera approvò.

Vi fu chi dapprima sostenne non doversi accogliere questa modificazione, o almeno lasciare che la Camera fosse arbitra, come pel passato, di decidere volta per volta a quale metodo intendeva attenersi per la discussione del suo bilancio. E ciò perchè non era opportuno discutere pubblicamente o degli impiegati della Camera, o di tante altre piccole faccende interne che al pubblico non potevano punto interessare.

Ma prevalse poi il parere contrario, sia perchè, rendendo pubbliche le sedute, si toglievano gli inconvenienti gravi che si verificavano nelle sedute segrete (quali la tante volte deplorata confusione, l'indisciplina, le risate, gli urli, le proposte improvvisate), sia perchè simile riforma non implicava deroga all'articolo 142 del regolamento della Camera (or ora da noi trascritto al § 556), sia infine perchè il secondo comma lasciava aperta la via alla possibilità della seduta segreta ove fosse del caso.

\* § 558. — Finiremo con una osservazione. L'articolo 52, figurando sotto il titolo delle « disposizioni comuni alle due Camere » considera evidentemente le assemblee come corpi politici, ossia in quanto esercitano la funzione legislativa o quella di sindacato del Governo. Perciò esso non si riferisce al Senato in Alta Corte di giustizia, che pel capoverso dell'articolo 36 « non è corpo politico » (§ 377). Vale a dire che l'Alta Corte procede ai giudizi normalmente in udienze pubbliche, a tenore dell'articolo 72 dello Statuto; e dove poi sorga la convenienza di tenere un processo a porte chiuse, l'Alta Corte può bensì deliberare l'esclusione del pubblico, ma in tal caso non è necessaria la richiesta di dieci senatori, ma basta l'ordinanza inmotivata del Presidente, sia d'ufficio che sulla domanda del Pubblico Ministero, in analogia al disposto dell'articolo 268 del Codice di procedura penale (Cfr. § 373).

### Art. 53.

**Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente.**

#### SOMMARIO:

##### Il numero legale.

§ 559. Necessità di fissare un *minimum* indispensabile per la validità delle deliberazioni — § 560. Consuetudine inglese in proposito. — § 561. Stati Uniti, Francia, Belgio, Costituente piemontese. — § 562. Valore e senso dell'inciso « maggioranza assoluta ». — § 563. Contro la soverchia rigidità di questa prescrizione. — § 564. Disposizioni del Regolamento senatoriale in proposito. — § 565. Disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati. — \* § 566. Presunzione *juris tantum* del numero legale. Prove contrarie che la distruggono e conseguenze che ne derivano. — § 567. Disposizioni del Regolamento senatoriale in ordine alla constatazione della mancanza del numero legale. — § 568. Numero legale per le sedute e le deliberazioni degli Uffici e delle Commissioni speciali (1). — \* 569. Altra conseguenza che si ritrae da quest'articolo: Divieto dei voti per *procura*.

##### Il numero legale.

§ 559. — Per poco che un corpo collettivo conti un notevole numero di membri, è vano attendersi ch'essi possano trovarsi tutti costantemente presenti alle radunanze. Il difetto d'interesse in certe discussioni, il prolungarsi delle sessioni e delle sedute, la stanchezza, la grave età, l'assenza dal luogo del convegno, altre occupazioni, o per lo meno (quand'anche l'intervento fosse obbligatorio) le infermità e innumerevoli piccole cause diverse, fanno sì che ne manchi sempre una certa parte. Sui 508 membri della nostra Camera una sola volta si sono avuti 472 presenti, ed è stato il massimo, nel 5 marzo 1886; fu anche notevole a questo proposito la seduta del 16 giugno 1900, in cui ne risulta-

rono presenti 466. In Senato, poi, il massimo numero di presenti fu di 296, nell'adunanza del 3 giugno 1893, mentre i senatori ascendevano in totale alla cifra di 401.

Di qui la necessità di fissare il numero minimo di membri necessario per rendere legali e valide le sedute e le deliberazioni, cioè le discussioni ed i voti delle due Camere: altrimenti potrebbe avvenire che una infima maggioranza si trovi a discutere e deliberare sopra gravi interessi, e i voti presi con l'intervento di pochi si presenterebbero privi di forza morale, o potrebbero essere rovesciati dalla maggioranza sopravveniente. Questo è il « numero legale ».

§ 560. — In Inghilterra il numero legale dicesi *quorum* dalla prima parola della formola con cui anticamente si fissava la composizione di certi corpi giudiziari: *quorum aliquem vestrum N. N. unum esse volumus*.

Ma gl'inglesi non si preoccupano molto di avere presenti in folla i membri delle Camere, purchè tutti siano preventivamente informati di ciò che sta per trattarsi. La Magna Carta del 1215, nell'articolo 14 si indugiava a stabilire il modo di convocazione dei membri delle assemblee: *summoneri faciemus archiepiscopos, episcopos, abbates, comites et majores barones sigillatim per litteras Nostras, et praeterea faciemus summoneri in generali, per vicecomites et ballivos Nostros, omnes illos qui Nobis tenant in capite* — e aggiungeva precise disposizioni sul dì dell'adunanza e sul luogo, sulla preventiva comunicazione dell'ordine del giorno affinchè ciascun chiamato potesse risolversi a tempo a venire: *ad certum diem, scilicet ad terminum quadraginta dierum ad minus, et ad certum locum, et in omnibus litteri, illius summonitionis causam summonitionis exprimemus*; — ma sdegnava ogni fissazione di numero legale, dichiarando in ultimo: *et, sic facta summonitione, negotium ad diem assignatum procedat secundum consilium illorum qui praesentes fuerint, quantis non omnes summoniti venerint*. Non fu che molto più tardi, e per mera consuetudine, che si venne alla determinazione d'un *quorum*, il quale, del resto, è basis-

simo. Infatti nella Camera dei Lordi, sopra un mezzo migliaio di componenti, basta la presenza di tre membri, in applicazione forse del vecchio adagio *tres faciunt collegium*; e solo dal 1889 se ne richiedono 30 per la validità delle votazioni: cosicchè nel 7 aprile 1854 una legge fu potuta approvare con 7 voti favorevoli e 5 contrari, e nel 25 agosto 1860 un'altra pure con 7 voti favorevoli e 6 contrari! Nella Camera dei Comuni, che al presente consta di 670 deputati, basta la presenza di 40, che nel 1833 fu poi ridotta a 20 per quelle prime ore di seduta in cui si trattano i *bills* privati e le petizioni. Ed è curioso vedere come fu stabilita l'usanza del *quorum* di 40. Nel 5 gennaio 1640 lo Speaker, montando al seggio presidenziale nell'ora prefissa, trovò la sala vuota: egli allora dichiarò di attendere, per aprire l'adunanza, che si presentassero « almeno 40 deputati » e così si trovò stabilito il precedente che tutt'ora continua.

È — cosa non meno singolare — bisognò passassero altri novant'anni prima che si notasse, che dal momento in cui l'assemblea può non essere in numero *all'inizio* della seduta, essa può dunque cessare d'essere in numero anche *nel corso* d'una seduta regolarmente aperta: e quindi, allo stesso modo che non può iniziarsi, deve pure essere sciolta non appena la cessazione del numero legale si verifichi ufficialmente. Infatti, fu solo il 26 aprile 1729, che uno Speaker sciolse per la prima volta l'adunanza, constatando che i presenti non erano più in numero di 40 almeno.

Cosicchè presentemente in Inghilterra l'uso è di non aprire la seduta, se non assiste il necessario numero di membri; ma aperta l'adunanza, essa continua senza tener calcolo delle eventuali oscillazioni al di sotto del *quorum*. Se però un membro chiama l'attenzione del Presidente sulla insufficienza del numero dei presenti, la verifica del *quorum* è d'obbligo, e nel caso che risulti mancare, la seduta deve essere sciolta.

§ 561. — Gli Stati Uniti non seguirono in ciò la madre patria, e nella Costituzione federale del 1797 determinarono

il *quorum* di ciascuna Camera nella « maggioranza » dei rispettivi componenti: perciocchè la maggioranza è quel numero *minimo*, il quale più si accosta all'intero inafferrabile.

In Francia dal 1789 al 1795 il numero legale per la validità delle adunanze fu stabilito nella cifra fissa di 200 sopra un numero di deputati che era di ben 1145 nella prima costituente, e poscia, dopo il 1791, di 745. Con la Costituzione dell'anno III fu ancora di 200 pel Consiglio dei Cinquecento, ma della metà più uno per quello degli Anziani. Con l'anno VIII (1799) ascese a due terzi dei membri per tutti, senza eccezione, i corpi deliberanti. La Carta del 1814 scrisse all'articolo 18:

Toute loi doit être discutée et votée librement par la *majorité* de chacune des deux Chambres:

e quest'articolo rimase immutato col numero 16 nella Costituzione del 1830.

La Costituzione belga (1831) nell'articolo 38 distingue il numero legale per la validità delle sedute, da quello per la validità delle deliberazioni; e richiede pel primo caso la « maggioranza dei membri », pel secondo « la maggioranza assoluta dei voti ».

Questi esempi seguì il costituente piemontese con l'articolo 53, del quale per altro non trovasi traccia nei verbali del Consiglio di conferenza.

§ 562. — L'articolo 53 distingue, e giustamente, fra le sedute e le deliberazioni, cioè fra le discussioni ed i voti. Invero, l'esistenza o la mancanza del numero legale nell'un caso, non comprende necessariamente anche l'altro, e perciò sono due fatti indipendenti. Come un membro può partecipare ad una votazione senza che abbia assistito al dibattito, così può pure assistere alla seduta senza prendere parte al voto.

Messa però questa distinzione, lo Statuto richiede la *presenza*, alle sedute, e rispettivamente il *concorso*, nei voti, dell'identico numero legale, cioè la « maggioranza assoluta ».

La « maggioranza » di un corpo è costituita da quel numero che, raddoppiato, *supera* il numero totale dei componenti. Non occorre quindi che sia della metà *più uno*, ma basta che sia *più della metà*, quand'anche il dippiù non uguagli una unità intiera: così, in un corpo di 11 persone la maggioranza è di 6, cioè del numero intiero immediatamente superiore alla metà  $5\frac{1}{2}$ .

Ma il nostro testo adopera l'espressione maggioranza « assoluta ». Quale è dunque il valore e il senso di codesta qualifica?

« Maggioranza assoluta » è contrapposto di « maggioranza relativa » e si applicano propriamente al caso di elezioni. Quella, significa un numero di voti superiore alla metà dei votanti, è la « maggioranza » nel senso vero e proprio; questa, un numero di voti superiore al numero riportato dagli altri concorrenti, è una semplice pluralità. Supposto, ad esempio, che cento persone abbiano ad eleggersi un presidente, e che vi siano tre candidati, di cui l'uno riporta 45 voti, l'altro 38 e il terzo 17: se l'elezione deve essere fatta a maggioranza *assoluta*, nessuno è eletto, perchè sarebbero stati necessari almeno 51 voti, mentre il più favorito ne ha soli 45: se invece deve essere fatta a maggioranza *relativa*, colui che ne ha riportati 45 è eletto, perchè ha riportato più voti relativamente a ciascuno degli altri candidati.

Ma all'infuori del caso di elezioni, codesto concetto non trova alcun luogo, e quindi è improprio il parlare di maggioranza « assoluta » a proposito della fissazione del numero legale. Basta allora il prescrivere semplicemente « la maggioranza ». Così infatti si regolarono le due costituzioni francesi del 1814 e del 1830, e quella belga opportunamente distinse, richiedendo la « maggioranza assoluta » *dei voti* per le deliberazioni, la « maggioranza » *dei membri* per la validità delle sedute.

Pertanto, il costituente piemontese adoperò qui una mera espressione inesatta. Esso volle semplicemente prescrivere, che essendo oggi la Camera composta di 508 membri, per la validità delle sedute e per quella delle deliberazioni

è necessaria la presenza e il concorso di almeno 255 deputati; cioè più della metà dei membri che la legge assegna alla Camera, e che in Senato il numero legale dev'essere parimenti stabilito nella cifra immediatamente superiore a quella della metà dei senatori nell'esercizio delle loro funzioni.

§ 563. — L'esperienza però fece avvertire ben presto, che il numero legale prefisso dallo Statuto è eccessivamente alto; e in certi periodi inevitabili di discussioni stanche, e nelle stagioni poco propizie, esso avrebbe per conseguenza di mandar deserte non poche sedute. Inoltre, se un numero legale così elevato è una guarentigia per la maggioranza, inquantochè impedisce che i meno operino validamente da soli, in certi casi estremi è anche un pericolo: quando cioè un forte numero di oppositori si allontanano deliberatamente dall'aula, lasciando gli altri nella materiale impossibilità di raggiungere il *quorum*. Queste diserzioni in massa, senza dubbio, dal punto di vista giuridico sono altamente riprovevoli, perchè le opposizioni hanno il dritto di parlare e di votar contro, ma non di impedire che la maggioranza lavori e decida: ma dal punto di vista politico rappresentano anch'esse un'arma estrema, come il rigetto del bilancio (§ 206) il diniego, di convalidazione dei senatori nominati dal Re (§ 626), onde spetta alla coscienza pubblica di giudicare inappellabilmente coloro che vi si abbandonano. Frequenti sono gli esempi di astensioni in massa nell'Austria e nell'Ungheria; nè mancarono anche in Inghilterra, in Francia e nel Belgio: nella nostra Camera ne avemmo due casi, il 29 maggio 1896 e il 3 aprile 1900.

Nacque dunque contemporaneamente allo Statuto, si può dire, la necessità di rendere meno rigide le prescrizioni dell'articolo 53: e se non ebbero alcun seguito le proposte Crispi e Petruccelli del 1864 per modificarlo apertamente, la necessità delle cose lo ha indirettamente quasi abrogato.

Vediamo infatti quale è l'interpretazione sua nel regolamento del Senato e poscia in quello della Camera.



§ 564. — Fermo il principio che ogni membro del Parlamento ha l'obbligo *morale* di assistere a tutte le adunanze, nel Senato nostro, per il dovuto riguardo alla grave età di molti senatori, è riconosciuto il diritto di assentarsi per malattia: e così pure è riconosciuto che il dovere attendere ad altro pubblico servizio, costituisce un legale motivo di scusa. Ora, in questi due casi richiedesi al senatore ch'egli dia semplice *avviso* della sua assenza al Presidente, senza che per altro vi sia alcuna sanzione per rendere effettivo neanche quest'obbligo. Anzi è consentita l'assenza ancorchè senza giusta causa per tre sedute consecutive, quando pure non se ne dia notizia. Ma se l'assenza deve prolungarsi, è necessario (benchè anche qui senza sanzione) che si chieda un *congedo* al Senato. Ecco in proposito gli articoli del regolamento:

Art. 105. — Tranne i casi di malattia o di assenza dalla sede del Parlamento per ragioni di pubblico servizio, nessun senatore può mancare alla tornata senza averne dato *avviso* al Presidente, o, se l'assenza debba oltrepassare tre sedute consecutive, senza aver chiesto un *congedo* al Senato.

Art. 106. — Le *domande di congedo* debbono farsi per iscritto ed essere dirette al Presidente; il Senato, da lui consultato, delibera per alzata e seduta. Non si concede congedo per un termine che oltrepassi *un mese*, ma il congedo può rinnovarsi finchè persistono le cause per le quali è stato concesso.

Si terrà *dalla Segreteria* un registro di tutti i *congedi* conceduti dal Senato, nonchè di tutte le *assenze*.

Ora, nel determinare il numero legale, si escludono dal novero dei membri del Senato non solamente i senatori la cui nomina non sia stata ancora convalidata e quelli che non hanno ancora prestato giuramento — il che è giusto, a termini dello stesso Statuto (§ 626) — ma anche quelli che si trovano in congedo, e persino quelli che sieno « notoriamente impediti per causa indipendente dalla loro volontà ». Ciò desumesi dall'articolo 44 del regolamento senatorio, onde rammentasi la seduta 19 agosto 1867 in cui non intervennero che 13 senatori (ma è doveroso aggiungere che si è data unicamente lettura del R. decreto di proroga della Sessione) e non è infrequente il caso di sedute e deliberazioni valide con la presenza di una sessantina di membri.

§ 565. — Anche per la Camera vale il principio dell'obbligo *morale* di assistere a tutte le adunanze; cosicchè il deputato che non può intervenire, ha l'obbligo, pur esso senza sanzione, di chiedere un congedo. Non è però limitata, come nell'assemblea vitalizia, la durata massima di esso, nè v'è obbligo di richiesta scritta, onde si potè introdurre l'uso che il Presidente accordasse congedi d'autorità o su semplici domande verbali di altri colleghi. Fino al 1900 i congedi erano soggetti singolarmente al voto della Camera; ma poichè nell'agitata sessione 1899-900 l'opposizione estrema si era appigliata, fra gli altri mezzi d'ostruzione, anche a quello di chiedere la votazione per appello nominale sopra ogni domanda, si stabilì allora che per norma i congedi s'intendono accordati ove non sorgano obiezioni, e sorgendo esse, il voto deve aver luogo per alzata e seduta senza discutere.

Ora, anche nella Camera, e fin dal 1863, i deputati in congedo non sono computati per determinare il numero legale, sebbene vi si tornino a comprendere (come anche in Senato) coloro che si presentano prima della fine dell'ottenuto congedo. Ecco perchè nel 1900 fu stabilito che i congedi accordati non possono mai superare il quinto del numero totale degli eletti. L'articolo 37 del regolamento dispone in proposito:

I deputati non possono assentarsi senza ottenere un *congedo*; sarà sempre affissa *nella sala* una *nota* dei congedi.

I congedi s'intendono accordati se non sorge opposizione al loro annunzio che di giorno in giorno ne darà alla Camera il Presidente in principio di seduta. Nel caso d'opposizione, la Camera voterà per alzata e seduta senza discussione.

I congedi non potranno mai superare il quinto del numero totale dei deputati eletti.

Inoltre, fin dai primi anni del Parlamento subalpino, allo scopo di determinare il *quorum*, dal numero totale dei seggi si sottrae quello dei collegi vacanti: i deputati eletti in più collegi si computano una volta sola: non si computano quelli che non hanno ancora prestato giuramento. Poi, dal 1868, non si computano nemmeno quelli assenti

per incarico avuto dalla Camera; anzi erasi stabilita la pratica di escludere anche quelli assenti per incarico governativo, ma nella seduta del 3 marzo 1900 codesta pratica, riprovata dagli oratori dell'opposizione, venne dal Presidente stesso confessata illegale. Con tutti questi mezzi, il numero legale viene ridotto notevolmente; e si ricorda la seduta del 18 giugno 1873 in cui bastarono alla legalità soli 176 deputati!

Così dunque, la pratica nostra è di calcolare il numero legale non sul numero dei componenti di diritto come prescrive lo Statuto, ma su quello dei membri di fatto o capaci realmente ad esercitare l'ufficio. Il che porta molta influenza sulle votazioni. Invero, dovendo essa farsi a maggioranza, come prescrive l'articolo 54 dello Statuto, nella Camera sarebbero necessari per l'approvazione d'ogni proposta almeno 255 votanti e 128 voti favorevoli; e analogamente in Senato. Ma riducendosi come abbiamo visto il numero legale per la validità delle adunanze e delle deliberazioni, si viene a ridurre anche quello dei voti necessari all'approvazione delle proposte; cosicchè in certi giorni basterebbero al Senato 35 o 40 voti per l'approvazione di una legge, e nella ricordata adunanza della Camera con 176 presenti e votanti sarebbero bastati 89 voti.

\* § 566. — Allo scopo di evitare al più possibile la nullità delle adunanze, mentre nei primi tempi del Parlamento subalpino si seguiva la regola inglese di non incominciare la seduta se non dopo constatata la presenza del *quorum*, oggi vale presso di noi la regola che il numero legale si presume sempre, fino a prova in contrario.

La seduta quindi può essere aperta, e si può discutere e deliberare sopra qualsiasi argomento, sino a che non si venga a constatare ufficialmente che il numero legale fa difetto. La constatazione può seguire per tre vie:

a) o per dichiarazione del Presidente di propria iniziativa; il che, ben si comprende, egli non farà se non quando manchi ogni speranza che altri sopraggiungano, e si debba non solo discutere ma anche procedere ad un voto formale;

b) o per mezzo di una votazione formale, da cui risulta che la Camera non è in numero;

c) o infine per domanda della stessa assemblea.

In tutti questi casi, la conseguenza necessaria è, che la seduta deve aver termine: essa quindi viene rinviata, nel Senato, al giorno seguente; nella Camera al giorno seguente od anche ad altra ora dello stesso giorno. Comunque sia, debbonsi tener presenti due cose.

In primo luogo, tutto ciò che l'assemblea si trova di aver già fatto sino alla constatazione della mancanza del *quorum*, rimane come rato e valido, per la regola che il numero legale si presume sempre, e se manca in un istante, nessuno può dire che abbia mancato anche prima. Solo un contatore automatico potrebbe accertare minuto per minuto la reale composizione dell'assemblea: e ancora, quando esistesse, renderebbe pressochè impossibile il regolare funzionamento delle Camere!

In secondo luogo, e per lo stesso motivo, la seduta consecutiva si presume essere sempre in numero legale: ma questo principio per altro venne introdotto nella nostra Camera soltanto nel 1900, mentre prima vigeva l'uso che al riaprirsi della nuova seduta si dovesse ripetere innanzi tutto l'esperimento per la constatazione del numero.

§ 567. — Quanto alla richiesta di constatazione, ricorrendo alla lettera c) del precedente paragrafo, il regolamento senatorio dispone:

Art. 44. — terminate le comunicazioni di cui all'articolo precedente (*processo verbale, messaggi, lettere, indirizzi, petizioni, omaggi d'opere*), se risulterà al Presidente o si farà osservare da alcuno dei senatori, che il Senato non è in numero legale per deliberare, si procederà all'*appello nominale*, e si iscriveranno nel processo verbale e si manderanno ad inserire nel giornale ufficiale i nomi degli assenti senza congedo o non notoriamente impediti per causa indipendente dalla loro volontà.

Così potrà farsi ancora ogni qualvolta prima che l'adunanza sia stata sciolta dal Presidente, venga ad osservarsi che essa non è più in numero legale per deliberare.

Trattandosi di affari interni basterà la maggioranza dei presenti, sia che ciò avvenga in conferenza privata, sia che si faccia in seduta pubblica.

È il regolamento della Camera, dopo le modificazioni introdotte nel 1900 in seguito alle dolorose esperienze dell'ostruzionismo (§ 762):

Art. 35. — La Presidenza non è obbligata a verificare se la Camera sia o no in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia chiesto da *dieci* deputati, e la Camera sia per procedere a qualche votazione *per alzata e seduta o per divisione*.

*Non potrà essere chiesta* la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale, nè in occasione di votazioni che si debbano fare per alzata e seduta per espressa disposizione del regolamento (articoli 32, 37, 40, 41, 80, 82, 85, 94, 98).

Art. 36. — *Per verificare* se la Camera è in numero legale, il Presidente ordina la *chiama*; i nomi degli assenti che non sieno in congedo regolare saranno iscritti nel giornale ufficiale.

I deputati che non hanno ancora prestato *giuramento* o che sono in congedo ovvero sono assenti per *incarico avuto dalla Camera*, non saranno computati per fissare il numero legale.

*Se la Camera non è in numero*, il Presidente *potrà rinviare* la seduta ad altra ora dello stesso giorno con un intervallo di tempo non minore di un'ora, oppure *scioglierla*, e in quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata senz'altro per il prossimo giorno *non festivo* all'ora medesimo del giorno prima, oppure anche pel giorno *festivo* quando la Camera abbia già prima deliberato di tenere seduta.

La mancanza del numero legale in una seduta, *non determina alcuna presunzione* di mancanza del numero legale nella seduta successiva o dopo a ripresa della seduta ai termini del precedente comma.

Art. 99. — .... I firmatari d'una domanda di appello nominale o di scrutinio segreto, così come i *richiedenti la verifica del numero legale*, saranno sempre ritenuti come *presenti* alla votazione o *alla chiama*, agli effetti del numero legale, *ancorchè non rispondano all'appello*.

Adunque la domanda di constatazione in Senato può essere fatta anche da un solo senatore e in ogni tempo, e adduce *de jure* la verifica. Nella Camera deve essere chiesta da almeno dieci deputati, o per iscritto, o anche a voce ma in guisa che si accertino i nomi dei proponenti; ma dopo le modificazioni del 1900 non può aver luogo nè appena si apre la seduta (cioè prima della lettura del verbale), nè quando non si tratti di votare ma solo di discutere; e ancora, non può essere chiesta nè in occasione di un voto per appello nominale o a scrutinio segreto, perchè allora il voto stesso giova a constatare il numero legale senza necessità di inutile duplicazione, nè in occasione di un voto che debba necessariamente seguire con votazione

sommatoria, perchè in tal caso verrebbe a frustrare la disposizione regolamentare, che chiede appunto, a risparmio di tempo, la votazione sommaria e non formale. Così resta in gran parte evitato il facile abuso di chiedere ripetute constatazioni per far perdere tempo alla Camera: ed anche nel caso d'effettiva mancanza di numero legale rimane procrastinata alquanto la dichiarazione ufficiale di essa, e il forzato rinvio ad altro giorno.

La verifica si fa mediante la chiama, la quale consta dell'appello e poscia del contrappello come fu affermato nella Camera il 17 febbraio 1885; ma naturalmente non è necessario compiere tutta l'operazione quando già nel corso di essa risulti esistere il numero legale. I nomi degli assenti senza motivo legittimo sono inseriti nella *Gazzetta Ufficiale*, e pei deputati anche nel resoconto telegrafico (§ 552), ed è questa l'unica sanzione per chiamare al sindacato dell'opinione pubblica i rappresentanti che trascurano il proprio dovere od obbligano a forzati scioperi il Parlamento.

§ 568. — Notisi che il numero legale è determinato dallo Statuto per le sedute e deliberazioni delle Camere.

Quindi nulla vieta, ed è in potestà di ciascuna assemblea, per virtù del potere di cui all'articolo 61 dello Statuto, di fissare con altro criterio più basso il numero legale per le sedute e per le deliberazioni, quando trattasi degli Uffici e delle Commissioni interne. Nel § 580 vedremo infatti, che il *quorum* per gli Uffici della Camera è di 9 deputati, e nel § 629 vedremo che quello della Giunta delle Elezioni è di 8. In Senato poi basta qualunque numero di presenti per le deliberazioni interne, giusto l'ultimo capoverso dell'articolo 44 del regolamento. Nè la constatata mancanza del numero legale nell'assemblea impedisce che si possano immediatamente radunare gli Uffici, ad onta del precedente contrario che fu seguito dal Presidente della nostra Camera il 23 aprile 1884, e che rimase isolato <sup>(1)</sup>.

\* (1) Così pure l'articolo 53 non è applicabile al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, perchè in tal corpo non è una Camera, non è « corpo po-

\* § 569. — L'articolo 53, richiedendo per la validità delle deliberazioni la *presenza* della maggioranza dei membri, viene implicitamente a proibire i voti per delegazione o per procura. Infatti, se questi fossero consentiti, potrebbe giungersi anche all'estrema ipotesi che i presenti fossero in numero ristrettissimo, pur avendo procura dalla maggioranza dei membri dell'assemblea; ora, in questo caso si potrebbero bensì raccogliere *voti* in numero eguale od anche superiore alla maggioranza assoluta, ma non si avrebbero *presenti* tutti i membri che quest'articolo 53 richiede e prescrive.

Ciò ha tanto maggior valore pel Senato, inquantochè per quel che concerne i membri della Camera elettiva il voto per procura si trova già proibito implicitamente dall'articolo 41 dello Statuto.

Al qual proposito rimandiamo anche al § 663.

litico » (§ 377). E noi vedemmo, in qual modo e con qual diverso criterio, si determina quivi il numero legale (§ 373).

In altri paesi poi non sono infrequenti le disposizioni che richiedono un numero legale più elevato — per esempio i due terzi o anche i tre quarti dei membri — allorchè trattasi di prendere deliberazioni di straordinaria importanza: ma di ciò non v'ha esempio nel nostro ordinamento politico.

**Art. 54.**

**Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti.**

## SOMMARIO.

**Maggioranza necessaria per le deliberazioni.**

§ 570. Fondamento razionale del principio sancito nell'articolo 54. — § 571. Differenza tra l'articolo 54 del nostro Statuto e l'articolo corrispondente dello Statuto belga da cui pure è tratto. — § 572. Determinazione della frase « maggioranza dei voti ». — § 573. *Quid* nel caso di « parità di voti ». — § 574. Limite alla regola generale del « rigetto delle proposte » nel caso di parità di voti. — § 575. Eccezioni alla rigidità del principio sancito nell'articolo 54. Ragione delle medesime.

**Maggioranza necessaria per le deliberazioni.**

§ 570. — Pretendere che un corpo deliberante prenda le sue risoluzioni sempre all'unanimità, equivarrebbe condannarlo all'inerzia; perciocchè ovunque si tratta di scegliere fra due diverse alternative, è impossibile che tutti la pensino identicamente. Nella Dieta di Polonia ogni membro aveva il *liberum veto*, cioè bastava da solo a impedire la deliberazione a tutti gli altri; ma questa potestà eccessiva, anzi rivoluzionaria, riconosciuta dalle leggi alle minoranze ed ai singoli, adduceva in pratica le più terribili pressioni sui dissenzienti e perfino l'assassinio acciocchè l'unanimità si facesse, onde fu una delle maggiori cause dell'anarchia che travolse l'esistenza stessa di quello Stato. I singoli e le minoranze debbono avere il diritto di discutere e di partecipare ai voti, ma non possono aver quello di impedire le risoluzioni, altrimenti i meno finirebbero con l'imporsi ai più, e la vita pubblica si svolgerebbe fra im-



provvisi arresti e violenti sommosse, in una serie di lotte continue.

Non potendosi dunque pretendere l'unanimità, è forza appagarsi del numero che più le si avvicina o che meno se ne discosta: e però nelle risoluzioni d'ogni corpo deliberante deve prevalere la maggioranza, ossia quel numero di voti, che, raddoppiato, superi comunque il numero totale dei voti legalmente espressi. Su tre membri, prevarranno i due che sieno concordi contro il terzo dissenziente; sopra undici basteranno sei, perchè il numero 6 supera (quantunque di meno di una intera unità, il numero  $5 \frac{1}{2}$  che è la metà di 11.

Tale è il giusto principio che si stabilisce per le Camere in quest'articolo 54. Diguisachè, per effetto dell'articolo precedente, una deliberazione non si può validamente prendere se non è presente la maggioranza dei membri della assemblea; per effetto di questo, non è valida, se non risulta dalla maggioranza di coloro che vi prendono parte. Se non esistesse il primo limite, una risoluzione potrebbe essere presa bensì all'unanimità, ma da un'infima minoranza; se non esistesse il secondo, una risoluzione sarebbe presa bensì dalla maggioranza, ma non potrebbe essere presa validamente che a voti unanimi. Il concorso dei due limiti assicura ad un tempo il funzionamento delle assemblee ed il rispetto all'opinione del maggior numero.

— Di quest'articolo non si trova alcuna traccia nelle costituzioni francesi del 1814 e del 1830; ma in quella belga leggesi come prima parte dell'articolo 38:

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sans ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

Ed è senza dubbio alla costituzione belga che s'ispirò il costituente piemontese, quantunque i verbali del Consiglio di Conferenza sieno affatto muti sull'articolo 54.

§ 571. — Senonchè la costituzione belga, come abbiamo visto, distingue fra le *deliberazioni* e le *elezioni*: prescrivendo

per quelle la « maggioranza assoluta », rimettendosi per queste ai regolamenti delle Camere, ossia consentendo in ipotesi anche la maggioranza relativa.

Il nostro Statuto non credette di scendere a codesta distinzione, e si limitò a disciplinare il solo caso delle *deliberazioni*, richiedendo per esse la « maggioranza ». Ma non per questo può dirsi, che abbia aperto l'adito a dubbii. Perciocchè quando trattasi di prendere deliberazioni, la « maggioranza » a ciò necessaria non può che essere quella *assoluta*, ossia « più della metà », se anche il testo legislativo nol dice. La risoluzione infatti consta sempre di un dilemma: accettare o respingere; quindi da una parte *si*, dall'altra *no*, e non possono prevalere se non quelli che risultano in numero *superiore al doppio* degli altri. Se anche si trattasse di decidere un punto pel quale sono proposte più di due soluzioni, queste ultime non si mettono e non si possono mettere ai voti tutte insieme, ma sempre separatamente, in guisa che per ogni singola proposta si tratta in ogni caso di vedere quanti l'appoggiano e quanti la rigettano. Supponiamo che si debba stabilire in bilancio la cifra per un determinato servizio, e che vi sieno tre proposte, l'una per 100, l'altra per 200, l'altra per 50: se fossero messe ai voti tutte insieme, la libertà dei votanti risulterebbe coartata, perchè molti di coloro che sono favorevoli alla cifra più alta, non avrebbero più il mezzo di pronunziarsi per la cifra media quando la più alta non fosse stata accettata, e così pure molti di coloro favorevoli alla cifra più bassa, quando questa non risultasse accolta. Ecco perchè non è possibile votare che separatamente sulle tre cifre: e quindi in ogni caso la deliberazione spetta alla maggioranza *assoluta*. L'articolo 66 del regolamento senatorio, ha infatti completata questa disposizione dell'articolo 54 prescrivendo la maggioranza *assoluta*.

Diversa è l'ipotesi delle elezioni, dove per ciascun ufficio da coprire si vota contemporaneamente per tutti i candidati, qualunque sia il loro numero: cosicchè sorge allora la possibilità di seguire o il criterio della maggioranza assoluta (con l'eventuale ballottaggio), o quello della

maggioranza relativa, o anche il più giusto criterio della proporzionalità, e quindi la legge deve dichiarare espressamente quale è il metodo da applicarsi. Ma il fatto che lo Statuto non abbia fatto distinzione come nel Belgio, non può certo avere la conseguenza che anche per le elezioni parlamentari sia indispensabile il metodo della maggioranza *assoluta*: invece, la conseguenza è che in materia di elezioni le assemblee rimangono giuridicamente libere di fissare coi loro regolamenti il criterio che stimano preferibile; e noi vedremo all'articolo 63 quali sono le disposizioni in proposito.

§ 572. — Si noti poi la frase « maggioranza *dei voti* ». Essa determina che la maggioranza non debbesi fissare nè in base al numero dei presenti, nè in base a quello dei votanti, ma in base a quello dei suffragi.

Infatti, nel nostro Parlamento non è obbligatorio che tutti i presenti prendano parte alle votazioni, com'era invece nel Senato Romano, e com'è in Inghilterra, in Belgio, e in parecchi altri paesi. Presso di noi è consuetudine che non voti giammai colui che presiede l'adunanza, che non votino i Ministri e Sottosegretari di Stato nelle questioni di prerogative parlamentari e nelle elezioni interne delle assemblee, che non votino coloro i quali sieno direttamente interessati nell'argomento di cui trattasi: inoltre l'astensione è riconosciuta come un diritto assoluto di ciascuno in ogni questione, senza che debba darsene ragione a chicchessia. Ora, poichè l'astenersi vuol dire in realtà non votare nè a favore nè contro, e non è quindi un « voto », ragionante è che degli astenuti non debbasi tener calcolo nel fissare il numero su cui debbesi determinare la maggioranza.

Dunque, non il numero dei presenti; ma nemmeno quello dei votanti, perciocchè non è detto che tutti i votanti esprimano voti validi e assegnabili.

Non rimane perciò, che determinare la maggioranza sulla cifra dei *voti*, e s'intende voti validi. Ma nel § 575 vedremo come sia stato modificato in pratica il principio stabilito da quest'articolo.

§ 573. — Conseguenza del principio medesimo è che se i voti si trovano divisi in due parti perfettamente uguali, la proposta su cui è avvenuta la votazione deve intendersi respinta. Infatti, le deliberazioni si debbono prendere a *maggioranza*, e in quel caso non si trova una *maggioranza*, nè vi è quindi approvazione. Il regolamento del nostro Senato prescrive quindi nell'articolo 66:

Ogni deliberazione del Senato è presa a *maggioranza assoluta* dei votanti; in caso di *parità*, la proposta s'intende non approvata...

E nella Camera nostra vige la stessa norma, benchè il regolamento non ne faccia motto.

Non è però così in tutti i Parlamenti. Nella Svezia, il Presidente, prima che incominci lo scrutinio, pone in disparte una scheda: e se lo scrutinio dà luogo a *parità*, apre quella scheda per determinare con essa la *maggioranza favorevole* o *contraria*; se invece lo scrutinio dà per sè stesso un risultato, quella scheda è distrutta come superflua. Ma, a prescindere che la scheda tenuta in disparte potrebbe poi riscontrarsi non assegnabile, e quindi incapace a dirimere la *parità*, potrebbe darsi questo caso: sieno 27 schede, di cui 14 *sì* e 13 *no*; la proposta è approvata, e la ventottesima scheda viene distrutta senza leggerla; senonchè, essa potrebbe contenere un *no*, ed allora si sarebbe approvata una proposta, alla quale in realtà mancherebbe la *maggioranza*. In varî Stati dell'America meridionale quando si trova la *parità* si ripete la votazione, o subito o nella seduta seguente; ma nemmeno questa soluzione è accettabile, perchè si fonda sulla ipotesi che non sia avvenuta una votazione, mentre in fatto essa è avvenuta, ed è principio d'ordine pubblico che le votazioni non si debbano mai rinnovare. In Inghilterra poi, nel caso di *parità*, e solo in questo caso, deve votare il Presidente dell'assemblea, il quale pertanto rimane arbitro dell'approvazione o del rigetto. Ma come deve essere terribile la responsabilità di un uomo in tali circostanze! Due secoli or sono, uno *Speaker*, chiamato dall'obbligo del suo ufficio a dirimere la *parità*, non potè che mormorare disorientato:

« io voto *no*, cioè no, voto *sì*! » Nel 1805, riscontratasi parità sulla proposta di mettere in accusa Lord Malville, il Presidente rimase lunga pezza senza poter parlare, tanto era turbato: dopo dieci minuti d'angoscia, pallido e commosso pronunziò finalmente il *sì* che suonava condanna, e dicesi che per quel *sì* morisse il secondo Pitt indi a pochi mesi. Ma nel 1861, essendosi riscontrata ancora la parità al passaggio definitivo del *bill* sulla Cassa ecclesiastica lo *Speaker* pronunziava le seguenti parole memorabili: « Nelle fasi precedenti del *bill*, io avrei votato pel *sì*, per dar modo alla Camera di continuare a discuterlo con ogni larghezza; ma al punto in cui siamo arrivati, io non voglio prendere sopra di me la responsabilità di decidere una questione sulla quale l'opinione della Camera è divisa: io voto, dunque, *no*; in modo da lasciare questa quistione in sospenso, per non pregiudicare una ulteriore presa in considerazione ». Le quali parole fanno fede, a un tempo, che troppo è pericoloso di affidare decisioni politiche a un Presidente il quale dev'essere e parere estraneo alle parti politiche, e che in caso di parità la prudenza, d'accordo con la logica, suggerisce di ritenere il rigetto. Quando la bilancia pende incerta fra coloro che intendono innovare e coloro che preferiscono lasciare le cose come si trovano, il meglio è che prevalgono questi ultimi: perciocchè, non innovando subito, è piccolo il danno di continuare ancora per qualche tempo nelle *conditiones juris* già antiche, e rimane sempre aperto l'adito a ritentare la prova appena le nuove idee guadagnino qualche altro piccolo passo; mentre al contrario, innovando subito, si sconvolgono le condizioni esistenti senza la morale certezza che la novità sia per incontrare un ampio appoggio nell'opinione pubblica.

Questa regola però vale per le risoluzioni o deliberazioni; mentre per le elezioni il rinvio a tempo indeterminato non sarebbe possibile, trattandosi di coprire posti ed ufficii che già sono vacanti, o che debbono immediatamente funzionare. Quindi per le elezioni la regola deve essere diversa: per esempio ripeterle, ed a nuova parità dichiarare eletto il più anziano.

§ 574. — Senonchè a prescindere dal caso delle elezioni, la regola del rigetto delle proposte in caso di parità, per le considerazioni stesse che la suffragano, non si potrebbe estendere senza inconvenienti fuori del campo proprio delle funzioni *politiche* delle Camere. Se trattasi d'un progetto di legge, d'una mozione, d'un ordine del giorno di fiducia nel Gabinetto, è logico e prudente che la parità implichi mantenimento dell'attuale stato di cose; ma quando invece l'assemblea è chiamata a decidere sopra un punto che importi conseguenze *giuridiche* pei terzi, il caso di parità non si può allora intendere come rigetto, senza offendere il diritto dei terzi medesimi. In questi casi perciò prevale il principio, che la parità s'interpeta nel senso più favorevole alla persona di cui trattasi. *In dubiis, pro libertate.*

Di ciò abbiamo un'applicazione nella Camera ed una nel Senato.

Il regolamento della Camera, trattando della verifica-zione dei poteri, determina:

Art. 21. — Perchè una elezione venga annullata per vizio delle operazioni elettorali, bisogna che sia presentata protesta alla Camera. e che sia pronunciato su di questa giudizio *favorevole*.

Art. 26. — Le conclusioni della Giunta sono prese a maggioranza di voti. In caso di parità, si riterranno per la convalidazione.

Ed è a deplorare che il Regolamento stesso non abbia prescritto che anche la Camera, procedendo alla votazione sulle conclusioni della Giunta, debba tenere in quel caso l'identica regola.

Quanto al Senato, vedemmo (art. 36) che, sedendo esso come Alta Corte, la parità dei voti nelle sue sentenze va a beneficio dell'imputato.

§ 575. — Come fu notato in principio, l'articolo 54 ha lo scopo di porre un limite a guarentigia della maggioranza, cui spetta esclusivo il diritto di decidere. Tuttavia possono esservi certi casi in cui la stessa consuetudine pel mantenimento e la stabilità dell'ordine giuridico, suggerisce di allontanarsi da quel limite.

In alcuni di questi casi trattasi propriamente non di una decisione, ma dell'esercizio di un diritto subiettivo, il quale però non si vuol lasciato al singolo, e si condiziona invece al consenso di *più* persone, benchè non a quello dei più. Ad esempio: nel nostro Senato fino alla riforma regolamentare del 1900 l'autorizzazione alla lettura pubblica pei progetti di legge d'iniziativa senatoria, doveva essere data in comitato segreto; ma bastavano, all'uopo, il voto favorevole di due quinti dei senatori presenti per la qual cosa i due quinti battevano i tre quinti, la minoranza pareva imporsi alla maggioranza.

In altri casi trattasi bensì di un diritto di decisione, ma sopra obbietto che appare di tale importanza, da far desiderare che la decisione risulti presa col meditato e libero concorso di un molto elevato numero d'aderenti. Per esempio, in molte costituzioni è stabilito che per poter modificare qualche articolo della costituzione stessa, occorre il voto favorevole dei due terzi o dei tre quarti, e non della semplice maggioranza: il che vuol dire, che un solo terzo o un solo quarto dei voti basta a trionfare della volontà di tutti gli altri, cosicchè la semplice maggioranza momentanea non può riuscire a rompere i vincoli statutarii, se non quando la ragionevolezza delle sue proposte sia tale da persuadere anche un certo numero degli oppositori consueti. Il nostro Statuto, ponendo assolutamente la regola che le decisioni si prendono a maggioranza, nè consiglia nè consente che si possano considerare casi in cui sia necessaria una maggioranza più forte di quella normale. Pure, noi troviamo varî esempî di maggioranze speciali nel Regolamento della Camera. Per l'articolo 55, la proposta di dichiarare urgente o urgentissimo un disegno di legge, non s'intende approvata allo scrutinio segreto, se non raccoglie i due terzi dei suffragi e la proposta di fare le tre letture (§ 585) in un sol giorno non si può nemmeno mettere ai voti, se 30 deputati vi si oppongono. Per l'articolo 76, poi, non si può discutere e deliberare sopra materie che già non figurano all'ordine del giorno, se la proposta nello scrutinio segreto non raccoglie

la maggioranza di tre quarti dei voti. Quanto sieno varie queste disposizioni per ovviare a repentini colpi di mano, non è chi non veda; nè d'altra parte si troverà che sieno in contrasto con l'articolo 54 dello Statuto, perchè esse non mirano a trasferire il diritto di decisione dalla maggioranza alla minoranza, ma a tutelare i diritti dei singoli membri contro di quella; e nella peggiore ipotesi non impediscono punto che la maggioranza decida, ma solo che decida prima del consueto termine.



### Art. 55.

Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate pei lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

#### SOMMARIO:

##### Preparazione dei progetti di legge.

§ 576. Ragioni giustificative dell'articolo.

##### Esame dei progetti di legge.

§ 577. Metodi o sistemi adottati pei lavori preparatori. — Sistema inglese del « Comitato generale ». — § 578. Sistema americano dei « Comitati speciali ». — § 579. Sistema francese degli « Uffici ». — § 580. Come quest'ultimo sistema fu seguito del Costituente piemontese. — Disposizioni in proposito dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 581. Disamina di queste disposizioni. — § 582. Prevalenza del sistema degli « Uffici » in concorrenza col sistema americano dei « Comitati speciali », od altrimenti delle « Commissioni permanenti » o « Giunte ». — § 583. La Giunta generale del bilancio. (n) — § 584. Commissioni speciali temporanee.

##### Discussione dei progetti.

§ 585. Metodi adottati per detta discussione. — Metodo delle tre letture. (n) — § 586. Metodo della duplice discussione. — votazione dei bilanci. (n) — votazione in blocco dei Codici (n) — \* § 587. Confronto fra i due sopraccennati sistemi. — Altri richiami ai regolamenti delle due Camere in proposito. — \* § 588. Abbreviazione dei termini nei casi dichiarati « urgenti » od « urgentissimi ». — \* § 589. Trasmissione dall'una all'altra Camera di un progetto approvato. — Le varie ipotesi che possono in seguito verificarsi.

### Preparazione dei progetti di legge.

§ 576. — Ogni progetto di legge che sia presentato ad una delle due assemblee, o per iniziativa del Governo, o per iniziativa dei proprii componenti, o pel rinvio dall'altro ramo del Parlamento (art. 10), deve essere esaminato, discusso, e sottoposto a votazione. La ragione e l'esperienza però ammoniscono essere indispensabile che si circondino di opportune cautele questi diversi stadii del procedimento parlamentare, chè, se fossero abbandonati senza regola al mobile capriccio della maggioranza, nessuna sicurezza avrebbe il pubblico di un'opera legislativa ponderata, obiettiva, e tecnicamente corretta. Invero, nelle assemblee politiche è sempre notevole la proporzione degli uomini incompetenti, anzi per ciascun argomento che si tratta, il numero degli incompetenti supera sempre e di gran lunga quello dei tecnici. Inoltre la fisionomia di esse, a causa delle assenze, muta di continuo da seduta a seduta e nel corso di una seduta medesima; cosicchè quelli che oggi muovono obiezioni non si troveranno domani a sentire le risposte, e quelli che ascoltano in un giorno non si trovano ad ascoltare anche nell'altro, mentre alle votazioni partecipano o possono partecipare i primi e i secondi ugualmente. Infine le assemblee politiche non possono che essere signoreggiate innanzi tutto da criterii partigiani o politici, e questi esse tengono a guida anche nelle risoluzioni che alla politica dovrebbero essere estranee. Indi i pericoli che le leggi sieno poco meditate, poco studiate, e che si proceda in esse per impressioni cangianti come cangia da un istante all'altro la fisionomia della Camera.

Un metodo è perciò sommamente necessario, e questo deve essere determinato in guisa generale come norma fissa per tutte le proposte. Il compito di determinarlo rientra naturalmente negli scopi dei regolamenti di ciascuna assemblea; ma il costituente piemontese, a somiglianza di molti altri, volle stabilirne i capisaldi nelle pagine dello Statuto medesimo. In questo articolo 55 esso adunque

pone a fondamento il principio, che ciascun disegno di legge, prima d'essere portato alla discussione pubblica, deve sottostare al preliminare studio di apposite Giunte, che all'uopo saranno nominate da ciascuna Camera. Poi aggiunge che dopo l'approvazione dell'un dei rami del Parlamento, ogni progetto deve essere rimesso all'altro ramo per seguirne identici stadii, e quindi alla sanzione del Re. Termina dichiarando che le discussioni si debbono fare separatamente per ogni articolo.

Queste disposizioni non si riscontrano che in parte soltanto, nelle costituzioni prese a modello in Piemonte: e dell'articolo 55 non troviamo alcun ricordo nei verbali del Consiglio di conferenza (§§ 7, 8). Per darne ragione a parte, fa d'uopo distinguere due serie d'atti che nella realtà si presentano variamente intrecciati fra loro: cioè l'*esame* e la *discussione* di ciascun progetto di legge in ciascuna Camera.

### Esame dei progetti di legge.

§ 577. — Tre sono i metodi adoperati nei varii Parlamenti pei lavori preparatorii sopra ciascun disegno di legge, partendo tutti dal concetto che la preparazione deve essere sottratta alle assemblee come corpi plenarii e soggetti alla pubblicità ed affidata invece ad un più ristretto e competente numero di membri. Il primo e più antico è quello inglese, detto del « Comitato generale ».

Già si disse che i Comuni d'Inghilterra, allo scopo di sfuggire allo spionaggio del loro *Speaker* nell'epoca in cui questo era una lancia spezzata della Corte, introdussero il costume di radunarsi in comitato, cioè in adunanza privata e sotto la temporanea presidenza di un uomo di piena loro fiducia, per scambiarsi più liberamente le prime idee sopra ogni nuova proposta, e così essere meglio in grado di affrontarne la discussione definitiva nelle adunanze regolari presiedute dallo *Speaker*. Da questo costume, dettato dalla necessità di tutelarsi contro il potere regio,

si è svolto il sistema ancora fiorente del Comitato Generale dell'intera Camera per la discussione tecnica e particolareggiata di tutte le proposte.

Ogni progetto di cui l'assemblea dichiara accogliere il principio fondamentale, viene commesso allo studio di contesto Comitato: il quale non è altro, che la stessa assemblea deliberante sui particolari ed in forme più sciolte. Lo *Speaker*, cioè l'« oratore » il presidente della Camera, cede il suo posto al *Chairman*, cioè l'uomo del seggio, il presidente del Comitato: la mazza d'argento, insegna dell'autorità parlamentare, sparisce dal banco della presidenza e ritorna nella sua custodia; tutti gli estranei sono fatti uscire dalle tribune; il numero legale (§ 559 e ss.) discende da 40 a 20; ed ogni membro può parlare sopra ogni articolo quante volte lo desidera. Così, per l'assenza di estranei e la mancanza di resoconti, è soppressa la spinta a fare lunghi discorsi, destinati piuttosto al pubblico anzichè all'assemblea, sfoghi d'eloquenza meglio che utili contributi al lavoro parlamentare. D'altra parte è anche tolta la spinta ad intervenire a tutti i membri che non hanno diretto interesse o vera competenza nello speciale affare in discussione; dimodochè il dibattito prende quasi il tono d'una conversazione tecnica fra le persone pratiche del mestiere, procedendo spedito e fruttifero fra quei pochi soltanto, che hanno qualche cosa di utile da sottomettere ai propri colleghi. In realtà la Camera, mutandosi in Comitato, viene a trasformarsi in una Commissione speciale che si recluta da sè stessa fra i competenti, per la spontanea astensione di tutti coloro che in ciascuna materia sentono di non potervi portare un contributo proficuo.

Il progetto, studiato ed eventualmente emendato articolo per articolo in una o più adunanze del Comitato, ritorna poscia alla Camera per la discussione pubblica dei singoli articoli e poscia pel voto.

§ 578. — Il secondo sistema viene dagli Stati Uniti di America, ed è quello dei « Comitati speciali ».

In principio di ogni sessione le Camere si dividono per

elezione o per designazione del Presidente, o per scelta spontanea di ciascun membro, in un gran numero di Comitati permanenti, ciascuno dei quali è destinato alla preliminare disamina dei progetti attinenti ad una data materia. Ogni progetto, appena presentato all'assemblea, viene da questa rimesso al Comitato competente, o, nel caso di dubbio sulla naturale assegnazione, a quello che essa presceglie come più affine. Il Comitato, in una serie di sedute segrete, studia il progetto e lo emenda se occorre, ed a lavoro compiuto ne riferisce all'assemblea per la discussione pubblica e pel voto.

In questo modo, l'opera legislativa è confidata ad un picciol numero di persone, meglio adatte per le loro speciali conoscenze a predisporre e guidare il definitivo giudizio politico della Camera. Ma d'altra parte la pratica ha messo a nudo un inconveniente gravissimo; ed è che i Comitati permanenti sentendosi istituiti per la speciale competenza loro in ciascuna materia, ben presto assumono un'aria dittatoria a fronte dell'assemblea e si rendono arbitri della vita e della morte dei progetti loro affidati; cosicchè nella realtà non è più la Camera che delibera, ma è il Comitato, ed a quella non rimane che votare quasi in modo meccanico.

§ 579. — Il terzo sistema di preparazione del lavoro legislativo viene dalla Francia, ed è quello detto degli « Uffizi ».

A brevi periodi, nel corso d'ogni sessione, i membri di ogni Camera sono ripartiti per sorteggio in un certo numero di Uffizi (*Bureaux*), ai quali vengono deferiti tutti i progetti di legge. Ciascun Ufficio esamina ogni progetto in sedute segrete, separatamente dagli altri Uffizi; e ad esame compiuto nomina nel proprio seno un Commissario.

I Commissari dei diversi Uffizi, riuniti insieme, costituiscono una *Commissione*. Così per ogni singolo progetto viene istituita un'apposita Commissione; questa riprende in esame il progetto stesso e lo emenda (ove occorra), ma sempre in sedute segrete: e infine, compiuto lo studio,

nomina nel proprio seno un *Relatore*, il quale riferisce alla Camera ed ivi sostiene la discussione pubblica.

I vantaggi di questo sistema sono di facilitare i rapporti personali fra i membri dell'assemblea, mescolandoli frequentemente fra loro; di sgominare, coi sorteggi a brevi periodi, le piccole fazioni e camarille che altrimenti s'imporrebbero anche nel primo stadio della preparazione delle leggi; di rendere piana e spedita la disamina particolare delle proposte; e di permettere che ogni argomento sia sviscerato in tutti i suoi particolari, perciocchè gli uomini timidi acquistano coraggio a discutere nell'intimità di pochi colleghi, e le minoranze che in seduta pubblica discutono senza che gli avversari sieno disposti a lasciarsi convincere, hanno più campo a sostenere le loro ragioni, con utilità comune, in seno a più ristrette assemblee.

Ma d'altra parte i suoi inconvenienti sono anche notevoli. Il capriccio della sorte può raggruppare in uno o due Uffici i più competenti in una data materia e depauperare tutti gli altri, e nondimeno questi ultimi saranno costretti a scegliere i Commissarî fra i meno adatti, mentre molti dei competenti rimarranno esclusi dalla Commissione. Rinnovandosi frequentemente, gli Uffici non possono acquistare quello che suol dirsi spirito di seguito, nè subordinarsi a capi permanenti, quando è nota e constatata la necessità ed utilità impareggiabile di riconosciuti *leaders* per la ordinata condotta dei lavori parlamentari. Per lo stesso motivo di fondarsi sulla cieca sorte, riescono anche inconsistenti col regime di Gabinetto; essendo una necessità del medesimo che i Ministri, dovendo rispondere dell'opera parlamentare, abbiano i modi di poter spiegare una ragionevole influenza nella nomina delle Commissioni, laddove nel sistema degli Uffici le Commissioni possono riuscire composte in maggioranza di membri avversarî. Le discussioni preliminari si moltiplicano troppo, giacchè se ne hanno tante quanti sono gli Uffici, più poi quella della Commissione ch'essi eleggono. Nel fatto, gli Uffici generalmente non discutono, non approfondiscono, ma si limitano alla semplice scelta dei Commissarî; e ancora, si guidano

in ciò per simpatie politiche assai più che per criterî di attitudine tecnica dei candidati. Finalmente i progetti non ricevono la loro prima impronta dalla Camera (come nel sistema inglese) ma dagli Uffizi o piuttosto dalla Commissione (come nel sistema americano), onde lo spirito della legislazione risulta quale vien dato dalle mutevoli sezioni dell'assemblea, anzichè dipendere dal soffio più alto e più costante della rappresentanza nazionale.

§ 580. — Di questi tre sistemi fu il terzo quello che il costituente piemontese trovò nei modelli a cui prese ispirazione.

La Carta francese del 1814 nell'articolo 45 e identicamente la Costituzione del 1830 nell'articolo 39, determinavano :

La Chambre se partage en *bureaux* pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du Roi.

La costituzione belga taceva, ma anche ivi esisteva sin da allora il sistema degli Uffizi, per disposizione dei regolamenti interni delle Camere.

Il nostro Statuto riprodusse la disposizione della costituzione francese, estendendola ad entrambi i rami del Parlamento e a tutti i progetti di legge, comunque presentati. Egli è vero che nell'articolo 55 parla di « Giunte » le quali debbono essere nominate da ciascuna Camera pei lavori preparatorii ; e la parola *Giunta*, essendo derivazione della parola spagnuola *Ayuntamiento*, sembra richiamare piuttosto il concetto dei Comitati speciali, di cui abbiamo discorso nel § 578. Ma se si prende il testo francese del nostro Statuto (§ 10), il dubbio non è guari possibile, perciocchè vedesi l'articolo 55 incominciare con le seguenti parole :

Toute proposition de loi doit d'abord être examinée par les *Bureaux* qui seront nommés, ecc.

D'altra parte, il sistema degli Uffizi fu quello introdotto in Piemonte fin dal primo inaugurarsi delle Camere, ed oggi ancora sussiste.

Ecco in proposito le disposizioni del vigente regolamento senatorio :

Art. 14. — Fatta la nomina dei suoi uffiziali, il Senato si divide per estrazione a sorte in *cinque Uffizi*, composti per quanto è possibile d'egual numero di senatori.

Art. 15. — *L'estrazione a sorte degli Uffizi* si fa in seduta pubblica ; può farsi in seduta segreta quando sia così deliberato dal Senato, ma il risultato del sorteggio viene sempre letto in seduta pubblica.

In ambi i casi si pongono nell'urna i nomi di tutti i senatori *non notoriamente impediti* dal fare atto di presenza nel tempo da trascorrere fino alla rinnovazione degli Uffizi ; il Presidente, o per suo invito uno dei Segretari, estrae dall'urna un nome alla volta, e lo legge ad alta voce ; gli altri Segretari vanno di mano in mano scrivendo i nomi estratti su cinque liste distinte, notando il primo nome estratto sulla prima lista, il secondo sulla seconda e così fino al quinto, e ricominciando dalla prima lista ad ogni cinque estrazioni. Esauste queste, i cinque Uffizi rimangono composti dei senatori iscritti sulle liste corrispondenti ai cinque numeri d'ordine degli Uffizi stessi.

Art. 16. — Quando alcuno dei senatori i cui nomi non furono posti nell'urna secondo il disposto dall'articolo precedente, si presentino prima della rinnovazione degli Uffizi per prender parte ai lavori del Senato, il Presidente li farà iscrivere in quegli Uffizi che comprenderanno il minor numero di membri e secondo il numero di membri e secondo il numero d'ordine dei medesimi. Se tutti gli Uffizi saranno composti di egual numero di senatori, il primo senatore sopravveniente si aggiungerà al primo Uffizio, il secondo al secondo, e così di seguito.

Art. 17. — *Ciascun Uffizio* nomina per isquittinio segreto ed a maggioranza di voti un *Presidente*, un *Vice-Presidente* ed un *Segretario*.

Art. 18. — *Ogni due mesi* gli Uffizi si rinnovano nel modo stabilito all'articolo 15, e si costituiscono come è detto all'articolo 17.

Art. 19. — *Ciascun Uffizio* esamina nell'ordine stabilito dal Senato le *proposte che gli sono mandate* ; la discussione non ha luogo se non 24 ore almeno dopo la distribuzione dei documenti a quella relativi, salvo che il Senato, previa dichiarazione d'urgenza, abbia altrimenti ordinato.

Dopo questa discussione, che ha per oggetto principale la convenienza intrinseca e l'opportunità delle proposte, l'Uffizio, con le norme indicate dall'articolo 4, nomina tra i suoi membri un *Commissario* per far parte dell'Uffizio Centrale.

La nomina così fatta in ciascun Uffizio è riferita in un *processo verbale* firmato dal Presidente e dal Segretario dell'Uffizio.

Art. 20. — Gli Uffizi non danno mandato imperativo ai loro Commissari : ma questi debbono ragguagliare l'Uffizio Centrale delle opinioni manifestate tanto dalla maggioranza quanto dalla minoranza dei rispettivi Uffizi.

Art. 21. — Il Commissario del primo Uffizio, e in difetto quello del successivo, in ordine numerico, convoca l'*Uffizio Centrale* : questo, tosto che siano riuniti tre Commissari almeno, procede con le norme indicate all'articolo 4 alla nomina di un *Presidente* e di un *Segretario*. Ove alcuno degli Uffizi non avesse ancora nominato il proprio Commissario, sarà



data notizia al Presidente di esso della costituzione dell' Ufficio Centrale; e 24 ore dopo la detta notificazione, ove non trattisi di legge dichiarata d'urgenza, l' Ufficio Centrale *discute la proposta* per cui è stato eletto.

Esso nomina poi nel modo sovra espresso un *Relatore* incaricato di fare una *relazione* con conclusioni motivate, la quale, approvata dall' Ufficio e firmata dal Relatore, viene notificata al Presidente del Senato, e poscia stampata e distribuita a tutti i senatori 48 ore almeno prima dell'apertura della discussione che deve aver luogo in Senato. Tuttavia, quando siavi stata dichiarazione d'urgenza, potrà il Senato abbreviare questo termine od anche ordinare che la relazione dell' Ufficio Centrale sia letta in pubblica adunanza e procedere poi immediatamente alla discussione e quindi alla votazione della proposta, oppure rimandarle ad altro giorno determinato.

La qualità di Relatore non è incompatibile con quelle di Presidente o Segretario dell' Ufficio Centrale.

Art. 22. — Qualora uno dei Commissari non sia in grado di compiere il suo mandato, egli verrà surrogato dal proprio Ufficio, purchè dopo la sua nomina non sia avvenuta la rinnovazione di cui all'articolo 18. Se gli Uffici sono stati rinnovati, il Presidente del Senato surrognerà un altro Commissario scegliendolo tra i membri che componevano l' Ufficio cui apparteneva il Commissario da surrogare.

Ecco ora le disposizioni del vigente regolamento della nostra Camera :

Art. 8. — L'assemblea si divide per estrazione *a sorte* in nove Uffici.

Art. 9. — *Ogni Ufficio nomina* alla maggioranza assoluta un *Presidente*, un *Vice-Presidente* ed un *Segretario*.

Art. 10. — Ogni *due mesi* gli Uffici saranno a sorte rinnovellati. Si verrà perciò di nuovo alla nomina di un Presidente, di un Vice-Presidente e di un Segretario, sempre a maggioranza assoluta.

Per la discussione e deliberazione di ciascun Ufficio sarà necessaria la presenza di un numero di deputati non minore di *nove*.

Art. 11. — *Ogni Ufficio esamina* le proposizioni che gli sono mandate, secondo l'ordine indicato dalla Presidenza della Camera.

Dopo l'esame, esso nomina un *Commissario*, alla maggioranza assoluta dei votanti.

Art. 66. — *I disegni di legge* per i quali la Camera abbia deliberato il procedimento degli Uffici, tengono la procedura seguente:

Distribuiti ai deputati, sono trasmessi agli Uffici;

Gli Uffici esaminano il progetto di legge, e nominano una Commissione per riferire alla Camera;

Dopo che la relazione della Commissione è stampata e distribuita, la Camera procede in seduta pubblica, prima alla discussione generale, quindi alla discussione particolare ed alla votazione degli articoli.

Art. 70. — Quando gli Uffici hanno nominato i loro *Commissarii*, questi si riuniscono, riferiscono le opinioni manifestate in ciascun Ufficio, e discutono insieme le proposizioni da farsi alla Camera. È in facoltà del Presidente della Camera di autorizzare la convocazione della Commissione anche quando i due terzi degli Uffici abbiano nominati i Commissari.

Terminata questa discussione, essi nominano *alla maggioranza assoluta* un *Relatore* che fa alla Camera un rapporto, il quale sarà stampato e distribuito *almeno 24 ore prima della discussione* che avrà luogo nella seduta pubblica, salvo il caso che la Camera determini altrimenti, e, salvo per le *tre letture*, il disposto dell'articolo 61.

Art. 71. — Ove l'autore di una *proposizione* non facesse parte della Commissione incaricata di esaminarla, egli avrà il diritto di *assistere* alle sedute della Commissione senza voto deliberativo.

Ciascun *deputato* può *trasmettere* alle Commissioni *emendamenti* o *articoli aggiuntivi* ai progetti di legge, e *chiedere* o *essere richiesto* di venire a dirne la ragione davanti ad esse. Le Commissioni ne daranno notizia alla Camera nelle loro relazioni.

Art. 72. — Ogni Commissione *elegge a maggioranza assoluta* un *Presidente* ed un *Segretario*, e per ogni affare un *Relatore*.

§ 581. — Aggiungiamo brevi illustrazioni a queste disposizioni regolamentari.

Il nostro Senato ebbe sempre cinque Uffici, la Camera dapprima ne ebbe sette, ma nel 7 aprile 1860 li elevò a nove.

Sull'esempio che vige in Francia anche al presente, nei primi anni del Parlamento Subalpino gli Uffici si rinnovavano ogni mese; ma ora si rinnovano ogni due, nè va escluso che talvolta l'assemblea sospenda la rinnovazione allorchè si trovano in corso di esame progetti di molta importanza, ovvero è imminente la chiusura della sessione o il periodo delle vacanze.

Il sorteggio si fa in entrambe le assemblee col sistema descritto dal regolamento senatorio; ma alla Camera sempre in seduta pubblica, e comprendendovi tutti quanti i deputati, ad eccezione, dal 1863 in poi, del solo Presidente dell'assemblea.

La convocazione degli Uffici è fatta dal Presidente del Senato o della Camera. L'indicazione dei progetti da esaminare è fatta in Senato dal Senato medesimo, nella Camera dal solo Presidente ma talvolta anche dalla Camera stessa. Però, una volta iniziata la discussione, ciascun Ufficio può continuare a riunirsi per convocazione del proprio Presidente, non essendo necessario che tutti quanti gli Uffici seggano costantemente ad un tempo.

Quanto al numero dei membri che deve trovarsi presente perchè l'adunanza dell'Ufficio sia valida, in Senato nulla è

prescritto. Nella Camera dei deputati il *quorum* fu dapprima della terza parte dei componenti, ma ben presto fu ridotto a nove, che è oggi meno della sesta parte del numero complessivo, per tenere calcolo dei molti assenti, sfollare le sedute, evitare il pericolo di adunanze deserte (§ 559 e ss.).

Non vi sono norme per la discussione, appunto perchè lo scopo del riparto in sezioni è di consentire dibattiti confidenziali, brevi o lunghi, secondo il bisogno mutevole; nè per le votazioni; e tutto è affidato alla discrezione del rispettivo Presidente. Si tiene verbale delle adunanze, ma non è pubblico.

Essendo gli Uffici 5 e 9, risultano rispettivamente di 5 e di 9 membri la Commissione ch'essi eleggono per ciascun progetto, e che in Senato, ad esempio del Belgio, chiamasi Ufficio centrale. Non è però escluso che l'assemblea deliberi di far nominare da ogni Ufficio due Commissari quando trattasi di leggi molto ponderose, nè viceversa mancano esempi di due o più progetti pei quali siasi richiesto un solo esame degli Uffici e quindi la nomina di un'unica Commissione.

La prima convocazione della Commissione è fatta dal Commissario dell'Ufficio I e in suo difetto da quello del II; e ciò, in Senato per espressa disposizione del Regolamento, nella Camera per costante consuetudine. La costituzione di essa può aver luogo tostochè siano presenti, in Senato 3 su 5, nella Camera due terzi dei Commissari; e se nel corso dei lavori viene a mancare alcuno dei membri, si convoca l'Ufficio dal quale il mancante era stato eletto perchè provveda a sostituirlo, ovvero si delega la nomina al presidente; il quale ultimo sistema è quello da molti anni preferito dalla Camera. Non vi sono norme per la discussione: quando trattasi di leggi ponderose l'assemblea può disporre che la Commissione scelga due relatori ed anche tre, in luogo d'un solo.

La relazione esprime naturalmente le idee della maggioranza, ma non è raro il caso che la minoranza della Commissione sia da questa autorizzata ad allegare una relazione a parte. La relazione deve essere presentata an-

corchè la Commissione concluda per il rigetto della proposta.

Richiamiamo infine l'attenzione sulle importanti e opportune disposizioni dell'articolo 71 del regolamento della Camera, testè riferito.

§ 582. — Il sistema degli Uffici, malgrado i suoi innegabili difetti, si può dire ormai che abbia debellato tutte le opposizioni in Italia.

Veramente, la nostra Camera lo aveva abolito nel 1868, accogliendo invece il sistema inglese nella forma del « Comitato Privato » dell'intera Camera. Il numero legale era ridotto a 30 deputati, e per ogni progetto il Comitato eleggeva una Commissione di 7 membri, in guisa da non impingere nella disposizione statutaria che richiede per ogni proposta il previo esame d'una « Giunta ».

Ma il sistema inglese, trapiantato presso di noi, non fece buona prova: specialmente perchè fu fondato sopra una base erronea. In Inghilterra, il progetto è discusso prima dalla Camera in seduta pubblica, nelle linee generali, e dopo trapassa al Comitato che lo studia e compie nei particolari tecnici; invece nella nostra Camera il progetto era rimesso immediatamente al Comitato Privato, perpetuando lo stesso difetto del sistema degli Uffici. Quindi i risultati pratici furono tali da non confermare le speranze, e nel 30 aprile 1873 si tornò definitivamente al metodo degli Uffici.

D'altra parte, il nostro Senato ha sempre conservata, accanto agli Uffici, la « Conferenza degli Uffici riuniti » che è un vero e proprio Comitato Privato.

Nè deve credersi che il sistema degli Uffici imperi in Italia così assoluto, da non ammettere a parziale modificazione dell'articolo 55, anche l'uso americano dei comitati speciali per ragion di materia. Presso di noi però questi comitati si chiamano « Commissioni permanenti » e nell'uso ordinario « Giunte » per distinguerli dalle Commissioni elette negli Uffici, che nascono per un determinato progetto e finiscono quando esso è stato votato.

Ciò richiama a notare la differenza tecnica fra Comitato e Commissione. Entrambe le espressioni hanno identica radice, e designano un ristretto corpo di persone a cui si commetta un determinato incarico. Ma in Inghilterra si dicono Comitati i corpi di codesto genere che sono costituiti dal Parlamento, Commissioni invece quelli che sono costituiti dal Governo. Altrove, Commissione è il collegio istituito per disbrigo di un solo affare, e quindi con esistenza limitata al compimento di esso; Comitato è il collegio istituito pel disbrigo normale di tutta una serie di affari analoghi, e quindi con esistenza duratura al di là d'ogni affare singolo. Presso di noi si segue piuttosto quest'ultima distinzione, ma non però nella Camera, ove la denominazione unica è quella di « Commissione ».

Nel nostro Senato esistono oggi sette Commissioni permanenti, di cui due solo connesse a dir proprio con la preparazione dell'opera legislativa, mentre le altre concernono affari interni dell'assemblea vitalizia:

Art. 32. — Il principio di ogni *Sessione* il Senato nomina a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta dei votanti, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 4, una Commissione permanente di *finanza*, una Commissione per la *verifica dei titoli dei nuovi Senatori*, una Commissione per le *petizioni*, una Commissione di *contabilità interna*, una Commissione dei *trattati internazionali*, una Commissione pei *decreti registrati con riserva*, ed una Commissione per la *Biblioteca*.

La Commissione di finanza si compone di 18 membri, ed è incaricata del preventivo esame dei bilanci attivi e passivi dello Stato, delle domande di crediti supplementari, e delle leggi di approvazione dei conti. Le leggi relative alle imposte seguiranno la procedura ordinaria.

La Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi Senatori si compone di nove membri con le attribuzioni espresse al capo XII.

La Commissione di contabilità si compone di cinque membri. Essa verifica ed appura tutti i conti, anche quelli degli esercizi anteriori non ancora regolati. Esamina i progetti di bilancio per le spese del Senato, e rassegna gli uni e gli altri all'approvazione del Senato in seduta segreta, facendo sui medesimi una relazione in iscritto da annettersi al processo verbale della adunanza.

La Commissione per la Biblioteca si compone di cinque membri, vale a dire dei due Questori che ad essa appartengono di diritto, e di tre membri nominati dal Senato.

La Commissione per le Petizioni si compone di cinque membri con le attribuzioni indicate al capo X del presente Regolamento.

La Commissione pei trattati internazionali si compone di nove membri; quella pei decreti registrati con riserva, di cinque.

A queste disposizioni aggiungeremo che la Commissione di Finanza nomina nel proprio seno tanti diversi relatori, quanti sono i bilanci su cui deve riferire all'assemblea.

Nella nostra Camera abbiamo oggi altre sette diverse Commissioni permanenti, di cui due sono connesse alla preparazione dei disegni di legge, mentre le altre riguardano affari interni dell'assemblea elettiva :

Art. 12. — Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera :

a) i nomi di dieci deputati da lui scelti a costituire la *Giunta permanente pel regolamento interno*, che sarà presieduta dal Presidente della Camera;

b) i nomi di 30 deputati da lui scelti a costituire la *Giunta delle elezioni*.

Art. 13. — La Camera nomina tre Commissioni permanenti per tutta la Sessione :

a) per l'esame dei *bilanci* e dei rendiconti consuntivi, di trentasei membri;

b) per le *petizioni*, di diciotto membri;

c) per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, di nove membri.

Per la nomina di queste tre Commissioni, ciascun deputato scrive 24 nomi per la Giunta del Bilancio, 12 nomi per la Commissione delle petizioni, 6 nomi per la Commissione che esamina i decreti registrati con riserva. Si intendono nominati i deputati che a primo scrutinio ottengono maggior numero di voti, purchè raggiungano l'ottavo dei votanti: per quelli che non abbiano raggiunto l'ottavo dei votanti, si procede al ballottaggio. Nelle votazioni suppletive si vota sempre per i due terzi dei posti vacanti, in quanto ciò sia possibile.

La stessa norma sarà seguita per tutte le altre Commissioni speciali che sieno direttamente nominate dalla Camera.

La Camera nomina inoltre la Commissione di vigilanza sulla *Biblioteca* della Camera, a norma degli articoli 145 e 146: e le altre Commissioni prescritte da leggi speciali.

La Camera nomina inoltre, per deliberazione presa nel dicembre 1887, una Commissione per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio, composta di 11 membri che si rinnovano ad ogni sessione.

Si noti nell'articolo 13 la savia innovazione introdotta nel 1900, per cui la elezione delle Commissioni deve farsi col metodo del « voto limitato ». In tal guisa anche il partito d'opposizione ha sempre un certo numero di membri nelle Giunte. La qual cosa è giusta, perchè le Giunte sono come

la Camera in piccolo, e la Camera non si compone solo del partito in maggioranza; ed è altresì opportuno, perchè un progetto esaminato dai vari partiti perviene alla discussione pubblica più completamente studiato, e quindi il suo passaggio non incontra ostacoli che già non siano noti. La ragionevolezza del voto limitato per le elezioni interne della Camera, si impose da gran tempo come un fatto, e questo método fu adoperato sempre per consuetudine, ma nel 1900 fu scritto espressamente nell'articolo 13 e si fece bene, anche per determinare con una norma esatta e costante quanti posti in ogni Commissione debbono spettare al partito in maggioranza e quanti agli altri.

§ 583. La più importante di queste Commissioni è senza dubbio la Giunta generale del bilancio.

Essa si costituisce con la nomina di un Presidente, due Vice-presidenti e tre Segretari, e si suddivide in cinque sotto-commissioni, ciascuna delle quali si costituisce con la nomina d'un Presidente e d'un Segretario, ed esamina i bilanci di previsione ed i conti consuntivi di alcuni determinati Ministeri. Questi ultimi sono perciò distinti in cinque gruppi, ossia: Finanze e Tesoro — Lavori Pubblici, Agricoltura, e Poste e Telegrafi — Interno ed Esteri — Grazia e Giustizia ed Istruzione — Guerra e Marina. Ogni sotto-commissione elegge un relatore per ciascun bilancio preventivo ed un altro relatore per ciascun conto consuntivo; i primi ne riferiscono direttamente alla Camera; i secondi invece costituiscono una sesta Sotto-commissione (di 11 membri). Il Presidente della Giunta generale è presidente di dritto della Sotto-giunta per le Finanze ed il Tesoro, e di quella dei conti consuntivi, ed è relatore di dritto della legge d'assestamento<sup>(1)</sup>.

\* (1) I difetti che il Racioppi giustamente rilevò a proposito del sistema americano dei « comitati speciali » (§ 578), appaiono anche nella Giunta del Bilancio più che in qualsiasi altra, per le funzioni importantissime che le sono devolute. Eletta direttamente dalla Camera, essa risulta composta secondo criterii politici assai più che tecnici, entrandovi per solito tutti gli ex ministri e tutti gli aspiranti ministri; eletta per sessione, può nascere

§ 584. — Oltre le Commissioni permanenti per ragion di materia e quelle che per ogni singolo progetto risultano scelte dagli Uffici, ogni assemblea ha pure facoltà di eleggere Commissioni temporanee a determinati scopi e con metodi diversi.

Leggesi in proposito nel regolamento del nostro Senato:

Art. 33. — Il Senato può anche formare *Commissioni speciali* per l'esame di una o più proposte, procedendo in uno dei modi che seguono, cioè:

1° Per *votazione fatta negli Uffici* a squittinio di lista, ma con *facoltà di scegliere sull'intero corpo del Senato*; in questo caso, terminato lo spoglio della votazione in ciaschedun Ufficio, i cinque presidenti si riuniscono, e raccogliendo i voti dei cinque Uffici, ne fanno lo spoglio generale. Per queste elezioni basta la maggioranza relativa dei voti;

2° Per *elezione* a squittinio di lista e a maggioranza assoluta fatta in *adunanza pubblica o segreta*, secondo che sarà stato deliberato;

3° Per *nomina fatta dal Presidente*, dietro espressa delegazione del Senato;

4° Per *estrazione a sorte*.

Il Presidente del Senato non fa parte di nessuna Commissione, salvo la eccezione portata agli articoli 99 e 100; ma ha il diritto di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni.

Art. 34. — Sta in *facoltà del Senato* il determinare se una *proposta di legge*, comunque iniziata debba svolgersi col sistema delle *tre letture* o rimandarsi agli Uffici acciocchè venga esaminata in conformità degli articoli 19, 20, 21, oppure ad una *Conferenza degli Uffici riuniti*, o finalmente ad una *Commissione*. In quest'ultimo caso, sulla proposta del Presidente o di altro senatore, l'assemblea stabilisce il numero dei membri di cui la Commissione

sotto l'influsso d'un dato Gabinetto e poscia trovarsi a funzionare mentre è al potere un altro Gabinetto di diverso colore politico. Perciò diviene una specie di *imperium in imperio*: invadente verso la Camera, alla quale si contrappone come un complesso di tutti i semidei dell'olimpo parlamentare; invadente verso il Gabinetto, per la ragione medesima: quando essa decide, i ministri tremano; quando ha deciso, la Camera non può che inchinarsi ed annuire. Bonghi la qualificò « il più falso ordigno parlamentare che vi sia » ed anche in Francia essa è obietto di vivaci critiche.

Questa potenza e inframmettenza della Commissione del bilancio, serve a spiegar l'uso di rimettere con soverchia agevolezza all'esame della Commissione medesima, anzichè a quella degli Uffici, anche altri progetti di legge che non sieno di bilanci nè di conti ma si connettano più o meno alle materie finanziarie; e serve a un tempo a fare intendere come tale uso incontri obiezioni dentro e fuori la Camera. Saviamente l'articolo 32 del regolamento senatorio ha prescritto che « le leggi relative alle imposte seguiranno la procedura ordinaria » come quella che dà campo a tutti i membri dell'assemblea di partecipare ugualmente alla preparazione dei progetti.



deve comporsi ed il modo della loro elezione, nei termini segnati nell'articolo precedente.

Ove non sia fatta proposta speciale quanto al rinvio, si intenderà che esso debba farsi agli Uffici in conformità degli articoli precitati.

Art. 35. — *Ogni Commissione*, secondo le norme indicate dall'articolo 4, elegge nel proprio seno un *presidente* ed un *segretario*. Terminato l'esame che le è delegato, essa nomina per tal modo un *relatore*. Quando la Commissione ha approvata la relazione da presentarsi in suo nome all'assemblea, essa ne dà tosto avviso al Presidente del Senato. A questa relazione sono applicabili le disposizioni contenute nell'articolo 21 per le relazioni degli Uffici centrali.

Art. 36. — Gli Uffici Centrali e le Commissioni *comunicano direttamente coi ministri del Re* per mezzo del loro presidente o di altro membro specialmente da essi delegato; possono anche *invitare i ministri ad intervenire* alle loro discussioni.

Quanto all'assemblea elettiva, il suo regolamento nell'articolo 13 fa esplicita riserva di « Commissioni speciali nominate dalla Camera ». E nell'articolo 59 disciplina in determinati casi, la nomina di esse o direttamente, o da parte del Presidente per delegazione dell'assemblea: nell'articolo 136 aggiunge che le Commissioni d'inchiesta (§ 615) possono essere elette dalla Camera, o fatte scegliere al proprio Presidente. Nell'articolo 138 stabilisce che « le Deputazioni sono estratte a sorte ».

Tutte le Commissioni, permanenti e temporanee, non elette dagli Uffici, sono convocate per la prima volta dal Presidente dell'assemblea, allo scopo di costituirsi eleggendo a maggioranza assoluta un presidente ed un segretario. Venendo in seguito a mancare un membro, si provvede a sostituirlo con lo stesso metodo che era stato adoperato nella primitiva nomina, e non di rado col darne incarico al Presidente dell'assemblea. Ma un deputato che decada da una Commissione per cessazione del mandato elettivo, se torna rieletto mentre il suo posto è ancora vacante nella Commissione, non perciò lo rioccupa per diritto, sibbene può la Camera riconferirgli il mandato.

Le adunanze sono private, e privato è il processo verbale, nè vi ha norme restrittive per l'andamento delle discussioni.

Esaurito il loro studio, ne riferiscono anch'esse all'assemblea con una relazione.

### Discussione dei progetti di legge.

§ 585. — Per la discussione pubblica dei progetti di legge si sogliono distinguere due metodi, ossia quello delle tre letture e quello delle due discussioni. Si noti, che entrambi prescrivono il lavoro preparatorio di Comitati, Uffici o Commissioni.

Come dice il nome stesso, il metodo delle tre letture consiste nel procedere a tre distinte discussioni sopra ogni proposta, in guisa da assicurare una ben meditata deliberazione della Camera. Esso nacque in Inghilterra al tempo in cui i membri del Parlamento erano in massima parte analfabeti, sicchè trovavasi opportuno ripeter loro più volte le medesime cose, onde ne afferrassero il senso compiuto. Oggi, se conserva il nome antico, è tutt'altra cosa, e le tre letture non sono più da intendersi in senso proprio, sibbene figurato e tecnico.

Ecco, brevemente, come si svolge oltre Manica. Quando un *bill* o progetto di legge è presentato all'Assemblea, il Presidente chiede alla Camera « se vuole ch'esso sia letto *ora* per la prima volta »: l'abitudine è di non contraddire mai, e la prima lettura si esegue, semplicemente con l'ordinare la stampa e la distribuzione del *bill* e col metterlo al suo numero d'ordine nell'elenco delle proposte da trattare. Venuto poscia il giorno opportuno, il proponente del *bill* chiede che il medesimo « venga letto *ora* per la seconda volta », su di che si apre una discussione, la quale nell'apparenza s'aggira sul punto di consentire o ricusare la seconda lettura immediata, ma nella sostanza è la discussione stessa del principio informatore e dell'opportunità politica del *bill*. La discussione chiudesi col voto sulla proposta di leggerlo per la seconda volta: se il voto risulta contrario, il *bill* è sconfitto per tutta la sessione; se favorevole, la così detta seconda lettura si esegue col rimettere il *bill* al Comitato generale (§ 577). Dopo il rapporto di quest'ultimo, la Camera entra a discutere il *bill* articolo per articolo: e quando tutti gli articoli sono esauriti, si fissa il giorno della

terza lettura, la quale è sempre concessa, al punto in cui sono le cose, e consiste nella semplice revisione letterale del *bill* a cui segue il voto definitivo.

Questo sistema con le opportune modificazioni è stato introdotto in moltissimi Parlamenti, ma a noi giova dare un cenno del come si svolge nel *Reichstag* dell'Impero Germanico. La prima lettura consiste in una discussione generale del progetto, e si chiude con un voto, che può respingere la proposta, ovvero, accogliendola in massima, rinviarla allo studio particolareggiato. Quest'ultimo ha luogo, secondo la deliberazione dell'assemblea, o separatamente nei 7 Uffici i quali poi nominano altrettanti membri d'una Commissione che ne farà rapporto, ovvero direttamente in seconda lettura. La seconda lettura consiste nella discussione dei singoli articoli, o in base al rapporto d'una Commissione, o senza cotesta base come or ora si è detto. La terza lettura è una ripetizione della seconda, però con norme più rigide quanto alla discussione e quanto alla presentazione di nuovi emendamenti<sup>(1)</sup>.

§ 586. — Il sistema della duplice discussione viene invece dalla Francia, e consiste nel trattare ogni progetto di legge, dopo l'esame particolareggiato degli Uffici e il rapporto della Commissione apposita, in due discussioni distinte: nella prima si dibatte del suo principio informatore, della sua opportunità e convenienza politica, e dicesi di-

\* (1) Svolgendo una sua proposta di riforma regolamentare che il Senato non prese allora in considerazione, il senatore Pierantoni nella tornata del 7 marzo 1894, diceva a sostegno delle tre letture che questo è il sistema che oggi domina in quasi tutti i Parlamenti d'Europa. Gli Uffici finora furono la forma desiderata nell'infanzia dei Parlamenti dagli uomini nuovi, che avevano bisogno di far sapere agli elettori che erano nominati presidenti, vice-presidenti e segretari degli uffici stessi, od a riferire sopra mille cose spesso piccine. Gli Uffici, sistema francese, fecero il loro tempo. Funzionano segretamente, diventano quasi una finzione. Molti si inscrivono, pochi frequentano e lavorano in pratica, ed a quei pochi sono spesso affidate lo studio di leggi importanti. Sembrano in molti, e sono in pochi, proprio come quelle associazioni americane di cui parla Jule Vernes, composte di tre individui, di cui l'uno è presidente, l'altro segretario ed il terzo cassiere.

scussione generale; nella seconda, dopo che cioè il progetto sia stato accettato in massima, si discute un articolo dopo l'altro, sopprimendo, aggiungendo, emendando, in guisa che le varie disposizioni risultino corrispondere nel miglior modo possibile allo scopo del progetto.

Questa seconda discussione è la discussione degli articoli. — Infatti è norma di savia opera legislativa il dividere ogni progetto in articoli, ciascuno dei quali comprenda una separata disposizione: ora, per facilitare ed assicurare il compiuto esame del progetto, prescrivasi che le discussioni si debbano fare articolo per articolo. Ciò stabilisce per noi l'ultimo capoverso dell'articolo 55 dello Statuto, ad imitazione dell'articolo 41 della Costituzione belga: le costituzioni francesi del 1814 e del 1830 tacevano su cotesto punto, rimettendosene ai regolamenti delle due assemblee.

Dall'obbligo di discutere « articolo per articolo » derivano tre conseguenze. Ogni articolo può essere emendato. Ogni articolo deve essere posto ai voti separatamente. Per ogni articolo può essere chiesta la divisione, cioè la discussione e quindi la votazione separata comma per comma, periodo per periodo, frase per frase: e la divisione è di dritto, cioè da chiunque chiesta non può essere riusata. L'articolo 57 del regolamento del nostro Senato, trattando delle proposte comprese in un articolo solo, dispone:

Ove l'articolo sia suscettivo di *divisione*, o sieno proposti *emendamenti*, si voterà per alzata e seduta sulle singole parti dell'articolo e sui singoli emendamenti; poi si procederà alla votazione segreta come è detto nel paragrafo precedente.

E pei progetti distinti in più articoli, soggiunge:

Art. 60. — Quando un articolo presenta questioni complesse, risolvibili in questioni semplici, la *divisione* è ammessa ogni volta che sia domandata, ed in questo caso si voterà dapprima sopra ciascuna delle questioni semplici per cui fosse domandata, e successivamente sull'articolo in complesso.

Le stesse norme valgono per la Camera, come rilevasi in modo implicito dall'articolo 105 del regolamento:

Quando una proposta di legge è compresa in un articolo solo, *di cui non si possa chiedere o non sia stata chiesta la divisione* e non si sieno presentati

emendamenti, non si fa luogo a votazione per alzata e seduta ma si procede senz'altro alla votazione per scrutinio segreto (1).

\* § 587. — In sostanza, i due metodi sono assai più simili di quel che non appaia nell'enunciarli. Entrambi consistono veramente in una duplice discussione — generale e particolare —: entrambe presumono il lavoro segreto, minuzioso, tecnico del Comitato generale o degli Uffici e con-

\* (1) Notiamo a questo proposito, che i bilanci sono discussi e votati *per capitoli*, mentre la suddivisione dei capitoli in articoli è compito posteriore del Governo (§ 203 e ss.). Ciò sembra contrastare alla disposizione finale dell'articolo 55; ma in realtà il contrasto è di semplice forma, anzi nemmeno di forma, se si considera che la disposizione finale dell'articolo 55 si riferisce alle sole « proposte di legge », mentre sta in fatto che i bilanci sono bensì discussi per capitoli, ma essi costituiscono altrettanti allegati al rispettivo progetto di legge d'approvazione, e quest'ultimo è regolarmente discusso e votato « articolo per articolo ».

Per la stessa ragione furono potuti approvare in blocco, senza offese di questa prescrizione statutaria, i Codici civile, commerciale, di procedura civile e penale, della marina mercantile, e le leggi sull'ordinamento giudiziario, sulla sicurezza pubblica, sulla espropriazione per causa di pubblica utilità, sulla proprietà artistica ed industriale, ecc., perchè i testi ne furono presentati e discussi come allegati alla legge d'approvazione.

Alle obiezioni mosse contro il sistema delle votazioni in blocco dei Codici si risponde giustamente che lo Statuto dice bensì che le leggi debbono essere dal Parlamento discusse articolo per articolo, ma non vieta di delegare al potere esecutivo l'esercizio più o meno condizionato delle sue prerogative, quando la delegazione sia nell'interesse pubblico consigliata.

« La delegazione ad esercitare una facoltà — aggiungeva ancora il senatore Costa nella tornata del 24 febbraio 1894 in occasione della discussione del Codice penale militare ed in ordine a dubbi sollevati dall'on. Pierantoni — la delegazione ad esercitare una facoltà, una prerogativa, non è abdicazione, la quale sarebbe indecorosa; non è rinuncia, la quale sarebbe una confessione di impotenza, ma è invece l'affermazione del proprio diritto, non potendoci essere delegazione se non per parte di chi ha il diritto di esercitare la facoltà che pensatamente vuole sia, in sua vece, da altri esercitata. Essa non eccede i limiti del suo diritto perchè non è che l'esercizio del suo diritto ».

Così anche il nuovo Codice penale militare (non ancora presentato alla Camera) risultò approvato al Senato con soli 4 articoli; e quando il Senato volle introdurre qualche modificazione, dovette farlo in forma di mozione od ordine del giorno, in questi termini: « Il Senato invita il Ministero a stabilire nel coordinamento, ecc., ecc. », oppure: « Prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero o del Presidente del Consiglio accettante la modificazione proposta dal ..... intorno alla redazione dell'articolo ..... il Senato passa all'ordine del giorno ».

secutiva Commissione, a seconda dei varî metodi. L'unica vera differenza sta in ciò, che nel sistema delle tre letture vien prima la deliberazione dell'intera assemblea in seduta pubblica sul principio fondamentale del progetto, e soltanto dopo che questo sia stato ammesso, viene il lavoro tecnico del Comitato e della Giunta; mentre invece nel sistema della duplice discussione si pon mano all'una cosa e all'altra nel segreto di ristrette Commissioni o di frazionate sezioni dell'assemblea, e il corpo politico è chiamato solo più tardi a pronunciarsi. E qui, dove rinveniamo l'unica differenza, rinveniamo anche il vero e riposto motivo per cui generalmente le maggiori simpatie teoriche sono pel sistema delle tre letture, come quello che non sottrae ma riserba all'assemblea — qual corpo politico — il primo giudizio complessivo sopra ogni proposta.

Le nostre due Camere, avendo come sistema normale di preparazione quello degli Uffici, hanno conseguentemente per sistema normale di discussione quello della discussione duplice. Tuttavia l'una e l'altra Assemblea da alcun tempo in qua adottarono anche il sistema delle tre letture con le variazioni indispensabili per innestarlo sul sistema degli Uffici, e quindi avvicinandosi più al metodo germanico anzichè a quello tipico inglese. Esse pertanto in questa parte hanno modificato l'articolo 55 dello Statuto, il quale prescrive che « ogni proposta di legge dev'essere *dapprima* esaminata dalla Giunta ».

Vediamolo partitamente. Nella Camera dei deputati, all'esame degli Uffici e al rapporto della Commissione da questi nominata, tien dietro prima la discussione generale, quindi la discussione particolare e la votazione per articoli. Ciò è detto espressamente nell'articolo 66 del regolamento. Riportiamo inoltre i seguenti articoli del regolamento medesimo, spigolando secondo l'ordine numerico:

Art. 69. — La discussione delle leggi si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti che si propongono.

Art. 86. — Nell'esame dei progetti di legge precede la *discussione generale*.

Può il ministro o il deputato proponente, o quando essi non lo abbiano chiesto, possono dieci deputati chiedere che la discussione (*generale*) ne sia fatta *per ciascuna parte* o *per ciascun titolo*.

La Camera, sentito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 87. — *Durante* la discussione generale, o *prima* che s'apra, possono essere presentati da ciascun deputato *ordini del giorno* concernenti il *contenuto* della legge, che ne determinino o ne modifichino il concetto, o servano d'istruzioni alle Commissioni.

Tali ordini del giorno sono votati *prima* che sia posto termine alla discussione generale.

L'*ordine del giorno puro e semplice* ha la precedenza su tutti gli altri ordini del giorno.

Art. 88. — *Chiusa la discussione generale*, ai ministri è data facoltà di parlare per semplici dichiarazioni al nome del Governo, e ai deputati per una pura e succinta spiegazione del proprio voto.

Se però i ministri chiedono ancora di essere sentiti in virtù dell'articolo 65 dello Statuto, la discussione generale s'intende riaperta.

Art. 89. — Quando la Camera vi *annuisca*, si passa alla *discussione degli articoli*.

Questa consiste nella *discussione* sopra ogni articolo del progetto di legge. La *votazione* si fa sopra ogni *articolo* e sugli *emendamenti* che si propongono.

Non si potranno riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi, gli ordini del giorno respinti nella discussione generale; nel qual caso può sempre essere opposta la pregiudiziale.

Seguono le disposizioni sul diritto di proporre emendamenti (§ 198); indi chiudono i seguenti articoli:

Art. 93. — La *questione sospensiva*, quella cioè che rinvia la discussione, e la *questione pregiudiziale*, quella cioè che un dato argomento non si abbia a discutere, possono essere proposte da un singolo deputato *prima* che si entri nella discussione della legge: ma quando questa sia già principciata, devono essere sottoscritte da 15 deputati.

Esse saranno discusse *prima* che s'entri o che si continui nella discussione: nè questa si prosegue se prima la Camera non le abbia respinte.

Due soli deputati, compreso il proponente, potranno parlare in favore, e due contro.

Art. 95. — Quando si chiegga la *chiusura*, se dieci deputati l'appoggiano, il Presidente la pone ai voti: se v'è opposizione, accorda prima la parola ad un oratore contro e ad uno in favore.

Art. 96. — Prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto, la Commissione o un Ministro potrà richiamare l'attenzione della Camera sopra le *correzioni di forma* che esso richieda, nonchè sopra quegli *emendamenti* già approvati, che sembrino inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni, e proporre le mutazioni che gli paiano opportune. La Camera, sentito l'autore dell'emendamento o un altro in sua vece, un membro della Commissione e il Ministro, delibera.

Inoltre, fin dal 18 aprile 1888 la nostra Camera ha anche adottato il procedimento delle tre letture, con facoltà di determinare volta per volta, per ogni progetto presentato,

quale delle due vie debba seguirsi. Ecco in proposito le discipline del Regolamento vigente :

Art. 51. — Il Governo nel presentare il progetto di legge, e il deputato proponente dopo la presa in considerazione, *chiederà* alla Camera che voglia seguire il procedimento delle *tre letture* o quello degli *Uffici*.

*La Camera delibera* sulla proposta, dopo udito un oratore pro e uno contro.

Nella tornata 8 febbraio 1890 il Presidente dichiarò e ritenne, a questo proposito, che, in mancanza di espressa richiesta, i disegni di legge seguono la via degli Uffici. Può, del resto, anche richiedersi il procedimento di una Commissione speciale (§ 584), benchè qui il Regolamento nol dica; e i progetti concernenti materie per le quali esistono Commissioni permanenti vanno di diritto a queste ultime.

Art. 52. — I *progetti già approvati dalla Camera* e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella *prima loro discussione* avanti alla Camera.

Questa può deliberare che siano rimandati alla *stessa Commissione* che li ha già esaminati.

Quando nella prima discussione fosse stato seguito, pel progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera può deliberare che *si rinnovi solo la terza lettura*.

Ecco ora gli articoli che si riferiscono al procedimento delle tre letture :

Art. 56. — Quando la Camera abbia deliberato che il progetto di legge debba seguire il procedimento delle tre letture, *figgerà la tornata* in cui ne sarà fatta in seduta pubblica la *prima lettura*, però ad un intervallo non minore di otto giorni dalla notizia dell'eseguita distribuzione del disegno di legge.

Art. 57. — La *prima lettura* consiste nella *discussione generale* del disegno di legge.

Questa sarà *aperta* dal Ministro o dal deputato *proponente* con un'*esposizione orale* delle disposizioni del progetto e dei loro motivi.

Può il Ministro o il deputato proponente chiedere alla Camera di esporre separatamente ciascuna delle parti o titoli del progetto e discuterli separatamente, a norma dell'articolo 86. La Camera, sentito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 58. — La discussione generale ha termine colla questione posta dal Presidente: se la Camera voglia o no passare alla seconda lettura in seduta pubblica.



Art. 59. — Quando la Camera risolve di passare alla *seconda lettura*, il progetto è trasmesso ad una Commissione.

La Commissione è *eletta* di solito dagli *Uffici*, presso i quali la discussione si limita agli *articoli* della legge; però la Camera può deliberare di *eleggerla essa stessa o demandarne l'elezione al Presidente*.

Art. 60. — La *relazione* della Commissione è *orale o scritta*.

Il progetto di legge, accettato o modificato dalla Commissione, sarà stampato e distribuito ai deputati entro sei giorni dalla presentazione che quella ne avrà fatta. Della distribuzione sarà data notizia in calce all'ordine del giorno della tornata successiva.

Dopo di che, il Governo chiede alla Camera di *fixare la tornata* in cui sarà proceduto alla *seconda lettura*; però ad intervallo non minore di giorni sei dalla notizia della eseguita distribuzione. La Camera delibera, udito un oratore pro e uno contro.

Art. 61. — Quando la Commissione, trascorsi trenta giorni dalla nomina, o quel termine che la Camera potrà prescrivere caso per caso, non abbia presentato alla Camera il progetto commesso al suo studio, il Governo o qualsiasi deputato, dopo averne dato avviso 48 ore avanti, potrà chiedere alla Camera di *fixare* ad intervallo non minore di giorni otto la *tornata* per la *seconda lettura* del progetto di legge.

La Camera, udito il Governo e il relatore della Commissione, delibera.

Art. 62. — La *seconda lettura* consiste nella *discussione degli articoli*.

Art. 63. — *Esaurita la seconda lettura*, la Camera, udito il Governo e la Commissione, *fixa* ad intervallo non minore di otto giorni la *tornata*, in cui procederà in seduta pubblica alla *terza lettura* del progetto di legge.

La Camera, udito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 64. — La *terza lettura* consiste nella *revisione* e nella *votazione del progetto di legge* a scrutinio segreto.

In essa saranno non letti, ma soltanto indicati dal Presidente per il loro numero progressivo gli articoli per i quali siano stati presentati emendamenti, o proposto il rigetto.

Art. 65. — Gli *emendamenti* potranno essere presentati o dal Governo o da quindici deputati; però gli uni e gli altri devono essere trasmessi al Presidente della Camera almeno 48 ore prima della discussione del progetto di legge. Essi sono stampati e distribuiti ai deputati e comunicati alla Commissione 24 ore prima che la terza lettura principii.

Alla discussione e votazione degli emendamenti in terza lettura non si applica l'articolo 92.

Esaurita la discussione degli emendamenti, il Presidente può dare facoltà, ai deputati che lo chiedano, di fare una succinta dichiarazione del loro voto.

Anche in Senato il metodo fondamentale è quello della duplice discussione, previo l'esame degli Uffici e della Giunta, ed ecco gli articoli del Regolamento in vigore:

Art. 76. — La *discussione* delle proposte e risoluzioni è duplice, cioè *generale e particolare*.

La *discussione generale* si aggira sul complesso della proposta, sia rispetto al merito, sia rispetto all'opportunità di essa.

Nella *discussione particolare* si dibatte il tenore di ciascun articolo e degli emendamenti che vi si riferiscono.

Le norme prescritte nel capo VI del presente Regolamento si applicano ugualmente alla discussione generale ed alla discussione particolare.

Art. 77. — Ogni senatore ha diritto di proporre *emendamenti, aggiunte o soppressioni*.

Gli emendamenti e le aggiunte devono proporsi per iscritto, essere firmati dai proponenti, e deposti sul banco del Presidente.

Le aggiunte, sia che costituiscano articoli distinti, sia che debbano annessersi ad altri, possono essere proposte anche dopo che il Senato abbia deliberato sugli articoli tra cui verrebbero ad interpersi o dei quali dovrebbero far parte, purchè le disposizioni da aggiungersi non implicino contraddizione coi voti già emessi.

La soppressione di un articolo o di una parte di articolo non si mette a partito, ma si l'articolo stesso o la parte di esso di cui si propone la soppressione.

Art. 78. — Se un *emendamento*, dopo di essere stato sviluppato dal suo autore, non è *appoggiato* da quattro altri senatori, esso non dà luogo a discussione nè a deliberazione.

Ogni emendamento che sia stato così appoggiato, può venire immediatamente discusso e messo a partito; può anche dal Senato rimandarsi all'Ufficio centrale od alla Commissione che ebbe a riferire sulla proposta o risoluzione principale, od anche ad una nuova Commissione, prefiggendo insieme un termine entro il quale debbano presentarsi al Senato conclusioni motivate.

Art. 79. — Quando una *proposta*, comunque iniziata, sarà stata dal Senato *in qualche parte modificata* con aggiunte, soppressioni od emendamenti, il Senato, dopo aver deliberato sui singoli articoli, *potrà rimandarla* all'Ufficio centrale od alla Commissione cui ne era stato affidato il preventivo esame, acciò ne riveda e coordini la compilazione, e corregga, se siavi luogo, le inesattezze provenienti da errori di fatto. Lo squittinio segreto sul complesso della legge deve sempre essere preceduto da nuova lettura, salvochè il Senato deliberi altrimenti; in quest'ultimo caso però l'Ufficio centrale o Commissione deve ragguagliare l'Assemblea delle modificazioni introdotte nella compilazione. È pure in facoltà del Senato di ordinare che il nuovo testo sia stampato e distribuito.

La lettura della compilazione definitiva, proposta in conformità di quanto precede, non potrà dar luogo a nuove discussioni, salvo quelle modificazioni e correzioni introdotte dalla Commissione.

Ma anche il Senato nostro con le modificazioni fatte al proprio regolamento nella tornata 22 febbraio 1900, ha introdotto il metodo delle tre letture: ed ecco gli articoli che a ciò si riferiscono:

Art. 23. — Il Senato *può* deliberare, a domanda di un Ministro o di un senatore, che un disegno di legge debba seguire il procedimento delle

*tre letture*: e allora *fissa la giornata* in cui ne sarà fatta la lettura in seduta pubblica, però non prima di otto giorni dacchè il disegno di legge sarà stato distribuito.

Art. 24. — La *prima lettura* consiste nella *discussione generale* del disegno di legge; e l'apre il Ministro o il senatore proponente, esponendo a voce le disposizioni del progetto ed i loro motivi.

*Chiusa la discussione*, il Presidente pone la *quistione*: se il Senato voglia o no passare alla seconda lettura in seduta pubblica.

Art. 25. — Quando il Senato risolve di passare alla seconda lettura, il progetto è trasmesso ad una *Commissione*, eletta ordinariamente dagli Uffici; a meno che il Senato non deliberi di eleggerla esso, o di demandarne l'elezione al Presidente. Nel caso che la Commissione sia eletta dagli Uffici, questi *limitano la discussione agli articoli* della legge.

La *Commissione* ne *riferisce* al Senato entro 30 giorni dalla nomina, o nel termine stabilito dal Senato di volta in volta.

Art. 26. — Il progetto di legge, accettato o modificato dalla Commissione, sarà, entro tre giorni dalla sua presentazione, *stampato e distribuito* ai senatori.

Il Senato *fissa* la tornata in cui si procederà alla *seconda lettura*; ma non prima di otto giorni dalla distribuzione.

Art. 27. — Se la Commissione non presenta al Senato la sua relazione entro il termine stabilito, il Governo e qualsiasi senatore, dopo averne dato avviso 48 ore avanti, può *chiedere* al Senato di *fissare la tornata* per la *seconda lettura*, però ad un intervallo non minore di otto giorni; e il Senato, udito il Governo o il relatore della Commissione, delibera.

Art. 28. — La *seconda lettura* consiste nella *discussione degli articoli*: ed esaurita che sia, il Senato *fissa* la tornata in cui si procederà in seduta pubblica alla terza; però ad intervallo non minore di otto giorni.

Art. 29. — La *terza lettura* consiste nella *revisione* e nella *votazione* del progetto di legge a squittinio segreto.

In essa il Presidente non legge ma indica soltanto per il loro numero progressivo gli articoli sui quali siano stati presentati emendamenti o proposto il rigetto.

Art. 30. — Gli *emendamenti* possono essere presentati sia dal Governo, sia da cinque senatori: però gli uni e gli altri devono essere trasmessi al Presidente del Senato almeno 48 ore prima. Essi sono stampati, e distribuiti alla Commissione 24 ore prima che la terza lettura principii.

Esaurita la discussione degli emendamenti, il Presidente può dar facoltà ai senatori che lo chiedano, di fare una succinta dichiarazione del loro voto.

\* § 588. — Nelle disposizioni testè riportate così in ordine al procedimento delle tre letture come in ordine a quello della duplice discussione e così per l'una come per l'altra Camera, abbiamo veduto con quanta cura i regolamenti stabiliscano adeguati intervalli fra le varie operazioni da compiere, allo scopo di evitare deliberazioni precipitose.

I regolamenti stessi però non hanno disconosciuto che si possono presentare casi nei quali s'imponga una maggiore sollecitudine; ed hanno quindi consentito, in Senato, che un progetto possa essere dichiarato *urgente*, nella Camera, che possa essere dichiarato *urgente* o anche *urgentissimo*. Effetto di questa dichiarazione, è che i termini minimi sono abbreviati.

Ecco le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 75. — Quando da un *Ministro del Re* o da un *senatore* viene fatta istanza acciò una proposta sia dichiarata d'*urgenza*, il Presidente interroga il Senato, il quale ne delibera tosto per alzata e seduta.

*Se il voto del Senato è favorevole* la proposta cui esso si riferisce può essere rimandata *immediatamente* all'esame degli *Uffizi* o di una *Commissione speciale*.

Per l'articolo 21, l'Ufficio Centrale può poi procedere allo esame delle leggi urgenti ancorchè qualche Ufficio non abbia ancora eletto il suo Commissario; e la sua relazione sulle leggi urgenti può essere discussa anche prima di 48 ore dall'avvenuta sua distribuzione, e persino può essere letta e discussa senza farne precedere la stampa e la distribuzione medesima.

Per l'articolo 21, poi, se trattasi del procedimento delle tre letture, tutti i termini prefissi nei riferiti articoli 23-30 « potranno, per deliberazione del Senato, essere abbreviati » senza alcun limite minimo.

Ecco ora le disposizioni del vigente regolamento della Camera:

Art. 54. — Il *Ministro*, nell'atto di presentazione d'un progetto di legge, o il *deputato proponente*, dopo la presa in considerazione, può *chiedere* che sia dichiarato *urgente* o *urgentissimo*.

La domanda che sia dichiarato *urgente* può anche essere fatta *in iscritto* da dieci deputati; e che sia dichiarato *urgentissimo* da venti.

Nel caso della dichiarazione di *urgenza* tutti i termini indicati negli articoli 50, 56, 60, 61, 63, 65, 90, sono *ridotti di una metà*; nel caso della dichiarazione di *urgenza massima* le *tre letture* possono essere fatte a *minori intervalli* o *in un giorno solo*, secondo chiedono i proponenti. In quest'ultimo caso non si applicano le disposizioni del primo comma dell'articolo 65 e del primo comma dell'articolo 90,

Art. 55. — *Quando sia chiesta l'urgenza* della legge, la Camera la voterà per alzata e seduta se non s'elevi nessuna opposizione; ma quando sorga opposizione, la votazione dovrà essere fatta a scrutinio segreto.

*Se sia chiesto che i termini sieno ridotti di più della metà, la votazione della proposta dovrà sempre essere fatta a scrutinio segreto, e non s'intenderà approvata se non raccoglie i due terzi dei votanti.*

E se inoltre sia chiesto che le *tre letture* sieno fatte *in un giorno solo* non si potrà procedere alla votazione della proposta quando 30 deputati vi si oppongano.

I termini che la dichiarazione d'urgenza riduce a metà secondo il riferito articolo 54, sono i seguenti: obbligo della distribuzione dei progetti del Governo entro *cinque* giorni dalla presentazione; obbligo d'un intervallo di *otto* giorni fra la notizia dell'eseguita distribuzione d'un progetto, e la prima lettura — obbligo di distribuire entro *sei* giorni dalla presentazione, le proposte delle Commissioni dopo la prima lettura, ed obbligo d'un intervallo minimo di *sei* giorni dalla detta distribuzione alla seconda lettura — diritto di far fissare ad *otto* giorni la seconda lettura, se la Commissione non riferisca entro trenta dì dalla nomina ovvero entro il termine che la Camera le abbia prefisso — intervallo di *otto* giorni tra la fine della seconda lettura e la terza — obbligo di presentare gli emendamenti in terza lettura *quarantott'ore* prima, e di distribuirli *ventiquattr'ore* prima — obbligo, se invece non trattasi del procedimento delle tre letture, di presentare gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti *ventiquattr'ore* prima.

I termini che il detto articolo 54 sopprime del tutto nel caso dell'urgenza massima sia con le tre letture o sia con la duplice discussione, sono quelli stabiliti per la previa presentazione degli articoli aggiuntivi e degli emendamenti.

\* § 589. — L'articolo 55 dello Statuto contiene ancora un'ultima disposizione, e cioè che, discussa ed approvata da una Camera, ogni proposta deve essere trasmessa all'altra per la discussione e l'approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re. Questa disposizione è la conseguenza necessaria degli articoli 3 e 7 dello stesso Statuto, ove dichiarasi che il potere legislativo è « collettivamente » esercitato dal Re e dalle due Camere, e che « il Re solo » san-

zione le leggi. Formalmente, è legge ogni atto che sia stato approvato dalle due assemblee e sanzionato dal capo dello Stato. Si è già visto (§ 192 e ss.) in quali casi un progetto può iniziarsi a piacere nell'una o nell'altra assemblea, in quali deve iniziarsi in quella elettiva, e si vide pure in quale maniera e da chi un progetto approvato da una Camera viene presentato all'altra.

Qui noteremo che l'essersi in una Camera seguito il metodo degli Uffici ovvero quello delle tre letture, non implica che l'altra debba seguire l'identico metodo: ciascuna assemblea è libera di fare da sè.

Ma pei progetti che ritornano una seconda volta alla Camera elettiva, il regolamento di quest'ultima stabilisce le seguenti regole:

Art. 55. — I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato, seguiranno il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera.

Questa può deliberare che siano rimandati alla stessa Commissione che li ha già esaminati.

Quando nella prima discussione fosse stato seguito, pel progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera può deliberare che si rinnovi solo la terza lettura.

Il regolamento senatorio tace a cotesto proposito.

L'accordo fra le due assemblee sopra ogni progetto deve intervenire pieno ed assoluto così sulla sostanza come sulle forme nel corso d'una stessa sessione, altrimenti il progetto non può essere presentato alla sanzione regia.

Possono perciò verificarsi tre ipotesi:

O il progetto risulta integralmente approvato nella stessa sessione dalla Camera che lo esamina in secondo luogo, ed allora esso è presentato al Re.

O risulta integralmente respinto, e allora non può più essere riprodotto per tutto il rimanente spazio della sessione allora in corso (Art. 56).

O risulta modificato, e in tal caso ritorna alla Camera che lo aveva approvato in primo luogo, perchè esamini le modificazioni introdottevi. E allora si riproducono anche qui le tre ipotesi. O detta Camera approva integralmente

e sempre nella sessione il progetto modificato dall'altra, e il progetto passa alla sanzione regia; ovvero lo respinge integralmente, ed è caducato per tutto il resto della sessione; o infine approva le modifiche, e allora il progetto torna nuovamente all'altra Camera, e occorrendo poscia ritorna ancora una volta alla prima, finchè l'accordo risulti compiuto non solo nella sostanza ma anche nella forma, e sempre in una stessa sessione. Il rinvio dall'una all'altra Camera può in ipotesi ripetersi per un indefinito numero di volte, perciocchè nessuna delle due è mai obbligata giuridicamente a cedere al volere dell'altra. V'ha paesi in cui, spuntato appena il dissidio, le due assemblee debbono riunirsi in adunanza plenaria e troncarlo a maggioranza di voti; ma ciò equivale allo annullamento della Camera meno numerosa. Ve n'ha altri, in cui si ricorre all'opera pacificatrice di un apposito Comitato di conferenza, composto di membri delle due Camere in egual numero: ma questo secondo sistema, benchè assai riguardoso dei diritti eguali delle due Camere, in Inghilterra è cessato per desuetudine e da noi non sarebbe consigliabile, chè in regime di Gabinetto non è necessario nè conveniente alcun particolare convegno per raggiungere la conciliazione, bastando e dovendo bastare all'uopo l'influenza moderatrice e direttrice di quel permanente « Comitato di conferenza » ch'è il Gabinetto medesimo.

### Art. 56.

**Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione.**

#### SOMMARIO:

##### **Rigetto dei progetti di legge e dei bilanci.**

§ 590. Disposizioni in proposito delle Carte francesi del 1814 e del 1830. — § 591. Ragioni giustificative dell'articolo 56 - Erroneità della espressione « dei tre poteri legislativi ». — \* § 592. Esatta portata della espressione « progetto di legge rigettato » (n). — \* § 593. Soluzioni adottate ed adottabili nel caso di rigetto del bilancio.

##### **Rigetto dei progetti di legge e dei bilanci.**

§ 590. — La Carta francese del 1814, disciplinando il diritto ch'essa unicamente accordava alle due Camere di fare *petizioni* al Re onde questi presentasse loro un determinato disegno di legge, disponeva nell'articolo 20 che ciascuna di tali petizioni, approvata da un'assemblea, dovesse essere inviata all'altra; e continuava quindi nell'articolo 21:

Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du Roi; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée *dans la même session*.

Dopo la rivoluzione di luglio la Camera francese modificò in più punti la Carta del 1814, e nacque così la costituzione del 1830. Una delle modificazioni fu quella di riconoscere ai due rami del Parlamento il diritto d'iniziativa, e non più di semplice petizione al Re (§ 196): quindi la Commissione incaricata di proporre gli emendamenti alla



Carta, proponeva la pura e semplice soppressione dei due citati articoli. Ma nella seduta del 7 agosto 1830, discutendosi appunto di tali modificazioni, il deputato Berryer fece notare che nell'articolo 21 contenevasi una frase meritevole d'essere conservata anche nel nuovo sistema, come « necessaria per la dignità delle discussioni delle Camere »; ond'egli propose e l'assemblea approvò di conservarla, formandone un articolo apposito nella nuova costituzione. Esso fu il 17°, del tenore seguente:

Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée *dans la même session*.

Di qui l'articolo 56 dello Statuto nostro, che passò in Consiglio di conferenza (§§ 7, 8) senza aver lasciato la minima traccia nei verbali.

§ 591. — Questa disposizione si giustifica per la convenienza di evitare perdite di tempo, come avverrebbe se fosse consentito di ripresentare, anche a breve distanza di giorni, proposte che la maggioranza di un'assemblea abbia dichiarato di non volere accogliere. Nè solo perdita di tempo; ma si potrebbero anche avere pressioni morali sulla maggioranza stessa, e pericoli di conflitti fra questa e la minoranza, o contraddizioni nei deliberati successivi d'una medesima Camera. Come non è permesso ad un'assemblea di revocare il voto favorevole ch'essa abbia concesso a un progetto, così deve anche evitare che sia richiamato facilmente in discussione il suo voto contrario. Tutto dunque consiglia d'impedire che Ministri o deputati o senatori possano insistere ostinatamente, allorchè una loro proposta sia stata rigettata: e meglio è lasciare un certo tempo all'azione dell'opinione pubblica, la quale, intervenendo nella quistione, finirà per consigliare, secondo i casi, agli uni di recedere dalla opposizione o agli altri di abbandonare il loro proposito.

Va però notata per la sua inesattezza una espressione dell'articolo 56. Già l'articolo 17 della Costituzione di luglio aveva adoperato, come si è visto, la frase equivoca « l'un

des trois pouvoirs », ma il costituente piemontese, mentre volle evitare che per « poteri » qui s'intendesse il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario, non fu guari più felice quando scrisse « uno dei tre poteri *legislativi* ». Perciocchè, secondo si legge correttamente nell'articolo 3 dello Statuto, il potere legislativo è unico, ed è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere: adunque Re e Camere sono *parti costitutive del Parlamento*, ma non già « poteri legislativi ».

Comunque, la disposizione è chiara, e si applica a tutti i rami del Legislativo e a tutti i casi possibili. Se una qualsiasi proposta di legge risulta respinta, per tutto il rimanente scorcio di sessione nè il Re può ripresentarla, sia alla stessa Camera, sia all'altra, nè può riprenderla in esame la Camera che l'ha respinta, nè può riprenderla l'altra, che l'avesse precedentemente approvata e poi trasmessa a quella in cui è avvenuto il rigetto.

\* § 592. — L'articolo 56, come vedesi alla semplice lettura, concerne solo i *progetti di legge*, ossia gli atti che richiedono il concorso formale e sostanziale di tutti e tre i rami del Parlamento; quindi non si occupa delle proposte che possono sorgere ed esaurirsi in ciascuna Camera separatamente, come le petizioni, le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni, gli ordini del giorno: ma il regolamento della Camera elettiva ha poi spontaneamente accolta la medesima regola per tutte le proposte in genere:

Art. 53 — *Una proposta respinta dalla Camera non può essere ripresentata per tutta la sessione.*

Quest'articolo inoltre concerne i soli progetti che sieno stati *rigettati*, ossia quelli ai quali il Re in ipotesi abbia negato la sanzione, o ai quali sia risultato sfavorevole, nell'una o nell'altra Camera, il voto definitivo sul complesso, a mente dell'articolo 63 dello Statuto medesimo.

Quindi un progetto di legge a cui sia stata negata l'ammissione alla lettura (§ 585) non può dirsi « rigettato »,

e resta perciò libero ai proponenti o ad altri, di ritentare la prova anche nella stessa sessione, ove ulteriori circostanze li inducano a sperare una migliore accoglienza.

Nè può dirsi rigettato un progetto a cui sia stata ricusata la presa in considerazione (§ 580): e così venne riconosciuto dalla Camera elettiva sin dal 20 marzo 1849, mentre invece il Senato segue l'opposto criterio e lo ha inscritto nell'articolo 86 del proprio regolamento:

Se una proposta di legge non sarà *presa in considerazione*, o non sarà stata approvata dopo discussione, essa non potrà essere riprodotta nel corso della sessione.

Lo stesso sembra anche da ritenersi, benchè le opinioni differiscano, quanto alle proposte di legge che sieno state scartate con l'approvazione della « questione pregiudiziale », o con quella « dell'ordine del giorno puro e semplice ». La prima impedisce la *discussione*, l'altro impedisce la *risoluzione* sull'oggetto rispettivamente posto in dibattito o deferito al voto: entrambi sono forme di reiezione che non intendono rivestire alcun carattere definitivo, carattere che riscontrasi invece nel rigetto a voti segreti sul complesso della legge.

Così pure dicasi della « sospensiva » ancorchè votata a tempo indeterminato e con l'intima disposizione di non occuparsi più di quel dato oggetto: vera forma di reiezione, ammantata di cortesia o per riguardo al proponente, o per riguardo alla proposta in sè, o per riguardo al Re o all'altra Camera che l'abbiano iniziata, o per riguardo alla stessa assemblea che precedentemente abbia preso in considerazione o mostrato comunque di voler accettare una proposta che più tardi le appaia inopportuna o pregiudizievole.

Finalmente non può considerarsi « rigettato » un progetto il quale sia stato *ritirato* dal proprio autore. Quindi un progetto ritirato può sempre essere riproposto o dal proponente o da altri, ripassando, ben inteso, pei necessari stadi del decreto reale di presentazione se trattasi di progetto governativo (§ 195), o dell'autorizzazione alla let-

tura e della presa in considerazione (§ 580 e ss.) se trattasi di progetto d'iniziativa parlamentare. Il regolamento senatorio contiene in proposito la disposizione seguente:

Art. 80. — Le proposte di legge *presentate dai ministri del Re*, poi da essi *ritirate* prima che siano state oggetto di deliberazione complessiva e definitiva, non possono nella stessa sessione venir riprodotte neanche in virtù dell'iniziativa spettante ai membri del Senato se non in forma di *nuove proposte* soggette a tutte le formalità per queste prescritte (1).

(1) Il 28 giugno 1908 la Camera dei deputati respingeva, nel segreto dell'urna, il progetto di legge riguardante alcune riforme universitarie, e l'aumento economico ai professori. Senza fermarci sul merito di questo triste episodio che tanta sinistra luce gettò sulla Camera che questa volta dimostrò realmente di meritarsi l'epiteto di « bassa », per l'incoscienza o l'ingratitude dimostrata verso i rappresentanti della scienza (mentre nella stessa seduta essa Camera mandava poi un saluto ad alcuni ufficiali di cavalleria perchè in certe feste di Londra, avevano, con qualche salto acrobatico, « onorata, si diceva, l'Italia »); senza, ripetiamo, fermarci sul merito, osserviamo che, per l'ingiustizia dell'atto compiuto e per la pessima impressione destata in tutta la veramente benemerita classe dei docenti superiori, il Ministro della Pubblica Istruzione sentì il bisogno di dichiarare, che, all'inziarsi dei lavori parlamentari, avrebbe presentato nuovamente un progetto in materia.

Si sollevò subito il dubbio se — non chiudendosi la sessione — a ciò potesse essere di ostacolo l'articolo 56 dello Statuto. Al qual proposito aggiungiamo le seguenti osservazioni al commento del testo.

Perchè un progetto di legge cada sotto il divieto di quest'articolo 56, occorre che esso sia identico e per la sostanza e per la forma ad un altro progetto, stato respinto nel corso della stessa sessione. Indi la difficoltà di decidere, talvolta, se un nuovo progetto riproduca, o meno, proposte già condannate. Ad esempio, che dire d'un disegno di legge il quale fra molti nuovi articoli ne contenga solo alcuno, che abbia già fatto obbietto di precedente proposizione? che dire della ripresentazione, come disegno di legge, di un unico articolo salvato dal naufragio dei molti che costituivano un disegno precedente?... In questi casi non può che appartenere all'assemblea, cui vien fatta la presentazione, il decidere se la nuova proposta cada o no sotto la sanzione statutaria; e si comprende che il decidere con siffatto punto può talvolta dipendere da valutazioni di schietta opportunità politica.

Si comprende altresì, che ridotta a tanta poca cosa la disposizione dell'articolo 56 finisce per costituire verso il diritto d'iniziativa un ostacolo di gran lunga meno grave di quel che a primo aspetto non paia.

Nel gennaio del 1891 il Ministero Crispi aveva emesso un decreto-legge di *catenaccio* (§ 158), e poi presentato alla Camera due disegni di legge, l'uno per aumentare le tariffe doganali di certe merci, l'altro per autorizzare provvisoriamente l'immediata riscossione degli aumenti proposti. Nel 31 gennaio la Camera con voto solenne respinse il secondo dei detti disegni di legge, e il Ministero cadde. Il nuovo Gabinetto presentò più tardi un unico

\* § 593. — Ma dal tenore dell'articolo 56, che vieta la ripresentazione *nella stessa sessione*, e dal tenore dell'articolo 9 che affida al Re coi suoi Ministri il diritto di chiudere la sessione ogni qualvolta lo reputi opportuno e conveniente, segue che il Governo ben possiede un mezzo costituzionale per superare le difficoltà dell'articolo 56, relativamente ai proprii progetti. Perciò, supponendo che una delle due assemblee respinga un disegno di legge al quale il Governo annetta peculiare importanza, e supponendo altresì che un tale rigetto non obblighi i Ministri a ritirarsi, il Governo può pronunziare la chiusura della sessione, e quindi mettersi nel diritto di ripresentare la sua proposta entro pochissimi giorni. Preparando meglio il terreno, nel frattempo, con gli svariati mezzi d'influenza politica dei quali può disporre, forse gli riuscirà possibile alla seconda prova di ottenere l'approvazione che desidera. Evidentemente nulla di simile è a disposizione d'una minoranza del Senato o della Camera il cui progetto sia stato respinto; ed anzi in quest'altro caso il Governo, ritardando fino all'estremo limite possibile la chiusura della sessione, ha la potestà di chiudere a quella minoranza l'adito legale alla immediata ripresentazione delle sue proposte, finchè il naturale deflusso del tempo non metta la cosa in tacere, o le circostanze non persuadano invece maggioranza e Governo ad acconsentirvi.

Si è visto (§ 209) come si contenne il Governo per fare approvare entro la stessa sessione il bilancio del Mi-

disegno di legge, che comprendeva a un tempo e l'approvazione del suddetto *catenaccio* e l'aumento stabilito delle tariffe teste accennate. Sorse allora la questione costituzionale, se non si trattasse di ripresentazione, entro la stessa sessione, di un progetto già respinto dalla Camera: ma fu risolta negativamente, perciocchè, se la materia del nuovo progetto era in gran parte identica a quella dell'altro, variavano le cifre proposte per le singole voci di tariffa, e ciò bastava a rendere diverse le nuove proposte dalle precedenti.

Così — per terminare col caso recentissimo che ci ha suggerita questa nota — basterà che il nuovo progetto che si dice voglia presentare il ministro, non sia assolutamente identico a quello rigettato nel giugno u. s., perchè non si possa più parlare di ostacoli costituzionali che si potrebbero riscontrare nell'articolo 56 dello Statuto.

nistero di Grazia e Giustizia che nel 1893 era stato respinto dalla Camera. Fu chiesto allora l'esercizio provvisorio sulla base del bilancio precedente, e ciò non potrà dirsi, per fermo, una riproduzione del disegno respinto.

Questa soluzione, seguita allora dal Governo, è degna di tutti gli encomi, mentre non potremmo approvare il consiglio, che fu allora dato, di ripresentare tal quale, anche senza previa chiusura di sessione, il bilancio respinto.

Si disse, in appoggio di cotesta opinione, che l'articolo 10 dello Statuto determina una distinzione netta fra le leggi di bilancio e tutte le altre leggi, onde il disposto dell'articolo 56 deve riferirsi a queste ma non anche a quelle. Il bilancio, si aggiunge, è legge indispensabile alla vita dello Stato, e deve assolutamente venire alla luce entro ciascun anno; sottoporlo alla regola dell'articolo 56 è un interpretare quest'ultimo secondo la lettera, e la lettera uccide lo spirito. La ripresentazione immediata è prescritta per dar tempo all'opinione pubblica di far sentire la sua voce; ora, quando trattasi di una legge così impreteribile, il bisogno d'appellarsi all'opinione pubblica non esiste, e la forza d'insistervi si trova *in re ipsa*, nè occorre invocarla dal popolo. Quali strappi maggiori non si avrebbero all'ordine giuridico, se pel dovere d'attendere una nuova sessione, si lasciasse intanto sopraggiungere il principio del nuovo esercizio finanziario senza avere già approvato per legge il bilancio?

Ma sono obiezioni che facilmente si combattono. L'articolo 10 distingue, è vero, fra le leggi di bilancio e le altre; però all'unico scopo della iniziativa e della presentazione in primo luogo alla Camera dei deputati: e quindi non si può a tale limitata distinzione collegare una distinzione qualsiasi circa l'applicabilità dell'articolo 56. Che il bilancio sia legge annua indispensabile, non vuol dire che il Parlamento debba approvarlo sempre e necessariamente: se alle Camere spetta votare, certo è che spetta loro approvare o respingere, e se respingono, esse esercitano un loro diritto, onde ricade sul Governo la responsabilità d'avvisare ai mezzi più solleciti per ristabilire l'equilibrio, prima che il nuovo

esercizio incominci. Chiudere la sessione, o modificare il progetto in guisa che sia un progetto nuovo, o più semplicemente domandare l'esercizio provvisorio, sono mezzi che si possono tutti sperimentare in ogni tempo ed entro pochissimi giorni. La pretesa distinzione equivale a dire che l'articolo 56 costituisce semplicemente un'arma pel Governo contro i progetti d'iniziativa parlamentare, una difesa contro le minoranze ostruzioniste, e non anche una regola obbligatoria pel Governo. Ora, è bensì vero ch'esso nacque con siffatto ufficio nella Carta del 1814, ma nella Costituzione del 1830 diventò poi una norma generale e obiettiva pel regolare andamento dell'opera della Camera. A torto si è sostenuto che l'articolo 56 non abbia più motivo di essere nel regime parlamentare, quando cioè Ministri e maggioranza sono fra loro intimamente e perennemente connessi, non occorrendo in tal regime alcuna difesa contro il Gabinetto. Perciocchè possono sempre tornare i momenti critici in cui un Gabinetto combattuto dalla Camera si ostini a conservare il potere, e in tali circostanze anche il divieto dell'articolo 56 contribuirà con gli altri mezzi legali a rendergli più difficile la vita e persuaderlo a sgombrare. Non vi sarebbe dunque nè convenienza nè necessità di limitare la portata dell'articolo 56 relativamente alle proposte del Governo: anche al Governo deve essere impedito l'ostruzionismo col frequente importunare l'oracolo finchè questo risponda secondo i desideri dell'interrogante; mentre poi non sono tolti al Governo medesimo i vari mezzi che testè abbiamo accennati, e coi quali esso può evitare il forzato ritardo nei casi in cui l'opinione pubblica lo appoggi e vi sia reale pericolo in mora.

### Art. 57. <sup>(1)</sup>

Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e, dopo la relazione della medesima, deliberare se debbono essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al Ministro competente o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi.

#### SOMMARIO:

Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione.

§ 594. Precedenti storici. — \* 595. Nozione e carattere di questo diritto. — 596. Cenni generali sul corso che devono seguire le petizioni (n). — 597. Disposizioni in proposito dei Regolamenti: a) del Senato - b) della Camera dei deputati (n). — \* 598. Efficacia pratica odierna del diritto di petizione - Prospetto delle petizioni presentate dal 1848 all'aprile 1908.

### Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione.

§ 594. — Non vale la pena di spendere molte parole per dimostrare il fondamento del *diritto di petizione*, vale a dire della facoltà accordata ai cittadini in generale di rivolgersi

\* (1) Avendo noi trattato, pel *Digesto italiano*, la voce « Petizione », rimandiamo ivi il lettore ove lo creda del caso. Questo diciamo anche perchè varrà a giustificarci se non abbiamo maggiormente svolti gli appunti che aveva raccolto il Racioppi.

A questo scopo diamo il sommario *generale* della voce « Petizione » quale fu da noi trattata nell'enciclopedia giuridica sopraccennata:

Capo I. Generalità. — Capo II. Costituzioni straniere. — Capo III. Vi-  
cende e ordinamento in Italia: § 1. Preliminari e poteri cui possono essere  
rivolte le petizioni. - § 2. Persone o enti ai quali è concesso o meno il diritto  
di petizione. - § 3 Oggetto. - § 4. Forma e procedimento. - Risoluzioni.



alle autorità pubbliche per invocarne l'intervento a tutela di un qualche particolare interesse.

Diremo solo che se è diritto concepibile in ogni forma di governo, anche il più tirannico, indispensabile è poi in uno Stato eretto a reggimento libero. Ed egli è per ciò che in Inghilterra fin dal 1215 il Re vedevasi astretto a promettere nella Magna Charta: « nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam » onde ogni più umile cittadino poteva impunemente rivolgersi al Principe per invocarne la protezione ad ogni evenienza. E circa quattro secoli e mezzo dopo, e precisamente nel *Bill* dei diritti del 1689, la Camera dei Comuni affermava in modo solenne « essere diritto dei sudditi di far petizioni al Re, ed ogni accusa e processo contro chi esercitasse un tale diritto essere illegale ».

Gli stessi sentimenti passarono nelle colonie inglesi di America, e nel primo emendamento (1791) alla costituzione degli Stati Uniti, tutt'ora in vigore, venne dichiarato che il Congresso non ha potestà di emanare veruna legge, la quale limiti il diritto di far petizioni al Governo.

Uguale sollecitudine si riscontrò anche in Francia fin dal primo apparire degli ordini liberi. La Costituzione del 1791 nel Titolo I garantì come « diritto naturale e civile » la libertà di indirizzare petizioni « alle autorità costituite »: quella dell'anno III (1795) nell'articolo 364 dichiarò che tutti i « cittadini » erano liberi d'indirizzare petizioni alle « autorità pubbliche »: quella dell'anno VIII (1799) conferì tal diritto ad ogni « persona » dopo una lacuna nei senatoconsulti del Primo Impero: quelle del 1814 e del 1830, limitandosi a disciplinare l'esercizio del diritto medesimo, mostrarono di riconoscerlo e presupporlo negli individui.

Finalmente anche la Costituzione Belga nell'articolo 21 affermò a sua volta il diritto di petizione « alle autorità pubbliche » e lo riconobbe a « ciascuno ».

Il costituente piemontese non poteva che seguire i concordi esempî sopra riferiti; ed infatti nel verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza vediamo registrata la presentazione del seguente articolo:

Tout citoyen majeur a le droit de pétition aux deux Chambres.

Da esso derivò poi, nella redazione finale, il vigente articolo 57.

\* § 595. — Diritto di petizione è dunque — in senso costituzionale — istanza alle autorità pubbliche, fuori delle regole e delle forme giurisdizionali o giudiziarie. Dal che consegue che la petizione non va confusa col *ricorso*, colla *querela*, con l'*appello*, ecc., i quali istituti presuppongono un *diritto* da far valere, e — nell'autorità adita — il *dovere* di rispondere.

Essi, di fatti, hanno codici e leggi speciali, di cui manca, invece, la petizione. A questa, viceversa, spetta sperimentarsi sia verso il potere esecutivo sia verso il legislativo, e proprio in un campo non circoscritto da norme legislative o regolamentari.

Ciò spiega la formola adoperata dal *Bill* dei diritti in Inghilterra, quando affermava il diritto del suddito di fare petizioni « al Re »: dappoichè il Re non era soltanto il capo dell'Esecutio, ma anche il *caput principium et finis Parliamenti*. Ciò spiega altresì le riferite formole delle costituzioni francesi e di quella belga, ove si parla di petizioni « alle autorità costituite » e « alle autorità pubbliche » in genere.

Non manca chi nega al diritto di petizione il carattere di vero diritto politico di libertà, considerandolo piuttosto come un diritto affine al diritto alla tutela degli interessi individuali in genere: affine, per esempio, al diritto di reclamo all'autorità amministrativa. Il che noi non ammettiamo perchè se simile affinità c'è, deve, per lo meno, andare distinta; in quanto che — oltre le ragioni suesposte — il reclamo all'autorità amministrativa presuppone *necessariamente* un atto della pubblica Amministrazione lesivo degli interessi individuali; la qual cosa non è punto necessaria per l'esercizio del diritto di petizione.

È soltanto la sua poca importanza pratica d'oggi, e la mancanza d'ogni guarentigia in suo favore, che fa persino dubitare dell'esistenza di un simile diritto.

Per cui ci sembra teoria più corretta il considerare il diritto di petizione come un vero e proprio diritto subbiet-

tivo dell'individuo per sè stante, come le leggi fondamentali degli stati liberi dichiarano e garantiscono.

Esso concerne i rapporti fra gli individui ed i supremi organi della sovranità, e deve essere giustamente qualificato come un diritto di libertà civile, in quanto che l'ampiezza con cui esso è concesso, ben fa concludere che il suo criterio corrisponde appieno alle esigenze di uno Stato degno di essere chiamato libero.

La quale qualifica non deve venir meno solo perchè il diritto di petizione dà solo la potestà di *chiedere* senza l'altra potestà di *pretendere* una diretta risposta; perchè, in compenso, esso è poi il più ampio dei diritti individuali — sieno essi civili o pubblici o politici — in quanto che è riconosciuto, col minor numero di limitazioni, al maggior numero di individui. Non solo: ma esso completa ed integra, in sostanza, i mezzi legali di reclamo, costituendo la suprema invocazione all'equità dello Stato, là dove manchi ogni altra via per farsi ascoltare. Difatti, mentre il diritto di ricorrere ai varî gradi giudiziari o giurisdizionali può solo esperirsi da chi si trova nelle condizioni subiettive ed obbiettive che le leggi prescrivono — mentre il diritto d'influire direttamente sull'andamento della cosa pubblica è attribuito ai soli elettori — mentre la possibilità d'eccitare l'opinione pubblica per mezzo della stampa è praticamente aperta alle sole persone ed ai soli avvenimenti di una certa importanza o di un certo interesse — il diritto di petizione, più tenue, diremo così, ma più ampio del diritto di ricorrere ai tribunali, del diritto di concorrere alle elezioni, del diritto di valersi della stampa, è dato ad ognuno, ed ognuno senza appoggio altrui può esercitarlo.

Per tutto ciò, il diritto di petizione ha costituito e costituirà ognora una delle guarentigie della libertà politica; guarentigia che trova, in un governo rappresentativo, il suo giuridico fondamento tanto nel principio che « il governo della pubblica cosa spetta alla maggioranza dei cittadini », quanto nell'altro che « ad ogni torto deve essere possibile un rimedio ».

La forma di manifestazione assunta da questo diritto

trova poi la sua ragion d'essere nelle facoltà giurisdizionali assunte un tempo dal Parlamento inglese, quando le attribuzioni di quest'ultimo non si limitavano a fare le leggi, ma altresì a rendere giustizia a coloro che riteneva vittime di abusi o di torti <sup>(1)</sup>.

§ 596. — Si sa come due siano le funzioni delle Camere: una di controllo, o altrimenti detta funzione *ispettiva* sull'opera del potere esecutivo, e l'altra *legislativa*.

In corrispondenza di questi due caratteri, variano le determinazioni che ciascuna assemblea può prendere di fronte ad una petizione ch'essa giudichi meritevole di venire accolta. Ma prima di esporre codesto ultimo studio, conviene esaminare a parte a parte il corso delle petizioni nelle due Camere.

Com'esse si presentino dal postulante a quello dei due rami del Parlamento ch'egli avrà liberamente prescelto, e da chi si annunziino in seduta pubblica dopo il loro arrivo, sarà da noi detto all'articolo 58, perchè così impone l'ordine portato dallo Statuto. Qui dunque si dirà del corso delle petizioni supponendole già annunziate nell'una o nell'altra Camera.

Fedele al principio stabilito nell'articolo 55 sui progetti di legge e secondo il quale ogni proposta deve essere previamente studiata fuori delle pubbliche adunanze plenarie, lo Statuto incomincia col prescrivere che anche le petizioni incomincino con l'essere esaminate da una Giunta: cioè da una Commissione apposita, e non dagli Uffici (§ 580). Infatti la parola « Giunta » che nel testo francese dell'articolo 55 è tradotto *Bureaux* come già vedemmo, nel testo francese del presente articolo è tradotta *Commissione*, onde ogni equivoco si rende impossibile.

Vuole poi che questa Giunta riferisca su ciascuna petizione; dopodichè l'assemblea in seduta pubblica delibererà, sulla relazione fattane, se la petizione debba o no essere presa in considerazione. Invero, una petizione può riscon-

(1) Cfr. nostra voce *Petizione* in « Digesto italiano » dal n. 2 a 4 da cui abbiamo riportato, in parte, questo paragrafo.

trarsi inaccettabile per la forma, come quando provenga da un minorenni o non accerti di provenire da un maggiorenne; od anche per la sostanza, come quando contenga una richiesta che secondo le leggi sia esperibile innanzi alle autorità giurisdizionali o giudiziarie.

Vuole infine che, riconosciutasi la petizione come meritevole di accoglimento, l'assemblea deliberi sul contenuto; e questo essa farà, attenendosi all'una o all'altra delle due seguenti alternative che rispondono ai due sopradistinti caratteri delle petizioni: o rimettendola al competente ministro perchè esamini e provveda, se trattasi di materia spettante all'Esecutivo e perciò sottratta alla Camera — o trattenendola nei propri uffici, se si consigliano o invocano provvedimenti legislativi che solo le Camere potrebbero dare. Gli uffici di cui qui parla lo Statuto, non sono quelli in cui si dividono le assemblee per l'esame delle proposte, ma gli archivii, le segreterie; e difatti nel testo francese dell'articolo 57 quella parola è resa con la espressione *bureaux* avente l'iniziale minuscola. In realtà il rinvio agli uffici significa conservazione del documento senza il minimo scopo pratico: poichè in caso di reale ed efficace accoglimento dell'istanza, l'assemblea pone subito mano al progetto richiesto; ovvero, se la petizione si riferisce ad un progetto di legge che in quel momento si trova allo studio, l'assemblea la rinvia senz'altro alla Commissione che di tale studio ha l'incarico <sup>(1)</sup>.

\* (1) Il dubbio accennato nel testo fu risollevato anche nella tornata del 25 febbraio 1907, e risolto nel senso espresso nel testo stesso. E non può del resto aversi soluzione diversa.

Ed a proposito di questo paragrafo e della retta interpretazione dell'articolo 57, osserviamo ancora che nella tornata del 4 febbraio 1899 proponendo la Commissione l'invio al Presidente del Consiglio di numerose petizioni chiedenti l'amnistia pei condannati dai tribunali militari, sorsero parecchi deputati a proporre ordini del giorno motivati. Il presidente della Camera sostenne essere la formula statutaria prescritta dall'articolo 57 suscettibile di emendamenti: e la Camera, con votazione nominale per ragione non regolamentare ma di carattere politico, respinse perfino il modesto emendamento aggiuntivo: « udite le dichiarazioni della Giunta delle petizioni ».

Ed all'incontro, nel 10 febbraio 1907 fu inviata al Governo una petizione

Qui lo Statuto non aggiunge altro; ma s'intende che se la petizione fu rinviata al Governo, questo ha il dovere d'informare a suo tempo l'assemblea medesima sull'esito; perciocchè il rinvio non viene fatto quasi a rimediare un errore di indirizzo della petizione, bensì allo scopo che la assemblea, eccitata dal postulante, riceva dal Governo le informazioni necessarie a decidere definitivamente sul reclamo presentatole. Ma nessuna sanzione rafforza questo obbligo del Governo verso le Camere; si intende tuttavia che, ove il Governo lo trascuri o lo ritardi, può ogni singolo membro chiederne conto con una interrogazione o interpellanza. Se poi la petizione fu rinviata ad una Commissione speciale, questa, nel riferire sul progetto di

con un ordine del giorno, col quale lo si invitava espressamente a presentare un disegno di legge per assicurare un assegno ai veterani del 1859 e 1860.

Ma nella tornata del 25 febbraio 1907, essendosi per due petizioni proposto l'invio al Ministero con l'invito di presentare due disegni di legge, il Presidente del Consiglio Giolitti si oppose agli ordini del giorno (che vennero poi ritirati rimanendo la deliberazione pura e semplice dell'invio) considerando che essi implicavano una decisione sul merito delle petizioni: decisione che non poteva darsi se non in seguito all'esame prescritto dal regolamento sia per le mozioni che per le proposte di legge, e senza il quale l'iniziativa di semplici cittadini avrebbe avuto giudizio più rapido di quello concesso alla iniziativa parlamentare. Ma il presidente della Camera, richiamandosi ai precedenti, fece le sue riserve perchè la questione non rimanesse pregiudicata; e il deputato Daneo sostenne che anche le deliberazioni prescritte dallo Statuto al pari di molte altre possono venire motivate.

S'aggiunga che ordini del giorno con inviti al Governo di presentare disegni di legge sorgono implicitamente in occasione di qualsiasi discussione e che il Governo può accertarli o respingerli.

Nella tornata del 25 febbraio 1907 vi fu chi sostenne che colla formula « invio agli uffici » usata dallo Statuto all'articolo 57, doveva intendersi che il costituente volesse alludere agli « uffici o sezioni » in cui si divide l'assemblea per lo studio preparatorio delle leggi.

Ma fu giustamente e facilmente osservato da altri che a simili « uffici » non poteva alludere il costituente per la semplice ragione che la costituzione di questi uffici è derivata dal regolamento interno della Camera; regolamento di data posteriore.

Informazioni sull'esito delle petizioni venivano date al presidente della Camera, dal presidente del Consiglio con lettera partecipata alla Camera il 3 giugno 1901 ed il 14 marzo 1904.

legge, deve anche riferire sulla petizione che ad esso connessi.

È infine una lodevole usanza della Segreteria della Camera, di informare direttamente i postulanti delle deliberazioni prese dall'assemblea sulle rispettive petizioni.

Lo Statuto non dice nemmeno quale sia l'effetto della chiusura della sessione sopra le petizioni non ancora esaminate, come del resto non è desso che prescrive la caducità di tutti i progetti di legge ancora allo studio allorchè la sessione ha termine.

Indi una piena libertà di movenze, lasciata in questo punto alle due Camere, della quale esse hanno approfittato, determinando, il Senato, che al chiudersi della sessione le petizioni ancora in corso decadono anch'esse; usando invece, la Camera, di tenerle sempre vive, per un delicato riguardo di equità verso i postulanti.

§ 597. — Vediamo, dopo ciò, in qual modo i regolamenti delle due Camere nostre hanno sviluppato e compiuto le disposizioni dell'articolo 57: notando, ad ogni buon fine, che le petizioni incominciano e finiscono in una sola delle due Camere — a scelta del richiedente — e in nessun caso passano dall'una all'altra come accade pei progetti di legge.

Art. 90. — Le petizioni dirette al Senato debbono essere stese *per iscritto* e *firmate* dai petenti; esse vengono, nello stesso ordine in cui furono presentate, inscritte in un registro progressivo, con l'indicazione del numero d'ordine e della data di ciascuna petizione, del nome, cognome e domicilio del petente, dell'oggetto cui si riferisce e dei documenti dai quali fosse accompagnata.

Per le *petizioni collettive*, portanti un numero grande di firme, all'indicazione dei singoli nomi dei petenti puossi nel registro sostituire un cenno complessivo del numero e della qualità di essi.

Art. 91. — Delle petizioni pervenute alla Presidenza, è data notizia al Senato nel modo indicato dall'articolo 43 del presente regolamento; esse vengono quindi trasmesse alla *Commissione delle petizioni*.

Quelle però che si riferiscono ad una proposta di legge in corso di esame o di discussione, sono direttamente trasmesse dal Presidente del Senato all'*Ufficio centrale* od alla *Commissione* cui l'esame di quella proposta è stato affidato.

Art. 92. — Un elenco stampato, estratto dal registro di cui all'articolo 90, e nel quale saranno contenute tutte le indicazioni in esso articolo men-

tovate, verrà distribuito a tutti i Senatori tre giorni almeno prima della seduta in cui potrà farsi luogo a relazione sulle petizioni in esso elenco comprese.

Le petizioni descritte in questo elenco, dopo tre giorni dalla distribuzione di esso, si tengono come tacitamente *poste all'ordine del giorno* fino ad esaurimento dell'elenco medesimo.

Art. 93. — Ogni senatore può prendere conoscenza delle petizioni presentate al Senato, rivolgendosi per tal fine al Presidente della Commissione o dell'Ufficio centrale cui vennero trasmesse.

Art. 94. — La *Commissione delle petizioni* riferisce sopra di esse, per quanto è possibile, nell'ordine istesso in cui vennero presentate ed iscritte nel registro di cui all'articolo 90. Se è domandata la *priorità* o l'*urgenza* in favore di una petizione, il Senato delibera per alzata e seduta senza discussione.

Art. 95. — Le petizioni verranno dalla Commissione divise in cinque categorie, cioè :

1<sup>a</sup> Petizioni *anonime* o delle quali non è accertata l'*autenticità*, ovvero che sono in opposizione cogli articoli 57 e 58 dello *Statuto*;

2<sup>a</sup> Petizioni *ingiuriose* alla religione, al Re, al Parlamento, od evidentemente *contrarie allo Statuto* o *sconvenienti* per la forma;

3<sup>a</sup> Petizioni per cose *estranee alla competenza del Parlamento*, come domande d'impieghi, di sussidi e simili;

4<sup>a</sup> Petizioni contenenti *richiami* per oggetto di pubblico o di privato interesse che non siano di diretta competenza dei tribunali, e sui quali, al dire dei petenti, l'Amministrazione abbia ricusato o trascurato di provvedere, o provveduto in modo contrario alle leggi;

5<sup>a</sup> Petizioni che contengono utili *informazioni e suggerimenti*, e che possano dar luogo ad un atto dell'iniziativa attribuita dallo Statuto ai membri del Parlamento: oppure a qualche provvedimento dell'Autorità amministrativa.

Art. 96. -- In mancanza di prove legali, acciò la Commissione possa tenere per accertata l'autenticità di una petizione e la maggiore età del petente, dovrà verificarsi almeno una delle seguenti condizioni, cioè:

1<sup>a</sup> Che la petizione sia accompagnata dalle *fedi di nascita* dei petenti e dall'indicazione del loro abituale domicilio;

2<sup>a</sup> Che le *firme* dei petenti siano *legalizzate* dal sindaco del comune del loro domicilio, il quale dichiara che essi sono giunti alla maggiore età;

3<sup>a</sup> Che la petizione sia presentata da un *Senatore*, il quale dichiara espressamente di aver conoscenza dell'essere dei petenti.

Nelle *petizioni collettive* non si terrà conto delle firme che non siano autenticate in uno dei modi suindicati.

Art. 97. — Le petizioni della prima categoria, di cui all'articolo 95 *non danno luogo a relazione*, ma ad una semplice indicazione del loro numero d'ordine e del motivo per cui non possono essere riferite.

Su quelle della seconda e terza categoria il relatore della Commissione limitandosi a farne conoscere la natura, propone l'*ordine del giorno puro e semplice*.

Per quelle della quarta categoria, qualora la Commissione le giudichi degne di essere prese in considerazione, essa ne propone al Senato il *rinvio ad uno o più Ministri*, svolgendo i motivi della sua proposta.



Finalmente per le petizioni della quinta categoria può proporsi il *deposito negli archivi* del Senato, la *trasmissione* ad un *Ufficio speciale*, ad una *Commissione* od anche ad uno o più *Ministri*.

L'ordine del giorno può sempre essere proposto sulle petizioni delle due ultime categorie, sia dalla Commissione, sia da qualunque Senatore, quando esse risultino prive di fondamento e di valore.

Art. 98. — Le petizioni sulle quali non siasi potuto dal Senato statuire in una sessione parlamentare, *non saranno riprese nella sessione seguente*, salvochè vengano rinnovate.

In cinquant'anni, dal 1848 al 1897, il nostro Senato ricevè ben 6528 petizioni, su 1144 delle quali ebbe a riferire la Commissione apposita, e su 4576 gli Uffici centrali e le altre Commissioni incaricate dello studio dei singoli progetti di legge: cosicchè sole 808 rimasero non esaminate per la sopraggiunta chiusura delle varie sessioni. Il numero minimo si ebbe nel breve corso della II Legislatura: una sola; il massimo nel corso della V Legislatura, e furono 1738, quasi tutte riferentisi al combattuto disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose. Il Senato fu sempre sollecito di dedicare ogni anno esclusivamente alle petizioni alcune delle sue tornate pubbliche.

Il regolamento della Camera, che nell'articolo 13 istituisce anch'esso una Commissione permanente per le petizioni (§ 582), contiene disposizioni più laconiche le quali formano il Capo XV, intitolato appunto « Delle Petizioni »:

Art. 110. — La comunicazione delle petizioni terrà per accertata la *maggior età* richiesta dall'articolo 57 dello Statuto per esercitare il diritto di mandare petizioni alla Camera, qualora intervenga una almeno delle seguenti condizioni:

1° che la petizione sia accompagnata dalla *fede di nascita* del postulante;

2° che sia *legalizzata* dal sindaco del comune ove il postulante dimora;

3° che sia presentata alla Segreteria della Camera da un *deputato*.

È lasciato però al postulante il diritto di valersi anche di altre prove legali.

Art. 111. — Le petizioni che hanno *attinenza a progetti di legge*, vengono trasmesse alle rispettive Commissioni.

Come si comprende di leggieri, il numero delle petizioni presentate alla Camera elettiva è molto maggiore che non

in Senato, al punto che nella seduta del 2 marzo 1850 la assemblea trovava necessario di metter mano allo studio di mezzi atti a « combattere gli abusi del diritto di petizione », sebbene poi non avesse nulla concluso in proposito.

Manca per la Camera dei deputati un computo esatto come quello testè riferito per l'assemblea vitalizia; ma si può ritenere con buon fondamento, che in quella il numero complessivo è di circa quattro volte maggiore, ed aumenta in media ad un 250 per anno. Nel primo triennio d'esistenza della Camera subalpina, la media annua fu però di 1500. Il numero più alto nel Regno d'Italia è stato di 1221, raggiunto nel corso del 1862 <sup>(1)</sup>.

Senonchè la pressura d'altri compiti più necessari, ha gradatamente distolto la Camera dal dedicarsi con costanza all'esame delle petizioni, come riesce invece di fare al Senato. Quelle che si riferiscono a disegni di legge in corso d'esame al momento della loro presentazione, vengono bensì regolarmente riferite insieme al rispettivo disegno di legge: ma le altre si accumulano senza effetto, e più volte, ma sempre indarno, fu riconosciuta la convenienza

\* (1) Cfr. il prospetto da noi riportato al § 598. Da esso — che pure è di fonte ufficiale — non risulterebbero esatte le cifre portate dal Racioppi, a questo punto del testo, e sulle quali quindi noi facciamo le nostre riserve.

E qui cade ancora in acconcio osservare che l'articolo 111 del Regolamento della Camera dei deputati or ora citato dal Racioppi e di cui questi riporta sola la prima parte, ha subito in questi ultimi anni due modificazioni: la prima nel 25 gennaio 1901, e l'ultima nel 12 dicembre 1907. Così che l'articolo in parola va ora così completato:

« La Giunta delle petizioni riferirà sulle altre ogni quindici giorni.

« Le relazioni della Giunta delle petizioni saranno messe all'ordine del giorno del successivo lunedì ed in quel giorno avranno la precedenza su ogni altra materia in luogo delle interrogazioni.

« La Camera, su proposta della Commissione o di un deputato, può deliberare di prendere in considerazione una petizione o di passare su di essa all'ordine del giorno.

« Nel primo caso la deliberazione determina se la petizione si deve mandare al ministro od alla Commissione parlamentare competente ovvero agli archivi per essere presa in considerazione a tempo opportuno.

« Se uno o più deputati, su di una o più petizioni presentano un ordine del giorno, questo si legge immediatamente, si considera come una mozione e ne segue in tutto la procedura ».

di assicurarne un più normale deflusso. Se nel 1848 la Camera dedicò ben 26 sedute alle petizioni e 27 nel 1849, e 38 nel 1850, il numero si andò sempre assottigliando, e parecchi degli ultimi anni passarono intieri senza che si potesse far luogo ad alcuna relazione dell'apposita Giunta. Comunque, detta relazione suole esser fatta oralmente da uno dei membri della Giunta medesima, ed è questo uno dei pochi atti che ancora si svolgono alla tribuna della Camera.

\* § 598. — Ed ora, se ci chiediamo quale è l'efficacia pratica del diritto di petizione, dobbiamo innanzi tutto constatare che in certe condizioni ed in certe epoche esso ne ebbe certamente una grandissima.

Quando il sistema del governo costituzionale lottava ancora contro la sopravvivenza dell'antico assolutismo regio e non peranco erano assicurate ai cittadini tutte le necessarie vie legali per tutelarsi giuridicamente contro gli arbitrii, nè la libera stampa era pervenuta all'onniscienza ed onnipotenza dei dì nostri, fu il diritto di petizione che diede ai singoli il mezzo politico di ottenere quella giustizia che in altra guisa non potevano raggiungere. Tale in Inghilterra lo stato delle cose anteriormente al 1689.

Quando il sistema del governo rappresentativo lottava a sua volta contro il sospetto regio, che negava alle assemblee politiche il diritto di iniziativa e di emendamento o quello di interrogazione e di interpellanza, e i giornali soggiacevano al bavaglio della censura poliziesca, furono le petizioni che assicurarono alle Camere l'occasione indiretta per sindacare i ministri stigmatizzandone pubblicamente gli eccessi.

Tale lo stato della Francia sotto la restaurazione (1814-1830); onde più tardi la costituzione imperiale dal 1852 negava alla Camera francese perfino il diritto di ricevere petizioni, consentendolo al solo Senato, come corpo affatto ligio al Governo.

Quando la pubblica opinione non aveva come oggi il possente sussidio della stampa quotidiana ed a buon mer-

cato, o il corpo elettorale costituiva un'infima minoranza inetta ad interpretare con equità gli interessi e i desiderii della vera massa del popolo, fu il diritto di petizione che funzionò come surrogato e correttivo di quei mezzi manchevoli e servì qual mezzo d'espressione e valvola di sicurezza dei veri sentimenti nazionali, imponendosi a Ministri e Camere e trascinando verso riforme che gli uni e le altre avversavano. Così in Inghilterra dalla fine del secolo XVIII e per molta parte del XIX: l'abolizione della tratta dei negri e poi quella della schiavitù nelle colonie, l'abolizione della prima *income tax*, la redenzione dei cattolici ad uguaglianza giuridica, la soppressione delle leggi sui cereali, le grandi riforme elettorali non furono altrimenti preparate che per mezzo di petizioni innumerevoli, alla cui forza morale nessun Parlamento avrebbe saputo resistere.

Quando infine le istituzioni libere erano appena istituite, e Parlamento e Governo mal potevano riuscire all'opera di ricostruzione degli antichi istituti con rapidità pari alla impazienza del pubblico, furono le petizioni che funzionarono come sprone ed indice dell'opinione pubblica esuberante. Tale, appunto, lo stato delle cose nel Regno subalpino durante i primi tre o quattro anni che susseguirono al 1848.

Ma oggi, mutate le condizioni di fatto, e affermato il potere indisputabile della stampa, assicurati ai cittadini i diritti di libertà ed ai membri della Camera quelli d'iniziativa e di interpellanza, non è più possibile che le petizioni conservino tutto il prestigio e l'efficacia di altra epoca.

Quelle che tendono a porre in moto il potere di sindacato delle Camere, presuppongono — come si disse — che manchi al richiedente ogni mezzo diretto per ottenere giustizia; dunque è naturale, che più si perfeziona l'ordinamento giuridico e si moltiplicano le vie dei ricorsi e degli appelli a disposizione dell'individuo, più deve restringersi il campo in cui codeste petizioni rimangono sperimentabili. Infatti il loro numero proporzionale va decrescendo presso

di noi, se raffrontato a quello delle petizioni riferentisi alla funzione legislativa: esso fu del 72 % nel decennio 1856-65, ma discese al 51 % nel decennio 1866-75 e poscia al 35 % nel decennio 1876-85. Molte di esse, adunque, non possono nemmeno venir prese in considerazione: ma potrebbero poi le Camere occuparsi direttamente anche di quelle accettabili, se il più delle volte involgono constatazione di *fatto* e conseguente applicazione di più o meno generali regole di *diritto* — due attività che le assemblee numerose e politiche non fanno e non possono esercitare? Indi la necessità di rimetterle al competente ministro, e la conseguenza inevitabile che solo in casi rarissimi può vedersene chiaro e pronto un effetto. Così una petizione degli studenti universitari del 1848 addusse la dimissione del Ministero; un'altra di un corpo morale del 1852 occupò il Senato per ben quattro adunanze di seguito; una terza sugli affari di Polonia nel 1863 diede luogo a due giorni di vivacissima discussione di politica estera nella Camera.

Quelle poi che tendono ad ottenere leggi nuove a beneficio di singoli individui, urtano evidentemente il più delle volte contro le difficoltà del bilancio o contro il debito delle Camere d'averne equamente riguardo a tutte le varie categorie di cittadini, o contro la giusta preoccupazione di non innovare senza avere di continuo l'occhio a tutto il complesso dell'esistente stato di diritto. Si comprende pertanto, che siffatte petizioni debbono d'ordinario andare a finire nella polvere degli archivii; ma non è detto che in casi singolarissimi non possano invece sortire un utile effetto. Così le leggi 23 giugno 1861, n. 61 — 27 novembre 1864, n. 2015 — 31 luglio 1879, n. 5023 — ed 8 luglio 1883, n. 864 — tutte leggi di pensioni, ecc., ebbero la loro radice in petizioni rassegnate alla Camera.

Quelle che tendono a promuovere leggi di generale interesse, è naturale che il più delle volte portino in sé il germe della propria debolezza. Una Camera numerosa, a legislature non lunghe, sorgente da un corpo elettorale amplissimo, sensibile alle voci quotidiane della stampa e dell'opinione pubblica, non attenderà certamente l'iniziativa

dei singoli per intendere quali innovazioni sono reclamate imperiosamente dalla coscienza nazionale; ed un Senato, ancorchè di nomina regia e vitalizia, quando trovasi a fronte di una forte Camera popolare, saprà anch'esso orientarsi opportunamente e vedere a tempo debito, senza attendere che le private petizioni lo sospingano. Perciò si comprende che nei cinquantatrè anni di vita libera non possiamo arrecare un solo esempio di grande riforma strappata alle Camere dal diritto di petizione, come avvenne più volte in Inghilterra prima dei due ultimi allargamenti del voto politico; ma ciò non toglie che potranno sempre verificarsi circostanze straordinarie, in cui anche presso di noi il diritto di petizione rivolto a chiedere grandi riforme avrà ad esercitarsi utilmente, sia dalle classi escluse dal diritto di voto, sia da quelle che non godendolo pel nostro difettoso sistema elettorale rimangono affogate dalla folla negli scrutinii.

Quelle infine che tendono a sostenere o combattere disegni di legge in corso di studio o particolari soluzioni nei medesimi, sono le più fortunate, in quanto sopraggiungono sempre in un momento propizio e riescono perciò a spiegare un certo influsso sopra l'opera della Camera. Certo, mediante il diritto d'iniziativa e d'emendamento ogni singolo deputato o senatore può farsi organo di qualunque proposta o desiderio, ancorchè non rassegnati direttamente alle assemblee sotto forma di petizioni: ma ciò non toglie che le petizioni di siffatto genere possano riuscire di somma utilità e pervengano più di tutte le altre a fermare l'attenzione della Camera.

Concludendo, il diritto di petizione non merita nè l'eccesso di onore con cui fu salutato in altra epoca, nè l'eccesso di biasimo con cui è considerato oggi, quando vedesi che di tutte le petizioni riferite dalla Giunta apposita nei due rami del nostro Parlamento ben 70 % cadono sotto il diniego della presa in considerazione, e ben poche delle altre sono poi coronate da qualche successo. Il nostro pubblico che nei tempi lirici della unificazione patria inneggiava al diritto di petizione e alla Guardia Nazionale come ai due

più sicuri palladii della libertà, alla prova dei fatti ha perduto fede nell'uno e nell'altro, e di entrambi parla oggi con un sorriso compassionevole. Ma esagerò allora col pretendere del diritto di petizione quello ch'esso non promette e non può dare, ed esagera adesso col dichiararlo una transeunte sopravvivenza storica, destinata a finire. Se il campo d'azione di questo diritto si restringe via via, è il caso di felicitarsene, poichè ciò prova che si corrobora sempre più il regime costituzionale-rappresentativo sotto il controllo salutare dell'opinione pubblica; ma non disconosciamo che ridotta a quel che unicamente è e deve essere, la suprema invocazione alle Camere rimane e rimarrà sempre come una guarentigia complementare anche dei più perfetti ordini liberi. Solo quando non esistesse, noi potremmo misurare la degradazione in cui cade l'uomo libero, impedito d'elevare la sua voce: ma poichè l'abbiamo, conserviamolo persuadendoci che il suo utile impiego può essere raro, ma non mai assolutamente inutile.

Del resto, dal prospetto ufficiale che qui sotto crediamo opportuno di dare, e riferentesi alle petizioni presentate e riferite dal 1848 ai nostri giorni, si vede poi come l'uso dell'esercizio del diritto di ripetizione non sia così decaduto come parrebbe. Quello di cui realmente c'è da dubitare è la sua efficacia.

Legislatura	Sessione	Petizioni	
		presentate	riferite
I . . . . .	—	686	245
II . . . . .	—	448	55
III . . . . .	—	857	223
IV . . . . .	1 <sup>a</sup>	1349	644
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	798	545
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	1068	817
V . . . . .	1 <sup>a</sup>	713	565
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	272	49
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	171	59
VI . . . . .	1 <sup>a</sup>	205	74
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	64	27
VII . . . . .	—	160	76
VIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	2268	685
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	1710	688

Legislatura	Sessione	Petizioni	
		presentate	riferite
IX . . . . .	1 <sup>a</sup>	502	565
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	76	191
X . . . . .	1 <sup>a</sup>	1327	210
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	712	255
XI . . . . .	1 <sup>a</sup>	241	—
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	767	162
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	226	461
XII . . . . .	1 <sup>a</sup>	199	40
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	104	296
XIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	282	419
XIV . . . . .	—	599	283
XV . . . . .	—	779	565
XVI . . . . .	1 <sup>a</sup>	338	69
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	360	254
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	145	109
» . . . . .	4 <sup>a</sup>	198	75
XVII . . . . .	—	312	226
XVIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	232	175
XIX . . . . .	—	141	—
XX . . . . .	1 <sup>a</sup>	188	22
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	106	13
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	45	29
XXI . . . . .	1 <sup>a</sup>	123	76
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	594	153
XXII . . . . .	unica	413	277

N.B. — Nel numero delle petizioni riferite non sono comprese quelle esaurite nelle discussioni di disegni di legge e sono calcolate anche quelle rimaste da riferire nelle precedenti sessioni.

Il Resoconto ufficiale da cui togliamo i dati della legislatura ultima, non dava il numero delle petizioni riferite; ma, viceversa, dava questi dettagli sul numero delle petizioni presentate: trasmesse alla Giunta delle elezioni, n. 217; trasmesse a Commissioni per esami di disegni di legge, n. 196; esaurite coll'approvazione di disegni di legge n. 109; esaurite per deliberazione speciale della Camera n. 168.



**Art. 58.<sup>(1)</sup>**

**Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.**

**Le autorità costituite hanno sole il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo.**

## SOMMARIO:

**Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo.**

§ 599. Consuetudine inglese - legislazione francese - Costituente piemontese. — § 600. Disposizioni dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 601. Petizioni *collettive* (n). — § 602. Petizioni in *nome collettivo*. — § 603. Eccezioni a favore delle « autorità costituite ». — \* § 604. Se l'eccezione favorevole a queste ultime si estenda anche alle petizioni aventi per oggetto materie estranee alle funzioni cui dette autorità sono chiamate per legge ad esercitare.

**Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo.**

§ 599. — In Inghilterra le petizioni non possono essere presentate direttamente alle Camere, ma debbono essere inviate ad uno dei membri, il quale poi le offre all'assemblea rispettiva in seduta pubblica, assumendo la responsabilità della regolarità formale del documento: e per facilitare l'esercizio del diritto antichissimo, le petizioni indirizzate ai membri delle Camere hanno corso in franchigia postale. Solo le corporazioni municipali di Londra e di Dublino hanno il privilegio onorifico di presentare le proprie petizioni per mezzo degli sceriffi e rispettivamente del Lord

(1) Cfr. nota all'articolo precedente.

Mayor, ricevuti alla sbarra della Camera dal sergente con la mazza.

In Francia l'Assemblea Nazionale costituente, col suo primo regolamento del 29 luglio 1789 non tralasciò di stabilire che le petizioni, domande, lettere, richieste ed indirizzi le si dovessero d'ordinario presentare per mezzo di taluno dei suoi membri; ma imbevuta com'era d'idee rivoluzionarie aggiunse che « se le persone estranee le quali intendono presentare petizioni, vogliono pervenire direttamente all'assemblea, esse s'indirizzeranno ad uno degli uscieri che le introdurrà alla sbarra, dove uno dei segretarii avvertito dall'usciera, andrà a ricevere direttamente le loro richieste ».

Queste disposizioni diedero luogo, col loro abuso, e specialmente in quel periodo burrascoso alle scene più selvagge che ricordi la storia. Ciò nonostante, fu solo dopo un quarto di secolo e precisamente nella *Carta* del 1814 che trovasi condannata esplicitamente per la prima volta quella usanza pericolosissima. L'articolo 53 diceva infatti:

Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que *par écrit*. La loi interdit d'en apporter *en personne et à la barre*.

E l'articolo rimase immutato, col numero 45, nella costituzione del 1830, donde poi passò nella costituzione belga come prima parte dell'articolo 43.

Il costituente piemontese opportunamente si attenne a questa prescrizione, che le dolorose esperienze rivoluzionarie consigliavano d'iscrivere nella costituzione stessa, al di sopra dei regolamenti delle Camere. Nella seduta 24 febbraio 1848 del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) fu quindi proposta e venne approvata alla semplice lettura, la disposizione seguente:

Aucune pétition ne peut être présentée personnellement aux Chambres;

la quale poi divenne, nel testo definitivo, la prima parte dell'articolo 58 dello Statuto, completata dall'altra disposizione statutaria che leggesi nell'articolo 59.

Contro cotesto salutare divieto, abbiamo visto ripetersi anche troppo frequentemente in questi ultimi tempi uno strano abuso, rivestente tutti gli estremi d'un reato, ossia il gettito delle petizioni dall'alto della tribuna pubblica nell'aula, per richiamare più sollecitamente e sicuramente sui postulanti l'attenzione dell'assemblea e della stampa. Ma ben s'intende che di tali petizioni non si tiene alcun calcolo, e che gli autori del gettito cadono sotto il disposto delle leggi penali (§ 649).

§ 600. — Egli è in applicazione di questa norma, che il regolamento senatorio in principio dell'articolo 90 (§ 597) parla di petizioni *dirette* per iscritto al Senato, e più esplicitamente quello dell'assemblea elettiva nell'articolo 110 (§ 597) parla del diritto di *mandare* petizioni alla Camera.

Delle petizioni così ricevute, salvochè non sieno anonime o sconvenienti, spetta alla Presidenza di dar notizia giorno per giorno alla rispettiva assemblea; cosicchè non è più consentito ai deputati di presentare alla Camera in seduta pubblica le petizioni loro rimesse in via privata, come usavasi non senza andare incontro ad inconvenienti, sino al 1868. Ecco in proposito le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 43. — Spetta al *Presidente* di far conoscere, dopo la lettura del processo verbale, i messaggi, le lettere, gl'indirizzi che concernono il Senato, ed *indicare le petizioni e farne conoscere l'oggetto*, salvo il disposto degli alinea 1 e 2 dell'art. 95.

Ed ecco le disposizioni del regolamento della Camera:

Art. 34. — *Un segretario* (dopo la lettura del processo verbale e le comunicazioni della presidenza) farà cenno delle *petizioni* presentate dopo l'ultima seduta: le quali poi saranno trasmesse alla Commissione speciale, dove ogni deputato può prenderne cognizione.

Dopo l'annuncio delle petizioni, ed al momento in cui si rinviano alla Giunta apposita, ogni membro della Camera o rispettivamente del Senato può chiedere che taluna di esse venga dichiarata urgente o urgentissima. Ma è dichiarazione che non ha la minima portata pratica;

semplice atto di cortesia verso i postulanti, di cui perciò si può abusare senza danno come senza vantaggio: cosicchè un tempo era concessa al 17 o al 18 % ed ora al 33 %, in media, di tutte le petizioni presentate ogni anno. Bensì in qualche caso eccezionalissimo l'assemblea prescrive alla Commissione il giorno in cui deve presentare il rapporto, o anche delibera seduta stante, omesso il previo rapporto che lo Statuto prescrive come norma generale nell'articolo 57.

§ 601. — Passiamo ora alla seconda parte dell'articolo che commentiamo.

Innanzitutto, è necessario distinguere le petizioni *collettive* da quelle *in nome collettivo*. Le prime sono quelle firmate da più individui, ciascuno per proprio conto; le altre sono quelle firmate da uno o da più individui in nome e per conto d'una collettività.

Ora, le petizioni collettive non sono proibite; perciocchè se molti individui possono inviare, ciascuno separatamente, una identica petizione all'una o all'altra Camera, sarebbe un inutile ed eccessivo rigore il vietare ch'essi possano raccogliere le proprie firme tutte a piè di un solo esemplare della petizione medesima. Che se da un lato le petizioni collettive ingenerano il pericolo di pressioni morali sull'animo dei membri delle Camere, dall'altro lato esse sono sempre circondate da una ragionevole diffidenza che ne tempera l'efficacia, non ignorandosi come assai spesso sieno poco spontanee e poco meditate le firme che si raccattano sopra consimili documenti. E, bene inteso, ogni sottoscrizione vale per sè stessa, cioè per la sola persona che l'ha apposta, e ciascuna deve essere separatamente legalizzata. Indi la disposizione finale dell'articolo 96 del regolamento senatorio:

Nelle petizioni collettive non si terrà conto delle firme che non siano autenticate in uno dei modi suindicati <sup>(1)</sup>.

\* (1) Ricordasi in proposito la petizione presentata il 9 maggio 1881 alla nostra Camera contro il disegno di legge sul divorzio, che recava 637,712 firme! E più recentemente (5 dic. 1902) una con 3,510,012 firme pure contro il divorzio.

Come il regolamento di disciplina per l'esercito proibisce le petizioni collettive ai militari, così si è voluto anche per gl'impiegati civili sostenere il divieto, in nome delle stesse ragioni di disciplina, o almeno distinguere tra le petizioni aventi per oggetto un provvedimento legislativo le quali sarebbero consentite, e quelle aventi per oggetto qualche cosa di competenza dei ministri che sarebbero proibite quasi suonassero reclamo contro i superiori gerarchici. Ma la Camera ha costantemente ammesse le petizioni anche d'interi ordini d'impiegati o funzionarii, e crediamo che abbia fatto benissimo.

§ 602. — Sono invece proibite, per regola generale, le petizioni *in nome collettivo*. L'esperienza della Francia rivoluzionaria dimostrò a chiare note come sia pericoloso per l'ordine giuridico e per la dignità e l'indipendenza delle Camere, il permettere che le associazioni politiche possano erigersi a rappresentanti del popolo, e parlando in nome di questo, contrapporsi alla unica e legale sua rappresentanza che è il Parlamento. Libere le associazioni di costituirsi, discutere, indire *meetings* e fondare giornali; se però intendono rivolgersi alle assemblee, debbono farlo nelle forme dell'articolo 57, ossia con petizioni in cui ciascun socio o aderente appone la firma per sè, in nome proprio, in esplicazione del suo diritto individuale e facendosi individualmente conoscere; non deve perciò esser consentito ai soli capi di parlare all'una o all'altra Camera in nome di tutti, ivi compresa l'eventuale minoranza che non si associa all'atto, e fortificandosi dell'autorità morale e indefinita d'un ignoto numero d'aderenti. Il primo divieto delle petizioni in nome collettivo si rese necessario in Francia per le imposizioni esercitate dai *clubs* e dalle società politiche fin dal 1795: la costituzione dell'anno III disse infatti nel citato articolo 364, che nessuna « associazione » poteva presentare petizioni in nome collettivo; e la costituzione belga nel capoverso dell'articolo 21 ripetette il divieto nella medesima forma indiretta che più tardi imitò il costituente piemontese col capoverso di quest'articolo 58.

Cauto è dunque il divieto, del quale non appare alcuna traccia in tutti i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7): esso intende colpire propriamente le petizioni politiche delle riunioni ed associazioni politiche, e guarentisce il diritto delle assemblee parlamentari a non essere turbate nella loro funzione di esclusive rappresentanze del popolo, senza tuttavia offendere in nulla il diritto di petizione anche alle riunioni ed associazioni suddette. Invero, se queste non possono rassegnare petizioni a firma dei propri capi in rappresentanza di tutti, hanno del resto pienissima facoltà d'inviarle anche con migliaia di firme, purchè individualmente apposte e legalizzate. Nè la differenza è piccola giacchè nelle petizioni collettive ogni firmatario fa atto di volontà propria, più o meno meditata, ed assume pubblicamente la responsabilità morale della richiesta: mentre nelle petizioni in nome collettivo le poche firme dei capi mirano ad affermare unanimità di vedute fra i loro rappresentati e a far supporre un indefinito codazzo anonimo di postulanti, e ad influire sulle assemblee con la influenza morale dell'organizzazione a scopo politico.

In conseguenza, le petizioni in nome collettivo che riguardano materie politiche, non possono essere accettate dalla Camera, perchè vietate dallo Statuto. Ma quelle che non riguardano materie politiche e perciò non contengono alcun pericolo per la dignità e l'indipendenza delle assemblee, possono essere dalle medesime accettate, però considerandole quali petizioni *collettive*, individualmente rassegnate dai soli firmatarii.

§ 603. — Pure, se la ragione del divieto è di impedire che le associazioni libere e spontanee possano premere sulle assemblee politiche usurpandone le funzioni rappresentative, questa ragione vien meno allorquando trattasi di collettività costituite dalla legge, e riconosciute dal diritto pubblico come parti integranti dell'organizzazione statale. Indi l'eccezione che il capoverso dell'articolo 58 enuncia, affermando con essa indirettamente la regola del divieto: cioè che le autorità costituite hanno solo il diritto di presentare peti-

zioni in nome collettivo, in rappresentanza delle collettività ch'esse ufficialmente già rappresentano ad altri effetti giuridici.

Notisi la frase « autorità costituite ». Essa, come l'intero capoverso, ci viene dalla costituzione belga. Ora, il progetto di questa costituzione accordava la facoltà delle petizioni in nome collettivo a tutti i « corpi legalmente costituiti », ma l'espressione fu modificata nel corso dei dibattiti, allo scopo di restringere la facoltà stessa alle sole autorità, escludendo le associazioni legali e le persone giuridiche, in genere.

La nostra statistica dimostra che l'eccezione corrisponde ad un bisogno pubblico; infatti il numero delle petizioni in nome collettivo secondo questo capoverso, va crescendo presso di noi, di continuo. Mentre nel decennio 1856-65 esse costituirono il 30 % del numero totale delle petizioni, nel decennio 1866-75 ascesero al 39 %, ed al 53 % nel decennio consecutivo.

§ 604. — Sorse tuttavia un grave quesito: questa riserva in favore delle autorità costituite le autorizza ad inviare petizioni in nome collettivo per qualunque oggetto, ovvero deve intendersi limitata ai soli scopi specifici ai quali dette autorità sono legittimamente preposte? Un Consiglio comunale o provinciale, ad esempio, può nelle sue petizioni erigersi a portavoce del Comune o della Provincia anche in materie generali e politiche, o deve invece restringersi alle sole materie che riflettono la propria competenza secondo le leggi? E inoltre, possono le autorità costituite usare del diritto di petizione anche a scopo di mettere in moto il potere di sindacato sui ministri; o debbono invece limitarsi a quelle soltanto, che tendono ad eccitare il potere legislativo delle Camere? Un Consiglio comunale o provinciale potrebbe, ad esempio, far petizione all'assemblea contro un ripetuto o ingiustificato scioglimento inflittogli dal Governo?

Delle varie costituzioni che precedettero la nostra e che via via abbiamo ricordate, solo quella dell'anno III nel più volte accennato articolo 364 scioglieva il dubbio, dichia-

rando che le autorità costituite godevano dell'eccezione « seulement pour des objets propres à leurs attributions ». Ma la nostra giurisprudenza ha ormai assodato, che non diversamente devesi interpretare anche l'articolo 58. Fin dal 19 ottobre 1852 il Ministro dell'interno con circolare agli Intendenti Generali (ora Prefetti) li richiamava a riconoscere legittime le petizioni dei Consigli comunali e provinciali solo se rientranti nella rispettiva sfera d'azione; e nel 23 gennaio 1853 un regio decreto scioglieva il Consiglio comunale di Saluzzo, appunto per avere inviato alla Camera due petizioni di cui una biasimante il Ministro dell'interno per l'interpettazione data ad una disposizione circa la guardia nazionale, l'altra tendente a promuovere nuove disposizioni di legge sopra un oggetto di generale interesse politico. Questa interpretazione dell'Esecutivo ebbe, immediatamente dopo, la conferma autorevole della Camera; la quale nel 29 stesso mese ed anno occupandosi delle due petizioni del Comune di Saluzzo, con votazione nominale passava all'ordine del giorno, ritenendole esorbitanti dalle attribuzioni legittime del Consiglio comunale. In tempi a noi più recenti, la quistione si è presentata più volte al Consiglio di Stato, ed esso confermò sempre i limiti sopraccennati, particolarmente col parere 12 luglio 1889 intorno ad una deliberazione del Comune di Siena e con quello 1° febbraio 1896 intorno a due deliberazioni dei Comuni di Cremona e di Parma. In contrario può citarsi un solo precedente parlamentare nella seduta 5 marzo 1868 della Camera, benchè assai meno esplicito e concludente della solenne affermazione del 1853; mentre è a torto che citasi come contrario il parere emesso dal Consiglio di Stato il 6 giugno 1890 circa una deliberazione del Comune di Bruntino.

Invero, le « autorità » in tanto sono « costituite » in quanto la legge le costituisce per affidar loro una determinata sfera d'azione e di competenza; in regime costituzionale, nessuna persona — fisica o giuridica — può andare esente da limiti. Entro la rispettiva sfera, l'azione di ogni singola autorità è legittima, e deve avere a propria disposizione tutti i mezzi legali per raggiungere i propri scopi, non



escluso quindi il diritto di petizioni alla Camera; ma fuori di essa, l'azione d'una autorità non è più legittima di quel che sarebbe l'azione d'un privato il quale pretendesse sostituirsi ad un'autorità pubblica, nè l'atto che esorbiti può cessare d'essere illegale e nullo sol perchè assume la forma di una petizione al Parlamento. Pertanto, è diritto e competenza delle autorità costituite quello di rivolgere petizioni in nome collettivo alle Camere semprechè trattisi di tutelare gl'interessi specifici ai quali esse autorità son preposte: ma fuori di cotesto campo esse non sono più autorità, non hanno più la rappresentanza legale dei rispettivi amministrati, e per conseguenza non han nemmeno diritto a fare petizioni in nome dei medesimi.

Nè questa limitazione può dirsi che annulli il diritto di petizione in nome collettivo, che lo Statuto sanziona, perciocchè rimane sempre vasto il campo in cui tali petizioni si possono utilmente esperire. Nè può dirsi che ridondi a danno pubblico, perciocchè i singoli cittadini possono direttamente chiedere al Parlamento tutto ciò che stimano opportuno o necessario, e gli stessi componenti dei corpi costituiti non sono affatto limitati nel loro individuale diritto di petizione. Mentre invece il sistema opposto addurrebbe non immaginarî pericoli per l'ordine pubblico: la distinzione delle competenze, che è il cardine fondamentale e il principio ispiratore del regime costituzionale, sarebbe disconosciuta e turbata; il concorso di molte petizioni simili da parte delle « autorità costituite » di più comuni, di più provincie, di più regioni, potrebbe assumere quel carattere di pronunciamiento e d'intimidazione morale, che si è voluto appunto escludere col generale divieto delle petizioni in nome collettivo; i vasti moti organizzati dalle « autorità costituite » potrebbero dare adito a vivaci dissidii fra parte e parte del paese per le petizioni deliberate qua e là in senso contrario. Che se analoghi turbamenti dell'ordine pubblico si possono rimproverare anche ad un violento abuso di petizioni individuali o collettive di molta parte di popolo, uopo è considerare che i cittadini singoli adoperano anche in tal caso un dritto che la legge loro

riconosce, e ad ogni modo non sono parti costitutive dell'ordinamento statale; mentre le autorità costituite non possono certamente adoperare a danno dell'ordinamento statale la forza che quest'ultimo confida loro, massime poi, se per ciò fare pretendessero giovare di un mezzo che non è necessario e quindi non è compreso nei loro poteri. Ciascuno al suo posto! ecco la divisa del sistema costituzionale o « Stato giuridico » <sup>(1)</sup>.

(1) Cfr. anche quanto abbiamo detto più succintamente alla più volte ricordata voce *Petizione* n. 25, pubblicata nel « Digesto italiano ». Ivi ricordavamo — e qui trascriviamo — che tra le ultime petizioni dovute alle « autorità » costituite sono da annoverarsi quella discussa nella tornata del 11 febbraio 1907, di 754 Comuni meridionali, che chiedevano allo Stato di provvedere ai dissesti finanziari dei loro bilanci; e l'altra, discussa nella tornata del 22 detto, di 69 deputazioni provinciali che chiedevano l'esonero delle spese di cui all'articolo 272 della legge comunale e provinciale.

Ricordiamo anche i voti più recentemente espressi da vari Comuni del Regno — compreso quello di Roma — in merito alla obbligatorietà o meno dell'insegnamento religioso nelle scuole. (Cfr. nota al § 43). Di varie di queste petizioni, la Camera prendeva atto nella tornata del 24 marzo 1908; e, su proposta della Giunta per le petizioni, le inviava senza alcuna parzialità, agli archivi.

### Art. 59.

**Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri, fuori dei propri membri, dei ministri, e dei commissari del Governo.**

#### SOMMARIO:

##### Idee generali in ordine al divieto sancito nell'articolo 59.

§ 605. Ragioni di questo divieto. — § 606. Dove siasi ispirato il Costituente piemontese per questo esplicito divieto. — § 607. Analisi dell'articolo - Eccezioni a favore dei commissari del Governo. — (n) § 608. Divieto per gli « estranei » alle Camere. — § 609. Come l'articolo 59 non si riferisca al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

##### \* L'articolo 59 e il potere d'inchiesta.

\* § 610. Il potere d'inchiesta nel diritto e nella consuetudine inglese — nel diritto pubblico degli Stati Uniti e della Francia — La costituzione belga e il costituente piemontese. — \* § 611. Il diritto d'inchiesta non è incompatibile colla disposizione dell'articolo 59. — \* § 612. Altri argomenti in favore di quest'ultima tesi. — \* § 613. Varie categorie d'inchieste: *Legislative - di Sindacato - elettorali*. — \* § 614. Altra specie d'inchiesta: *personale*. — \* § 615. Modo di proporre e d'instituire le inchieste. — \* § 616. Modo di procedere alle medesime. — \* § 617. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col potere esecutivo. — \* § 618. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col potere giudiziario. — \* § 619. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti coi privati. — \* § 620. Termine fissato per l'inchiesta — Effetti della chiusura della sessione sulle Commissioni d'inchiesta. — \* § 621. *Quid* in ordine alla pubblicità degli atti relativi alla inchiesta.

##### Idee generali in ordine al divieto sancito nell'articolo 59.

§ 605. — Due sono le funzioni delle Camere, quella legislativa e quella di sindacato sul Governo (§ 391); e per esercitarle è necessario, ma è anche sufficiente, ch'esse possano udire la parola dei propri membri, e quella dei rappresentanti del Governo medesimo — sieno essi i rappresentanti ordinari cioè i Ministri, sieno i rappresentanti

straordinari o Regi Commissari (§ 607). Quando ogni deputato nella Camera ed ogni senatore nel Senato abbia piena libertà di parola, e l'abbiano ugualmente piena nell'una e nell'altra assemblea i Ministri e Commissari del Governo, e si aggiunga inoltre il diritto degli estranei di inviare petizioni per eccitare in certi casi l'una o l'altra delle due funzioni ora dette — nessun bisogno può esservi che le assemblee ricevano od ascoltino altre persone. L'entrare in rapporto coi terzi ed ascoltarli è indispensabile alle autorità esecutive ed a quelle giudiziarie, ma sarebbe inutile alle Camere, che sono solo chiamate a far leggi ed a regolare l'indirizzo politico del Governo.

Nè soltanto sarebbe inutile: ciò sarebbe anche pericolosissimo per la libertà, l'indipendenza, la dignità delle assemblee parlamentari. Già si ebbe occasione di ricordare (§ 599), a quali scene di tumulto dava luogo la riprovevole consuetudine delle prime assemblee francesi, di ammettere nell'aula i presentatori di petizioni; e il tragico si mescolava al ridicolo, quando l'assemblea ringraziava e chiamava a sedere sui propri banchi Anacarsi Clotz predicante la guerra universale, o complimentava e faceva posto agli ecclesiastici cattolici che si presentavano a declamare contro il celibato dei preti facendosi accompagnare dalle loro mogli e dai figli, od ascoltava gravemente un bimbo di dieci anni che veniva ad esporre le proprie idee sul riordinamento dell'istruzione pubblica.

D'altra parte, la libertà d'intrattenere rapporti con gli estranei potrebbe anche divenire un'arma nelle mani delle assemblee politiche, per usurpare funzioni esecutive e giudiziarie che ad esse non possono e non debbono appartenere. Infatti, chiamando e ammettendo in propria presenza i funzionari o i giudici, le assemblee potrebbero dar loro prescrizioni od ordini od assoggettarli al sindacato, confondendo in ogni caso le competenze e annullando l'indipendenza degli altri poteri.

§ 606. — Di qui il divieto dell'articolo 59: il quale non si rinviene mai nelle due costituzioni francesi del 1814 e

del 1839, nè nella costituzione belga, perchè già compreso sostanzialmente nella proibizione di presentare petizioni personalmente alle Camere. È probabile che il nostro Statuto l'abbia imitata dalla costituzione del Granducato di Toscana, che fu emanata il 15 febbraio 1848; infatti essa conteneva il seguente articolo 58, molto simile al nostro 59:

Le assemblee non ricevono deputazioni, nè ascoltano, fuori dei propri membri, altro che i ministri o commissari che il Governo inviasse loro per la discussione delle leggi.

Certo è, che nella seduta 24 febbraio del Consiglio di conferenza (§§ 7, 8) veniva letto, senza alcuna osservazione, un articolo così concepito:

La Chambre ne peut entendre personne, excepté ses membres, les ministres et les commissaires envoyés par le Roi.

E nel testo definitivo comparve poscia, senz'altro esame in seduta plenaria del Consiglio di conferenza, il presente articolo 59.

— § 607. — Analizzando ora l'articolo medesimo è d'uopo rilevare che esso contiene una disposizione positiva e parecchie disposizioni negative, oltre alla conferma della libertà di parola dei senatori e dei deputati nella rispettiva Camera che già trovasi affermata nell'articolo 51, e la conferma della potestà dei ministri d'andare a parlare in entrambe le Camere, che troveremo richiamata nell'articolo 66.

La disposizione positiva è quella che accenna ai « Commissari del Governo » e costituisce il fondamento del diritto d'istituirli.

I commissari del Governo sono collaboratori che i ministri si associano per la discussione di determinati progetti di legge nelle Camere, quando stimino che all'uopo sia necessario il concorso di persone tecniche o singolarmente perite nella materia. Essi possono essere scelti così dentro come fuori del Parlamento, così per un solo disegno di legge come per più disegni insieme, od anche per determinate parti di un

determinato disegno di legge, essendo per ogni discussione facoltà del Governo di nominarne più d'uno. La loro nomina ha luogo per decreto reale, che viene comunicato alla Camera presso la quale essi sono destinati; e le loro funzioni durano quanto è necessario per adempiere il mandato ricevuto; ma essendo prescelti per libera valutazione del Gabinetto, ove quest'ultimo abbia a dimettersi prima ch'essi abbiano assolto il proprio compito, anch'essi ne seguirebbero le sorti.

// Il Commissario, appena ne sia comunicata la nomina all'assemblea, acquista diritto di entrare in essa ed assidersi al banco del Governo, e prendere la parola tutte le volte che lo domandi, limitatamente però alla discussione per la quale è incaricato. Nè la presenza dei ministri competenti per ragion di materia vincola il Commissario al silenzio; nè la presenza di questi vincola al silenzio il ministro, rimanendo al libero accordo fra di essi il riparto del comune lavoro. È poichè il Commissario rappresenta il Governo in genere, tutto ciò ch'egli dice nell'esplicazione del suo ufficio, vincola il Gabinetto come se avesse parlato uno dei ministri.

Nei primi tempi del regime rappresentativo presso di noi non davasi legge di qualche importanza, per la quale non si addivenisse alla nomina di un Commissario del Governo: e talvolta ne furono nominati anche per la discussione dei bilanci. Oggi però vi si suole ricorrere assai raramente <sup>(1)</sup>.

Noi vedremo (§§ 703 e ss.) che i sottosegretari di Stato non possono entrare in rappresentanza dei ministri nella Camera di cui non sieno membri, se non dietro apposito decreto di nomina quali Commissari del Governo. È ve-

\* (1) Difatti l'ultimo commissario si ebbe nella XV legislatura nella persona del senatore Messedaglia pel disegno di legge riguardante il « Riordinamento fondiario ».

In tutto non raggiungono la cinquantina: e chi desiderasse conoscerne i nomi, e vedere i disegni di legge per cui furono nominati, può confrontare il « Manuale ad uso dei deputati », pubblicato per la legislatura in corso (XXII), p. 914-916.

demmo (§ 179) che nel caso d'impedimento del Re possono essere delegati ad inaugurare in suo nome le Sessioni parlamentari appositi Commissarii, i quali si dicono Regii, mentre questi di cui abbiamo discorso nel presente paragrafo sono correttamente designati dallo Statuto come Commissarî del Governo.

§ 608. — Più varie sono le disposizioni negative. E primieramente il divieto di ricevere alcuna deputazione, nè dell'altra Camera nè di estranei; nè a scopo di presentare petizioni, il che è già proibito dall'articolo 58, nè a qualsiasi altro scopo; nè su domanda delle deputazioni stesse, o di coloro che pretendessero inviarle, nè sopra invito o richiesta spontanea delle assemblee. Ma, come lo Statuto si limita a proibire il *ricevimento* di deputazioni estranee non è vietato alle Camere *inviare* deputazioni proprie.

In secondo luogo, v'ha il divieto alla Camera di ascoltare altri, all'infuori dei rispettivi membri. Quindi nemmeno il Re ha diritto d'intervenire nelle adunanze dell'una o dell'altra assemblea, potendo la sua presenza diminuire la libertà d'opinione e di voto. Quindi le richieste d'autorizzazione a procedere contro deputati non possono essere trasmesse direttamente dai Procuratori del Re, ma presentate dal Guardasigilli. I rapporti fra il capo dello Stato e le assemblee politiche debbon perciò aver luogo sempre col tramite dei Ministri responsabili.

Anticamente il Re d'Inghilterra interveniva assai spesso alle tornate della Camera dei Lordi, continuando in questa il primigenio carattere di Consiglio della Corona, ma dalla morte della Regina Anna la pratica è caduta affatto in desuetudine, e se nell'aula dei Lordi vedesi in permanenza il trono di bronzo, perenne e saldo come la stessa istituzione monarchica, esso non è più occupato che nelle cerimonie di apertura e di proroga ed in quelle di sanzione dei *bills*; nei quali casi le Camere, unite insieme, se ascoltano la parola del Re, non parlano, non deliberano, non votano, non funzionano però in sua presenza. L'inter-

vento del Re e (dov'egli non possa) dei Commissari suoi rappresentanti per l'inaugurazione delle Sessioni, è anche presso di noi una consuetudine con carattere di mera cerimonia (§§ 178, 176).

In terzo luogo, v'è il divieto alla Camera di udire un senatore e il divieto all'assemblea vitalizia di udire un deputato. E ciò vale ad affermare quel che nell'articolo 64 vedremo poi esplicitamente detto, ossia che nessuno può essere, al tempo istesso, membro di entrambi i rami del Parlamento. Vale inoltre a stabilire che in nessun caso le nostre due Camere si possono congiungere in unica assemblea per discutere e deliberare come un sol corpo; dovendo i rapporti reciproci esplicarsi unicamente per iscritto nella forma di messaggi. L'unico caso di riunione plenaria che lo Statuto determini, è quello dell'articolo 22 pel giuramento del nuovo Re; l'altro, per l'apertura delle sessioni, è un mero portato delle consuetudini: entrambi, ad ogni modo, non offendono lo spirito dell'articolo che ora commentiamo, perchè la riunione è materiale ma non dà luogo a dibattiti nè a voti in comune. Perfino in Francia nel periodo eccezionale dalla caduta del II Impero alle leggi organiche del 1875, quando Thiers era Presidente della Repubblica, pur continuando ad essere deputato, egli non poteva recarsi all'assemblea se non dopo avere informata della propria intenzione il presidente di essa mediante un messaggio; e la discussione doveva subito essere sospesa, e il Presidente della Repubblica non poteva intervenire a prendere la parola che nel giorno seguente (salvi i casi d'urgenza), e subito dopo il suo discorso la seduta era tolta, cosicchè anche in quell'ibrido regime la Camera non poteva mai discutere nè votare in presenza del capo dello Stato.

In esplicazione di questo articolo, troviamo le seguenti disposizioni nel regolamento del Senato:

Art. 37. — Vi saranno nella sala delle pubbliche adunanze, seggi speciali e banco pei ministri e commissari del Re...

Art. 46. — Nessuno può parlare in Senato, se non i senatori, ed i ministri e commissari del Re...

Art. 109. — Nessuna persona estranea al Senato può, sotto qualsiasi pretesto, introdursi nel recinto dove siedono i senatori...



È nel regolamento della Camera:

Art. 38. — Nella sala vi saranno posti riservati ai ministri, ai commissari del Re e ai membri delle Commissioni.

Art. 44. — Nessuna persona estranea alla Camera può, sotto verun pretesto, introdursi nella sala ove siedono i suoi membri.

§ 609. — Si noti, per altro, che il divieto di sentire estranei è diretto alle Camere in quanto corpi politici, non essendo necessario, ed essendo anzi pericoloso (come si è detto), ch'esse intrattengano rapporti personali e verbali coi terzi per l'adempimento delle funzioni che loro sono proprie.

Ma il Senato in quanto siede come Alta Corte di Giustizia, « non è corpo politico » (§ 377); è invece un corpo giudiziario, ed evidentemente esso non potrebbe adempiere gli uffici commessigli dagli articoli 36, 37 e 42 dello Statuto, se non potesse richiedere la presenza di estranei ora nella veste d'imputati, ora in quella di testimoni o periti, e se non potesse ascoltarli ed ascoltare altresì i rappresentanti del Pubblico Ministero e gli avvocati della difesa, ancorchè non rivestiti della qualità senatoria.

L'articolo 59, pertanto, non si può nè si deve intendere applicabile al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

Parimente non si può applicare nemmeno alla Camera elettiva in quanto esercita la funzione conferitale dall'articolo 60 dello Statuto; e noi vedremo (§§ 629 e ss.) come la Giunta delle elezioni, giudicando qual vero e proprio tribunale, ammette alla propria presenza ed ascolta i testimoni e gli avvocati delle parti in causa.

#### \* L'articolo 59 e il potere d'inchiesta <sup>(1)</sup>.

\* § 610. — Qui sorge un importante quesito; e cioè se di fronte al divieto dell'articolo 59 si possa ammettere nelle nostre Camere la potestà d'ordinare e compiere inchieste,

<sup>(1)</sup> Il manoscritto del compianto prof. Racioppi terminava — col paragrafo designato da noi col n. 609 — il commento a quest'articolo. Nè qui nè in altra parte trovammo cenno del « potere d'inchiesta » che crediamo sarebbe stato

ossia indagini rivolte allo scopo di raccogliere informazioni sopra determinati fatti o argomenti, col mezzo di deposizioni di estranei e di esami di documenti che non sono in possesso delle Camere.

In Inghilterra il potere d'inchiesta è nato, secondo Hallam, nel 1689. Fu l'andamento della guerra che allora conducevasi in Irlanda, l'occasione della prima inchiesta ordinata dalla Camera dei Comuni: essi nominarono un apposito Comitato, e sulla relazione del medesimo votarono poscia un indirizzo alla Corona, affinchè il colonnello Lundy fosse richiamato e sottoposto a giudizio sotto l'accusa di tradimento.

Da allora in poi le inchieste si moltiplicarono, ed assunsero via via diversi caratteri; ma come l'efficacia loro dipendeva principalmente dalla possibilità d'obbligare i privati a deporre, mentre per ciò le Camere non avevano sanzioni legali, fu necessario estendere alle persone chiamate dai Comitati inquirenti, l'obbligo del giuramento con le conseguenti pene che già assicuravano la verità delle testimonianze davanti alle Corti di Giustizia. La prima estensione di queste sanzioni penali ebbe luogo nel 1770 col celebre Atto di Granville in ordine alle inchieste per le elezioni contestate (§ 631): in seguito furono estese alle testimonianze davanti ai Comitati parlamentari che studiano i *bills* privati: da ultimo, per una legge del 1871, divennero norma generale, applicata a tutte le testimonianze domandate dalle Camere.

Così il potere d'inchiesta, nato dalla consuetudine in una costituzione quasi interamente consuetudinaria, ha oggidì acquistato un pieno fondamento giuridico in Inghilterra; e nel corso del secolo XIX ha avuto applicazioni svariate, frequenti e memorabili. L'inchiesta del 1810 sulla circolazione ed il cambio all'estero, segnò un'epoca nella

per lui oggetto accurato di studio in qualche parte dell'opera. Noi abbiamo creduto di supplire alla lacuna parlandone nel commento all'articolo 59 come al luogo più opportuno: l'argomento si riferisce al « controllo » in generale da esercitarsi dal Parlamento: ma di questo controllo o funzione ispettiva tace lo Statuto.

storia della scienza economica: quella del 1821 sulle condizioni del paese, aprì il passo all'abolizione delle leggi sul commercio dei cereali; quella del 1833 sulle corporazioni municipali addusse la famosa riforma delle corporazioni medesime; quella del 1851 sulle dogane, fu l'origine di celebrate novità fiscali ed economiche; e così pure quelle del 1845 e del 1859 sulla navigazione e la marina mercantile: nè parliamo delle innumerevoli inchieste elettorali e di quelle sopra argomenti di meno generale interesse. E per poco che i risultati delle inchieste appaiano meritevoli di fermare l'attenzione del paese, il Parlamento li pubblica per le stampe e li divulga con signorile larghezza: gli atti delle inchieste d'un solo anno, il 1892, occupano otto volumi; per la revoca d'un modesto portalettere fu pubblicato un volume di ben 2160 pagine in folio!

Anche in America, sotto l'influsso delle consuetudini inglesi, il potere d'inchiesta è riconosciuto alle assemblee politiche, ed alcune costituzioni particolari degli Stati che formano l'Unione lo riconoscono in modo esplicito, quando designano la Camera elettiva come « la grande inchiesta del paese » o attribuiscono alle due Camere il nome storico di « Corte Generale » sopravvivate testimonianza della antica identità d'origine fra le istituzioni rappresentative e quelle giudiziarie.

Le costituzioni francesi fino all'epoca della promulgazione del nostro Statuto, non fecero mai cenno del diritto d'inchiesta; e non fu che nel 1828, che si ebbe una prima inchiesta sulla condotta dei Ministri, e nel 1832 che la Camera rivendicò a sè il potere d'istituire inchieste in genere. Da quel primo precedente si fece poi delle inchieste un uso sempre più largo e indiscusso.

Viceversa la costituzione belga nell'articolo 40 dichiarò in modo espresso ed esplicito che « ogni Camera ha il diritto d'inchiesta ».

Ma il costituente piemontese, che aveva innanzi a sè la costituzione belga, omise d'inscrivere un consimile articolo; il costituente piemontese, che aveva innanzi a sè le due costituzioni francesi le quali non contenevano alcuna espli-

cita proibizione alle Camere di ricevere e sentire estranei, scrisse invece quest'articolo 59. Di fronte a codesti fatti, l'un negativo e l'altro positivo, deve dunque ammettere o negare il diritto d'inchiesta alle nostre due Camere?

\* § 611. — Il potere d'istituire inchieste non è una potestà autonoma e per sè stante, la quale abbia in se stessa il suo scopo, ma è un mezzo istruttorio per raggiungere efficacemente altri fini. Esso perciò non si può non intendere compreso come implicito e indispensabile nelle attribuzioni di ciascuna Camera, pel generale principio che gli antichi espressero con la nota formola *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest*.

Le assemblee politiche debbono far leggi e sindacare gli atti del Governo: in entrambi i casi, debbono essere in grado d'informarsi, illuminarsi, mettersi nelle più proficue condizioni possibili per evitare l'errore; e se a tale uopo esse reputano insufficienti le cognizioni e notizie che possono essere arrecate nella discussione dai loro singoli membri o dal Governo, e se nessuno penserebbe a impedir loro di cercarne altre nei libri degli specialisti o nei documenti pubblicati dai corpi ufficiali o tecnici, sarebbe irragionevole impedir loro di procurarsene altre più compiute da individui estranei quando essi soltanto potrebbero fornire. Si capisce, adunque, che vi sieno norme per disciplinare questo mezzo istruttorio, allo stesso modo che vi sono norme regolatrici della preparazione dei progetti di legge, della discussione, delle votazioni e così via; ma non è necessario che il potere d'inchiesta venga loro attribuito esplicitamente.

Perciò, anche nel silenzio dello Statuto è a ritenere indisputabile il diritto delle Camere ad istituire queste indagini conosciute col nome d'inchieste.

Nè si deve credere che lo Statuto nostro non solamente taccia del potere d'inchiesta, ma anzi lo escluda, quando all'articolo 59 fa espresso e generale divieto alle assemblee di mettersi in rapporto con estranei: perciocchè questo

articolo, come appare dalle sue parole ed anche dal suo motivo storico, si rivolge alle « Camere » ma non anche alle Giunte e Commissioni delle Camere medesime. Ed è qui appunto la conciliazione fra l'apparente divieto e l'implicita concessione che noi sosteniamo: le assemblee non possono invitare estranei a partecipare alle proprie adunanze, chiamarli alla barra, interrogarli, udirne le testimonianze o deposizioni; ma nulla vieta che nei limiti delle proprie competenze possano fare tutto ciò per mezzo di Commissioni loro, nominate a siffatto compito e radunate in altro locale. Conseguentemente, dall'attribuzione statutaria delle diverse competenze alla Camera, noi desumiamo come implicito il potere d'inchiesta; dall'articolo 59, poi, desumiamo che questo potere deve esercitarsi per mezzo di Commissioni e non mai in guisa diretta. La chiamata di estranei nelle sedute pubbliche a qualsiasi scopo, sarebbe illegale: quella innanzi a Commissioni che ne abbiano ricevuta apposita facoltà, è invece perfettamente legale. Il che risponde assai bene così allo scopo delle inchieste, come alla ragione dell'articolo 59. Scopo delle inchieste è d'istruire certi affari; ora, per l'articolo 55, il principio informatore di tutta questa materia è che lo studio preliminare o preventivo debb'essere fatto in sezioni, Uffici, Commissioni, Giunte, Comitati: sempre all'infuori delle adunanze plenarie. Ragione dell'articolo 59 è che l'ammissione di estranei alle discussioni in seduta pubblica può riuscire di turbamento per la indipendenza, la libertà, la dignità dell'assemblea. Ora, deferendo le inchieste a Commissioni apposite, nè si pone la *Camera* in contatto con estranei, nè si menoma la sua pienissima indipendenza di valutare come meglio reputa le informazioni raccolte in suo nome da preliminari indagini verso estranei.

\* § 612. — Vi è però un'altra ragione determinante dell'articolo 59, ossia che, ammettendo le Camere ad ascoltare gli estranei, si darebbe loro una facile occasione per scivolare verso usurpazioni di poteri i quali spettano esclusivamente all'Esecutivo e al Giudiziario. Ora — si dice — il

diritto d'inchiesta, ancorchè esercitato per mezzo di Commissioni, non aprirebbe l'adito a pericolose confusioni di poteri? Le assemblee politiche, le quali sentono così altamente di sè e dei proprii dritti, non abuserebbero di questa facoltà per usurpare le altrui competenze e calpestare i proprii limiti? Non per altro il periodo della Convenzione in Francia è passato alla storia come un'epoca di terribile anarchia rivoluzionaria, se non perchè l'assemblea unica per mezzo dei suoi Comitati e in ispecie di quello « di salute pubblica » si recò in mano tutti quanti i poteri, e legiferò, governò e giudicò in una confusione ignota allo stesso dispotismo.

Senza dubbio, ogni usurpazione è possibile ove la coscienza pubblica sia così turbata da consentirvi od applaudirvi, perciocchè nessuna costituzione politica ha la virtù di funzionare contro i voleri o i sentimenti della massa; ma l'usurpazione non è da confondere con l'uso dei poteri legittimi. L'inchiesta è un mezzo istruttorio, che sorge implicito dall'assegnazione dei fini che si debbono raggiungere, e però in questi fini medesimi rinviene i naturali suoi limiti. Poichè le assemblee non possono che far leggi e sindacare i ministri, anche le inchieste non possono indirizzarsi, che a raccogliere i dati di fatto per esercitare o l'ufficio legislativo o quello ispettivo; e in tali sfere non è possibile alcun conflitto con l'Esecutivo nè col Giudiziario, perchè nè l'uno nè l'altro hanno ad occuparsi nè di far leggi nè di sindacare i ministri. Che se in un momento di febbre politica le assemblee volessero usurpare funzioni esecutive o giudiziarie ed all'uopo istituissero Commissioni o Comitati per dirigere l'azione della amministrazione pubblica o per ricercare e punire privati colpevoli, non si tratterebbe più allora dell'uso d'una potestà legittima qual è quella di raccogliere informazioni e notizie, bensì di una usurpazione incostituzionale; non più d'inchieste, ma di governo per mezzo di Comitati o di giustizia parlamentare come al tempo degli *attainders* (§ 495).

Perciò appunto, il diritto dell'articolo 59 è diretto alle Camere ed è generico; siccome in regime costituzionale non è ammissibile che le assemblee governino o giudichino, così è loro vietato di chiamare estranei o comunque ascoltarli:

ma ciò non ha niente a che vedere coll'applicazione dei mezzi opportuni a raggiungere invece le funzioni costituzionalmente dovute alle assemblee medesime, uno dei quali mezzi è appunto l'inchiesta. L'inchiesta ha tracciato il suo campo dallo scopo al quale dirigesì: finchè le assemblee non escono dai loro scopi, nemmeno le inchieste possono uscirne; se dai loro scopi escono, non sarà l'inchiesta che dovrà esserne incolpata, perchè anche senza codesto mezzo le Camere che volessero sorpassare i proprî compiti saprebbero ugualmente riuscirvi.

\* § 613. — In corrispondenza alle due funzioni del Parlamento (§ 391), le inchieste parlamentari si distinguono in due categorie, cioè quelle *legislative* e quelle *di sindacato*.

Le prime sono rivolte ad indagare un insieme di fatti relativamente ad una data materia, per la quale si avverte la necessità di nuove norme legislative, ma si avverte al tempo stesso il bisogno di raccogliere informazioni dirette, fra i competenti o gl'interessati. Tali, in Italia, le due inchieste sulle condizioni della marina mercantile e sul brigantaggio nel 1863; quelle sul corso forzoso e sulle condizioni economiche e finanziarie della Sicilia, nel 1868; l'inchiesta agraria nel 1877; quelle sulle condizioni economiche della città di Firenze e sull'esercizio delle ferrovie nel 1878; quella sulla marina mercantile nel 1880, quella sulla regia marina nel 1904, sulla amministrazione della guerra nel 1906, tuttora in corso, e quella che si sta pure tuttora compiendo sulle condizioni dei contadini del Mezzogiorno del 1907.

Le altre sono rivolte ad indagare determinati fatti specifici in qualche ramo dell'amministrazione pubblica ovvero a riconoscere le condizioni in genere di un determinato servizio pubblico, allorchè si sospetti esservi materia a chiamare a sindacato i ministri responsabili. Esse perciò riflettono i rapporti fra il Parlamento e il Governo, e possono mettere capo a voti di sfiducia o di censura od anche all'esercizio del diritto d'accusa di cui all'articolo 47 dello Statuto, come avvenne in Francia quando la Camera dei deputati volendo mettere in accusa i Ministri di Carlo X

nel 1830, incominciò appunto con l'istituire una inchiesta. Nè si esclude che le inchieste incominciate a scopo di sindacato finiscano con l'addurre, oltre coteste misure di repressione od anche senza di alcuna di esse, appositi provvedimenti legislativi per l'obiettiva sistemazione della materia. Citiamo come inchieste di questa seconda categoria in Italia, quella del 1861 sulla violazione del segreto delle lettere, denunciata dal deputato Bertani; quella del 1865 sull'andamento della finanza nel passato sessennio; quella del 1871 sulla tassa del macinato; quella del 1873 sullo stato delle arginature di Po e sulle cause delle loro rotte; quella del 1893 sulle banche; quella del 1904 sulla Marina (che mise a nudo così tristi cose ma su cui calò la pietra dell'oblio); quella del 1906 sulla Guerra <sup>(1)</sup> quantunque, come si disse, compiuta solo in parte.

Devesi però aggiungere una terza categoria d'inchieste, che attiene non propriamente ad una funzione della Camera, ma ad una guarentigia della Camera elettiva: le inchieste *elettorali*.

Poichè, a termini dell'articolo 60 dello Statuto, ognuna delle Camere è sola competente a giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri, l'assemblea elettiva ha il diritto di esaminare la validità delle operazioni elettorali seguite in ciascun collegio; ora, per appurare i fatti che vi si riferiscono, essa può aver bisogno anche di inviare sopra luogo un apposito Comitato inquirente, e di qui derivano le inchieste elettorali, di cui tratteremo più di proposito nel § 631.

\* § 614. — Codeste tre qualità d'inchieste si rivolgono allo appuramento di fatti, e perciò si dicono *reali*, ossia attinenti alle cose. Ma vi è un'ultima specie d'inchieste, quelle *personali*, che si rivolgono ad appurare la condotta tenuta

(1) Come si vede non alludiamo alle inchieste ex-parlamentari od amministrative, o governative, compiute, cioè, ad opera del solo potere esecutivo sia pure coll'intervento di qualche deputato o senatore. Così dicasi dell'inchiesta in corso sul Ministero della pubblica istruzione (1908).



in determinate circostanze da Ministri o da membri stessi delle Camere.

Senza dubbio le assemblee non hanno alcuna veste per occuparsi degli affari privati dei proprî componenti; ma non può poi negarsi loro il diritto di difendere la propria onorabilità, e d'indagare per conseguenza, se e fino a qual punto la dignità del Parlamento sia stata compromessa dalle azioni di coloro che pei primi debbono tenerla alta e superiore ad ogni sospetto. Indi le inchieste personali: le quali costituiscono il mezzo per dare una sanzione efficace all'articolo 51 dello Statuto, là dove determina che i senatori e i deputati non sono sindacabili se non dalle Camere, in ragione dei *voti* da loro emessi nelle medesime. Di esse però giova mettere subito in luce i due limiti. V'ha un primo limite di materia, ossia che le azioni del deputato o senatore in tanto possono formare obietto d'indagine, in quanto attengono strettamente alle funzioni parlamentari. V'ha poi un limite circa gli effetti, in quanto nè la Camera può mai accusare altri che i Ministri, nè mai giudicare e pronunziar pene, nè il Senato può giudicare i suoi membri che per veri e propri reati; laonde, pei fatti moralmente riprovevoli ma giuridicamente non punibili, lo scopo e il risultato dell'inchiesta personale non può che essere una riprovazione puramente etica, non estensibile nemmeno alla espulsione del deputato o senatore che ne sia colpito.

Spesse volte furono domandate inchieste di tal genere nella nostra Camera, e non di rado dagli stessi interessati che nell'inchiesta confidavano per poter dissipare ingiusti sospetti. E se nel 1861 pel deputato Tofano e nel 1862 pel deputato La Masa la nostra Camera si lasciò a consentire inchieste per fatti non attinenti alle funzioni di deputato, da quell'epoca in poi essa tenne costantemente la regola giusta, e non aderì più ad occuparsi dei fatti estranei al mandato. Così pel deputato Cantù nel 1866, pel deputato Coccapieller nel 1882 e nel 1883, pel deputato Castellazzo nel 1884, pel deputato e Ministro Crispi nel 1894 e nel 1895 (nonostante le denunce portate davanti alla Camera e davanti all'autorità giudiziaria dal Cavallotti), pei deputati

Afan de Rivera e Miraglia nel 1901. E precedentemente, nel 1880, pel deputato Minghetti, denunciato in piena Camera come reo di avere offeso il Parlamento in un discorso pubblico dal quale scaturì il suo magnifico libro su « I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione ». La Camera, insomma, non parve mai troppo propensa a costituirsi in giurì d'onore pei proprî membri ed intorno a cose non in istretta relazione colla carica di deputato. Alle quali deliberazioni (si comprende) non va mai scompagnato il criterio politico. Il che significa che la regola generale può subire come ha subito delle eccezioni a seconda del colore politico del deputato accusato o del momento.

Cinque volte invece si ebbero inchieste sulla condotta di deputati in rapporto alle loro funzioni di membri del Parlamento. Il primo caso avvenne nel 1864, a proposito delle voci corse nel pubblico relativamente alla legge di concessione delle ferrovie meridionali; e le conclusioni della Commissione d'inchiesta, che la Camera approvò, furono: insussistenza dei sospetti di corruzione pei deputati che avevano votato quella legge di concessione, censura al contegno tenuto da due deputati mentre discutevasi la legge stessa, consiglio di dichiarare per legge (come poi fecesi) l'incompatibilità del mandato elettivo con l'ufficio di amministratore d'impresе sovvenute dal pubblico erario (§ 423). Il secondo caso avvenne nel 1869, a proposito d'altre voci corse in pubblico circa illecite partecipazioni di alcuni deputati alle operazioni della Regia Cointeressata dei Tabacchi: e qui pure la Commissione d'inchiesta escluse i sospetti, riparando la condotta di un solo deputato fra i varî indiziati, ed esprimendo il desiderio che i membri della Camera si tengano lontani da quelle posizioni che li metterebbero nella necessità di astenersi dal voto in occasione di certe leggi. Ma la Camera non ebbe tempo di discutere queste conclusioni, essendo stata sciolta per altre considerazioni. Il terzo caso avvenne nel 1893, a proposito di certe illecite relazioni di alcuni deputati con la Banca Romana; e le conclusioni della Commissione d'inchiesta deplorarono varî

membri del Parlamento non escluso il presidente del Consiglio (Giolitti) che fu costretto a dare le dimissioni. Il quarto caso riflette il Crispi (§ 502) per le presunte accuse di complicità col Favilla imputato di peculato, allora direttore del Banco di Napoli, e che nel marzo 1898 veniva *censurato* dalla Camera. Il quinto ed ultimo caso finalmente riflette l'ex deputato e Ministro Nasi, su cui avemmo già campo d'intrattenerci (Cfr. specialmente § 463).

\* § 615. — Le inchieste possono essere istituite o separatamente da ciascuna Camera, ovvero congiuntamente da entrambe: e nel primo caso formano oggetto d'una mozione o risoluzione, nel secondo formano oggetto di apposita legge. Parecchie ne furono ordinate finora in Italia per legge come già accennammo (§ 613). Ma è chiaro che le inchieste elettorali non possono mai assumere cotesta forma, essendo una facoltà esclusiva della Camera dei deputati il verificare le elezioni dei proprî membri e così pure le inchieste personali costituiscono sempre un affare interno di ciascuna Camera. D'altra parte, ponendo mente alla composizione ed al carattere dell'assemblea vitalizia, si spiega com'essa rifugga dall'ordinare inchieste proprie sopra qualsiasi materia benchè non gliene possa essere contestato il diritto; onde una sola proposta di tal genere si ricorda nel nostro Senato, e fu per una inchiesta sull'istruzione pubblica nel 1872.

La proposta di procedere ad una inchiesta può partire così da un singolo membro dell'assemblea come da una sua Giunta o Commissione od anche dal Governo.

Ma si capisce che raramente parte dal Governo, il quale è piuttosto incline a provvedere da solo, ove occorra, col mezzo d'inchieste sue proprie, che perciò diconsi governative, come già accennammo, senza associarvi le Camere. E in ispecie alle inchieste di sindacato non può il Governo essere favorevole se non in casi eccezionali; nel che trovasi una possente remora all'abuso di questo diritto. Invero, dove l'assemblea fosse troppo corrica ad istituire inchieste, si vedrebbe trattenuta, il più delle volte, dalla minaccia del Gabinetto di dimettersi.

Ogni proposta d'inchiesta segue il corso ordinario delle proposizioni in genere: ammissione alla lettura e presa in considerazione, se d'iniziativa dei singoli; rinvio agli Uffici o ad una Giunta apposita, se d'iniziativa dei singoli o del Governo; in ogni caso, discussione in seduta pubblica e votazione, con trasmissione all'altra Camera quando trattisi di addivenirvi per apposita legge.

Approvata l'inchiesta, si avrà determinato insieme lo scopo di essa e il numero dei membri che dovranno eseguirla: infatti, solo pei Comitati inquirenti sulle elezioni è prefisso il numero di tre membri, ma per ogni altra inchiesta è lasciata libertà di fissarlo volta per volta, a seconda delle circostanze, e suole oscillare fra cinque e quindici. Indi non resta che eleggere i commissarî dell'inchiesta; avvertendo che per quelle ordinate con legge, il numero dei componenti è ripartito fra le due assemblee od anche fra le due assemblee e il Governo.

Il regolamento del Senato nostro non contiene alcuna disposizione particolare su questa materia. Invece quello della Camera dei deputati se ne occupa due volte; nel Capo VI a proposito della verifica delle elezioni, nel Capo XVIII per tutte le altre inchieste. E quanto alle inchieste elettorali esso dice:

Art. 25. — La Giunta (*delle elezioni*) può nominare un *Comitato inquirente* composto di *tre membri* scelti nel suo seno, con facoltà ancora di trasferirsi sul luogo e fare tutte le indagini necessarie.

Quanto al capo XVIII, esso è così concepito:

Art. 135. — Le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta d'iniziativa parlamentare.

Art. 136. — Allorchè la Camera, dopo esaurita la procedura ordinaria, delibera un'inchiesta, la Commissione è nominata dalla Camera mediante schede come all'articolo 13.

La Camera può delegarne la nomina al Presidente.

Art. 137. — Quando una Commissione d'inchiesta stimi opportuno di trasferirsi, o d'inviare alcuno dei suoi componenti, *fuori della sede del Parlamento*, dovrà informarne la Camera e chiederne la facoltà.

A proposito di quest'ultimo articolo non sarà inopportuno notare che in Francia nel 1849, nel 1850 e nel 1873

le Commissioni d'inchiesta ebbero dalla Camera facoltà di inviare Sottocommissioni anche all'estero.

\* § 616. — L'istituzione d'una inchiesta non s'intende se non per lo scopo di escutere estranei o richiedere documenti con accessi anche sopra luogo, ove occorra; donde la necessità di assicurare alle Commissioni d'inchiesta i mezzi efficaci e fare obbedire le proprie ingiunzioni entro i limiti di loro competenza: quindi la potestà di citare testimoni, farli indurre con la forza nel caso di rifiuto, chiamarli a giurare, sottoporli alle pene comminate contro le false testimonianze. Evidentemente, una sola delle due assemblee può bensì ordinare le inchieste, ma non regolare i diritti delle sue Commissioni d'inchiesta verso gli altri poteri dello Stato ed i terzi, nè creare reati ed obblighi od estendere pene; chè nelle materie regolate da leggi non possono spiegare alcuna efficacia le disposizioni emesse da una sola Camera. Occorre dunque una legge, che disciplini con norme costanti tutta la materia formale delle inchieste: e a somiglianza d'altri paesi, anche presso di noi se ne fece più volte il tentativo. Vennero all'uopo presentate proposte nel 1858 dal deputato Valerio, e dai Ministri Cavour e De-foresta, nel 1863 dal Ministro Pisanelli, nel 1865 dal deputato Laporta. nel 1879 dal Ministro Tajani, nel 1880 due volte dal Ministro Villa. Ma difficoltà varie, ora attinenti alle materie stesse, ora alle condizioni del momento parlamentare, non consentirono che alcuno di tali progetti pervenisse a termine; onde resta la necessità di provvedervi di volta in volta in ogni legge che istituisca un'inchiesta particolare. Solo per le inchieste elettorali sono state date norme generali e suggerimenti con le disposizioni di cui agli articoli 96 e ss. della legge elettorale politica. E quantunque sia da osservare che in ordine alle inchieste legislative è meno sensibile in pratica il bisogno d'una legge regolatrice, perchè non è presumibile il rifiuto di alcuno a deporre sopra condizioni obiettive quando è chiamato a titolo di onore per la speciale competenza tecnica che in lui si riconosce, certo è che per le inchieste di sindacato quel bisogno

non si può nascondere, e meglio sarebbe il provvedervi con legge generale, fatta una volta per sempre, anzichè per mezzo di leggi speciali che non possono sottrarsi all'influsso delle peculiari circostanze del caso da cui sorgono, e alle eventuali divergenze di apprezzamento fra le due Camere che debbono concorrere ad approvarle.

Tutto ciò premesso, esaminiamo in breve i rapporti delle Commissioni d'inchiesta verso l'Esecutivo, verso il Giudiziario, e verso i privati.

\* § 617. — Le Commissioni d'inchiesta, al pari di tutte le altre Commissioni parlamentari, possono certamente invitare i Ministri così a dare informazioni come a presentare documenti: ma se essi si ricusano (come è loro diritto di fare ogni qualvolta, a giudizio proprio, ritengono di non poter dare pubblicità a fatti od atti di Governo) le Commissioni non hanno altro mezzo che richiamarsene alla Camera. E questa dunque deciderà col suo criterio politico, se i Ministri abbiano ad acconsentire: liberi essi naturalmente di dimettersi, ponendo l'assemblea nel bivio o di affrontare una crisi ministeriale ovvero di rinunciare allo efficace proseguimento dell'inchiesta. Nel 1864, avendo il Ministro della Marina ricusato di comunicare integralmente certi documenti alla Commissione d'inchiesta sulla marineria, quest'ultima si dimise; ma avrebbe anche potuto appellarsene alla Camera.

Ma possono le Commissioni citare senza il tramite dei Ministri, anche altri funzionari dell'Esecutivo, per ragione dell'ufficio ch'essi occupano in subordinazione gerarchica dei Ministri medesimi? Possono diversamente far richiesta di documenti depositati negli archivi delle Amministrazioni pubbliche? Anche qui la risposta deve essere affermativa, se si vuole che le inchieste possano riescire al loro scopo. Senonchè nel caso di rifiuto del pubblico funzionario che si fa forte del proprio obbligo di non divulgare i segreti d'ufficio, risorge la figura del Ministro, nella cui responsabilità verso la Camera si appuntano tutte le responsabilità degli agenti inferiori: la Commissione si rivolgerà

dunque al Ministro competente, perchè dica se il suo subordinato interpretò, col suo rifiuto, la vera intenzione del proprio capo gerarchico; e nel caso che il Ministro assuma sopra sè stesso il diniego del subalterno, la Commissione ricorrerà anche alla Camera acciocchè decida il conflitto.

Quanto alle inchieste di sindacato istituite dalla Camera in previsione di dovere esercitare il diritto d'accusa contro i Ministri (articolo 47 dello Statuto), può farsi ancora la questione, se la Commissione d'inchiesta abbia potestà di citare innanzi a sè il Ministro incolpato. Noi crediamo che tale questione si fondi sopra un equivoco. Coteste Commissioni d'inchiesta non sono già istituite per mettere in accusa un Ministro a ciò designato dalla Camera, ma semplicemente per appurare certi fatti, sulla base dei quali poi la Camera deciderà se sia o non sia necessario di pronunziare l'accusa. Pertanto, finchè la Commissione d'inchiesta procede nelle sue indagini, sinchè essa esiste, non si può parlare di Ministro « accusato ». In altri termini, essa non può citare a sè davanti il Ministro od ex-Ministro in veste d'imputato, ma può per altro ben chiamarlo al pari di ogni persona ch'essa reputi in condizioni di poter deporre utilmente sui fatti in esame. Solo dopo che la Commissione d'inchiesta avrà rassegnata la sua relazione alla Camera, e questa avrà formalmente pronunciata l'accusa, il Ministro od ex-Ministro diviene accusato e imputato: ma nemmeno allora egli può essere interrogato nè dalla Camera stessa, nè dalla Commissione d'inchiesta o da altra qualsiasi Commissione della Camera medesima, perciocchè l'istruttoria del processo compete esclusivamente all'Alta Corte di Giustizia (§ 370).

\* **618.** — I rapporti delle Commissioni d'inchiesta verso il Potere Giudiziario, sono e debbono essere affatto negativi per la diversità assoluta delle sfere in cui quelle e questo svolgono la rispettiva loro azione. Non è compito delle inchieste il ricercare gli autori dei reati, il perseguire le persone, il giudicare, il sentenziare, il punire; ma il raccogliere elementi per un futuro giudizio della Camera sopra

fatti o materie di pubblico interesse e di competenza di questa ultima. È invece compito del Giudiziario il giudicare, il sentenziare, il punire, e come non possono all'azione sua sostituirsi le Camere, così non vi si può nemmeno sostituire una Commissione d'inchiesta, a nome di quest'ultime.

La diversità dello scopo impedisce di per sé i conflitti. Se trattasi d'inchiesta legislativa, il magistrato può essere chiamato a deporre, ma non in quanto magistrato e su fatti specifici a lui deferiti pel giudizio, sibbene come tecnico e su questioni generali che non rientrano nelle attribuzioni sue di giudice. Se trattasi dell'eventualità di una accusa contro i Ministri, l'articolo 47 che affida esclusivamente alla Camera il diritto d'accusa, pone conseguentemente la Commissione d'inchiesta nel diritto di procedere con piena libertà nelle sue indagini, senza pericolo d'usurpare funzioni riserbate al Giudiziario. Ed analogamente si può invocare il caso inverso, come avvenne per l'istruttoria a carico dell'ex-ministro Nasi (§§ 463, 502). Se trattasi d'inchiesta di sindacato, il pericolo di eventuali conflitti è tolto dalla diversità degli scopi, giacchè la Commissione inquirente ricerca l'elemento politico e il giudice istruttore quello giuridico: come avvenne presso di noi allorchè sui dolorosi fatti del settembre 1864 in Torino si svolsero contemporaneamente, senza incontrarsi o collidere, una inchiesta parlamentare e l'inquisizione giudiziaria.

Dicasi lo stesso nel caso di inchieste personali. Esse non presuppongono un reato da punire, nel qual caso non avrebbero ragione di essere e basterebbe la denuncia ai tribunali, ma fatti o atteggiamenti moralmente o politicamente riprovevoli.

Se infine trattasi di inchieste elettorali, si è provvidamente stabilito nell'articolo 112 della legge elettorale politica che « qualunque elettore può promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile » pei reati attinenti ad una elezione, e allora « le autorità giudiziarie procedono alla istruzione del processo e raccolgono le prove — ma in caso di elezione *non può farsi luogo a giudizio sino a che la Camera elettiva non abbia emesso su di essa le sue deliberazioni* ».



Vero è che le Commissioni d'inchiesta procedono nel loro ufficio servendosi di mezzi che sappiamo essere più propri del Potere Giudiziario, cioè la citazione di testimoni e il richiamo di documenti, talvolta perfino le visite domiciliari. Ma la funzione specifica del Giudiziario — quella che dobbiamo con ogni sforzo tenere al coperto dalle altrui invasioni — è il giudicare, non già l'istruire; tutto ciò che è investigazione di fatti non ha di giudiziario altro che la forma, onde nulla vieta che anche il Legislativo, come anche l'Esecutivo, ogni qual volta devono appurare fatti entro la sfera della rispettiva competenza, si giovino delle medesime forme istruttorie, senza che ciò possa dirsi confusione o usurpazione di poteri. Anzi le Commissioni d'inchiesta si possono rivolgere ai membri dell'ordine giudiziario perchè esercitino le proprie funzioni per conto e nell'interesse dell'inchiesta, quando non credano di procedere direttamente all'escussione dei testi. Così la Commissione di inchiesta sul brigantaggio si rivolse al Procuratore generale presso la Cassazione di Napoli per sentire come doveva regolarsi contro la resistenza di alcuni funzionari amministrativi, e ne ebbe per consiglio di rivolgersi al giudice istruttore. Che se poi il magistrato non credesse di aderire alla domanda, sia che questa rifletta la prestazione d'atti del suo ministero, sia che rifletta la comunicazione di documenti in possesso del Giudiziario, la Commissione allora non avrebbe alcun mezzo per piegare la resistenza nè la Camera stessa ne avrebbe: e verseremmo allora nel campo dei conflitti fra Legislativo e Giudiziario (§ 763).

Finalmente, la diversità degli scopi e dei campi d'esplicazione fra i due generi d'inchiesta, reclama che i risultati delle inchieste parlamentari non possono nè debbono aver forza o influenza, nè invocarsi a carico o a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire o ripigliare, pei medesimi fatti, un procedimento giudiziario. Onde a sua volta il giudice non può richiedere alla Camera la comunicazione dei risultati d'una inchiesta per giovarsene nell'esplicazione del proprio ministero.

\* § 619. — I rapporti delle Commissioni d'inchiesta coi privati, sono regolati nel nostro diritto pubblico solo in quanto concerne le inchieste elettorali. Dice infatti la legge elettorale politica del 1882 con l'articolo che oggi ha il numero 112 nel testo unico:

— Ordinata una inchiesta dalla Camera, la Commissione ha *diritto* di far citare i testimoni, concedendo loro, se occorre, una indennità.

— Ai testimoni delle inchieste ordinate dalla Camera sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre in *materia civile*: salvo le maggiori pene secondo il Codice stesso, cadendo la falsa testimonianza o l'occultazione della verità od il rifiuto, su materia punibile.

— Ai pubblici ufficiali imputati di taluno dei reati contemplati nella presente legge, non sono applicabili le disposizioni degli articoli 8 e 139 R. D. 10 febbraio 1889 n. 5291, testo unico, legge comunale e provinciale.

Quanto alle altre inchieste, non esistendo una legge generale sulla materia, non resta che determinare caso per caso, con la legge speciale di loro istituzione, quali poteri e sanzioni potranno esperire verso i testimoni: e così infatti si suole procedere in Italia. Ma se l'inchiesta non è ordinata *per legge*, crediamo che non possa nè la Commissione assumere poteri verso i terzi, nè delegarli ad essa la Camera che non li possiede in proprio.

\* § 620. — Quando si istituisce una inchiesta, può esserle anche assegnato un termine entro il quale abbia a presentare la propria relazione: e se questo termine poi scade infruttuosamente, nulla vieta che venga prorogato. Ma naturalmente, se l'inchiesta fu istituita per legge, la proroga dovrà essere concessa anche per legge: così l'inchiesta sull'esercizio ferroviario fu prorogata quattro volte con altrettante leggi speciali.

Ma quale è l'effetto della chiusura della sessione sopra l'esistenza delle Commissioni d'inchiesta? Decadono esse dal mandato, al pari di tutte le altre Commissioni permanenti e temporanee? Qui conviene distinguere: se l'inchiesta è ordinata per legge, la Commissione acquista una vita indipendente dai periodi parlamentari, e però sopravvive alla chiusura ed anche allo scioglimento della Camera, salva la sostituzione dei membri che via via venissero a cessare dal man-

dato politico. Tuttavia contraddice a questa regola un precedente nostro, avendo la Camera giudicato, nel 16 giugno 1880, di dover rinnovare il mandato ai suoi membri che nella precedente legislatura facevano parte della Commissione d'inchiesta sull'esercizio ferroviario. Se invece l'inchiesta è ordinata da una sola assemblea, la chiusura della sessione porta seco il termine della Commissione d'inchiesta; mentre per altro nulla vieta che al riaprirsi della nuova sessione l'assemblea richiami in vita e l'inchiesta e la Commissione eletta nel periodo precedente. Tale è infatti la consuetudine costante della nostra Camera, al punto che la Commissione d'inchiesta sulle condizioni economiche e finanziarie della Sardegna, nominata dalla Camera nella prima sessione della X Legislatura, ebbe rinnovato il mandato nella seconda sessione, e poi anche in principio della consecutiva legislatura.

\* § 621. — È regola generale che le Commissioni d'inchiesta procedano pubblicamente ai propri lavori. Ma quando esse non abbiano stimato di attenersi alla norma della pubblicità, rimane sempre libera la Camera di disporre, volta per volta, la stampa e la divulgazione delle testimonianze e dei documenti che le Commissioni d'inchiesta le consegnano a soddisfazione del loro compito, senza che i testimoni assunti si possano lamentare della pubblicità data alle loro deposizioni. E quando pure la Camera concorda nel non renderli accessibili a tutto il pubblico, i verbali ed atti rimangono ostensibili a tutti indistintamente i deputati, salvo casi eccezionalissimi.

Anche le pubblicazioni dei lavori delle Commissioni di inchiesta, è superfluo notarlo, rientrano sotto il disposto degli articoli 30 e 31 dell'editto sulla stampa (§ 554): e però non possono dar luogo ad alcuna azione penale.

Sulle conclusioni rassegnate dalla Commissione d'inchiesta, finalmente, l'assemblea delibererà nelle forme ordinarie, prendendo ogni opportuno provvedimento che sia di sua competenza e risulti consigliato dalle risultanze delle assunte indagini.

---

## Art. 60.

**Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri.**

### SOMMARIO:

#### La verifica dei poteri in generale.

§ 622. Fondamento razionale di questa disposizione. — § 623. Esempi tratti dagli altri popoli.

#### La verifica dei poteri nel Senato.

§ 624. Le due categorie di senatori. - Verifica dei titoli. - Disposizioni regolamentari in proposito. - Limite di tempo per detta verifica (n). — § 625. Effetti della riconosciuta validità dei titoli. - Giuramento. — \* § 626. *Quid* nel caso di negata validità dei titoli? — \* § 627. Se, e quali limiti sieno riservati al Senato nella verifica dei titoli.

#### La verifica dei poteri nella Camera dei deputati.

§ 628. Varie specie d'indagine cui deve procedere la Camera. - Disposizioni della legge elettorale politica in ordine alle inchieste elettorali. — § 629. Sistemi adottati nella nostra Camera per la verifica dei poteri. - La Giunta per detta verifica (n). — § 630. Svolgimento delle operazioni di verifica. — Prime indagini. — Elezioni dichiarate *regolari*. — § 631. Elezioni dichiarate *contestate*. - Inchieste in merito (n). — § 632. Indagini sui requisiti di eleggibilità dell'eletto. — § 633. Conclusioni che può prendere la Giunta. - Discussioni intorno alle medesime alla Camera. - Deliberazioni della Camera. - Provvedimenti relativi. — \* § 634. Se le qualità morali e politiche dell'eletto possano essere oggetto di indagine. — \* § 635. Rimedi contro l'eventualità di deliberazioni partigiane per parte della Camera. - Obiezioni in contrario. — \* § 636. Come il deputato entri nell'esercizio delle sue funzioni appena prestato il giuramento ed indipendentemente dalla verifica dei poteri.

#### \* Verificazione delle cause di cessazione dall'ufficio di senatore o di deputato.

\* § 637. Come simile diritto derivi logicamente dall'articolo 60 dello Statuto. — \* § 638. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di senatore. — \* § 639. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di deputato.

### La verifica dei poteri in generale.

§ 622. — Nel regime costituzionale ogni azione deve essere regolata da una norma e dev'essere assoggettata a un controllo il quale determini in ogni caso dubbio se l'azione medesima fu ossequente come doveva alla regola (§ 56). Ora, lo Statuto nell'articolo 33 pone le condizioni per la nomina dei senatori ed attribuisce la nomina stessa alla Corona; negli articoli 39 e 40 espliciti poscia dalla legge elettorale politica, pone le condizioni e le regole per l'elezione dei deputati, e l'attribuisce ai collegi elettorali: ecco stabilita rispettivamente la norma e creato l'organo. Per compiere il ciclo, è dunque necessario un apposito controllo, che per ogni nomina di senatore e su ogni elezione di deputato indagherà se rispettivamente la Corona o il collegio elettorale si tennero entro i limiti prefissi, scegliendo un individuo che possedeva le qualità per essere prescelto e compiendo la designazione di lui nelle forme e condizioni tutte, che la legge determina. Questo controllo è detto «verificazione dei poteri» e il nostro Statuto nell'articolo 60 esattamente lo qualifica come un *giudizio*.

Inoltre è canone del regime costituzionale che l'organo il quale prefigge la norma, quello che opera entro i limiti di essa, e quello che indaga e sindaca, debbono essere, per ogni materia, distinti e indipendenti fra loro (§ 54). Dunque anche la verifica dei poteri non potrebb'essere abbandonata nè alla Corona che sceglie i senatori, nè ai collegi che eleggono i deputati, chè in tal caso l'organo operante sarebbe incaricato di controllare sè stesso. D'altra parte, non potrebbe essere affidata nemmeno all'una Camera sui membri dell'altra, che in tal caso ciascuna si troverebbe sottoposta ad ingerenza esteriore in materia delicatissima, che attiene alla sua stessa composizione: e per lo stesso motivo non si potrebbe quel controllo affidare a verun altro corpo estraneo, e men che mai al Governo, il quale senza dubbio tenderebbe a snaturare questa verifica in un efficace strumento politico per escludere gli avversarii e moltiplicare

gli amici, rimanendo arbitro del corpo alla cui vigilanza esso medesimo trovasi sottoposto. Cosicchè procedendo per via di eliminazione, si giunge a stabilire che ciascuna delle assemblee dev'essere il giudice esclusivo della validità dei titoli d'ammissione dei proprî membri. La verifica dei poteri assurge in tal modo a guarentigia efficace e squisita dell'indipendente composizione delle Camere, da enumerarsi tra le garanzie proprie delle assemblee politiche. A queste poi l'obbligo di regolarne in tal guisa l'esplicazione, da non tramutarla in uno strumento partigiano d'oppressione della maggioranza verso le minoranze, nè di falsarne il carattere, di maniera che in luogo d'un controllo estrinseco ed obiettivo sull'osservanza dei limiti di legge, se ne faccia una specie di conferma del diritto di nomina dei senatori che spetta al Re o del diritto di scelta dei deputati che spetta ai collegi.

§ 623. — L'esperienza degli altri popoli conferma l'esattezza di queste varie osservazioni e conclusioni.

Negli antichi tempi del Parlamento d'Inghilterra, la breve durata delle sessioni rendeva quasi impossibile l'esame della validità dei titoli. I Comuni protestarono talvolta in termini generali contro le irregolarità delle operazioni dei collegi, ma rare furono le quistioni sopra elezioni specifiche, tantochè se ne incontrano appena cinque o sei anteriormente al XV secolo. I rapporti degli sceriffi, preposti alle operazioni elettorali dei singoli collegi, erano inviati dapprima direttamente alla Camera, ma dal 1406 furono cominciati a trasmettere alla Corte del Lord Cancelliere, il che significa, praticamente, che la verifica dei poteri divenne un attributo regio: e la Camera, ignara ancora dei pericoli di dipendere dal Re per la composizione sua, non trovava da opporsi. Fu solo nel 1586 che per la prima volta stimò di recare in propria mano la verifica dei poteri, incaricando un suo Comitato dell'esame d'una elezione dubbia; la Corona, pronta sempre ad opporsi al progressivo rafforzamento della rappresentanza nazionale, esprime il suo malcontento per essersi i Comuni immischiati di cosa

che, diceva essa, non li concerneva. Quelli però insistettero, affermando per la prima volta che sarebbe stato « contrario ai loro privilegi » l'affidare siffatte indagini ad altri che alla Camera medesima. Più tardi la controversia si riprodusse nel 1604, all'inizio del regno di Giacomo I, ma ebbe termine di nuovo col riconoscimento del diritto dei Comuni il quale da allora in poi non fu più messo in forse.

Anche in Francia, ma in periodo più breve, si ebbero le stesse vicende e con lo stesso esito. La dichiarazione reale del 23 giugno 1789 aveva riserbato al Re la verifica dei poteri dei membri degli Stati Generali; però uno dei primi atti di questi ultimi allorchè si trasformarono in Assemblea Nazionale, fu di rivendicare il diritto di verifica, e il Re non ebbe forza d'opporvi. Il diritto esclusivo dell'assemblea venne poi proclamato nella Costituzione del 1791 ed in quella del 1795 (anno III): senonchè in quei torbidi tempi si vide ben altro che l'osservanza delle leggi scritte! Non di rado i collegi si scissero in due assemblee, ed ognuna eleggeva il deputato protestando contro l'elezione fatta dall'altra; il Direttorio, che osava raccomandare e fomentare siffatte scissioni, ne profittava per imporre la conferma del deputato più amico fra i due prescelti; e dove non era che un solo eletto e suo avversario, sovente ne annullava arbitrariamente la nomina. Seguì il regime consolare e quello imperiale, e non si parlò più di verifica dei poteri, perocchè l'elezione dei deputati era fatta in quel tempo dal Senato sopra semplici liste di eleggibili! Nè se ne trova parola nella Carta del 1814 e nella Costituzione del 1830, ma non ostante quel silenzio, la verifica tornò ad essere guarentigia e potestà esclusiva di ciascuna assemblea.

Quanto alla Costituzione belga, essa non fu punto silenziosa, e nell'articolo 34 dichiarò che « ogni Camera verifica i poteri dei suoi membri e giudica le contestazioni che si elevano a tale soggetto ».

### La verifica dei poteri nel Senato.

§ 624. — L'articolo 60 del nostro Statuto, di cui non si rinviene traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7) scese difilato dalla pratica inglese attraverso la Francia ed il Belgio. Esso attribuisce nei termini più espliciti a ciascuna delle Camere il diritto di verificare la validità dei titoli d'ammissione dei propri membri, ossia il diritto di constatare l'estrinseca correttezza del decreto di nomina pei senatori e la intrinseca regolarità delle operazioni elettorali pei deputati, e inoltre la esistenza dei legali requisiti nelle persone degli uni e degli altri.

A ciascuna delle Camere, conseguentemente, si appartiene anche di regolare nei particolari, con le forme dell'articolo 61 dello Statuto, i modi e i termini della verifica; e ciò esse hanno fatto, e qui noi dobbiamo discorrerne.

Ma poichè il modo della scelta è affatto diversa pei senatori e pei deputati, ben si comprende che debba differire nell'una e nell'altra assemblea l'ordinamento del diritto di verifica, ond'è necessario discorrerne separatamente.

Noi sappiamo che v'ha in Italia due categorie di senatori: quelli di diritto, cioè i principi reali appena giunti alla maggiore età, e quelli nominati dal Re con le condizioni e tra le categorie di cui all'articolo 33 dello Statuto. Ora, pei primi non si comprende la necessità di verificare i poteri, appunto perchè trattasi di membri di diritto, la cui entrata in Senato non dipende dal beneplacito di alcuno, salva l'unica condizione della maggiore età, la quale è determinata manifestamente dalla data dell'atto di nascita. Si comprende invece per tutti gli altri; ed essa facevasi dal 1848 al 1872 per mezzo degli Uffici, ora si fa per mezzo di una Commissione apposita, provvedendovi il regolamento senatorio con le disposizioni che seguono.

Per l'articolo 32, il Senato nomina a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta, in principio di ogni sessione e per tutta la durata di essa, una permanente « Commissione



per la verifica dei titoli dei nuovi senatori ». Essa si compone di nove membri, e si costituisce, al solito, eleggendo nel proprio seno un Presidente ed un Segretario. Il suo modo di procedere è tracciato nel Capo XII:

Art. 101. — I decreti reali di nomina di nuovi senatori sono dal Presidente (*del Senato*) trasmessi alla Commissione permanente indicata nell'articolo 32 del presente regolamento.

Art. 102. — Quando nel real decreto di nomina di un senatore non sia indicato a quale delle categorie descritte nell'articolo 33 dello Statuto si intenda appartenere il nominato, l'Ufficio di Presidenza restituisce il decreto al Ministro che lo ha controsegnato, acciocchè faccia ufficialmente conoscere il titolo sul quale la nomina è fondata.

Art. 103. — La *relazione* sulla validità della nomina di un senatore non dovrà contenere nè giudizio, nè indicazione, nè allusione relativi ai meriti personali del nominato, salvochè nel regio decreto egli venisse designato come appartenente alla categoria 20 dell'articolo 33 dello Statuto.

La detta relazione, ove esprima *voto favorevole* alla validità della nomina, deve essere stampata, distribuita, letta in *pubblica adunanza* e posta all'ordine del giorno, come è prescritto per le relazioni degli Uffici centrali dallo articolo 21 del regolamento. La relazione deve dire se il voto favorevole è dato all'unanimità o a semplice maggioranza. In ambidue i casi il Senato *delibera* a squittinio *segreto*.

Quando il voto della Commissione sia *negativo*, la relazione è *letta e discussa in Comitato segreto* e il Senato *delibera* a squittinio *segreto*. Se la deliberazione è favorevole alla validità della nomina, il Presidente la enuncia nella prima seduta *pubblica* in conformità dell'articolo seguente; qualora fosse contraria, la comunica al *Ministro* da cui il decreto è controsegnato.

Art. 104. — Riconosciuta dal Senato la validità dei titoli presentati, il Presidente dichiara *convalidata* la nomina ed *ammesso* il nuovo senatore a prestare *giuramento*. In nessun caso lo si potrà ammettere a giurare prima che ne sieno stati convalidati i titoli.

Finchè egli non abbia prestato il giuramento voluto dall'articolo 49 dello Statuto, il senatore eletto non è iscritto nell'elenco dei senatori e non gode di alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie.

Quando il nuovo senatore, di cui sia già stata convalidata la nomina, si presenta per la prestazione del giuramento, è introdotto nell'aula da due senatori a ciò delegati di volta in volta dal Presidente.

Prestato il giuramento secondo la formola prescritta dall'articolo 49 dello Statuto, il Presidente *lo proclama* senatore del Regno.

E contemporaneamente, come avverte l'articolo 107 dello stesso regolamento senatorio, il Presidente dà notizia del nuovo numero legale risultante per l'ammissione del senatore (564).

In proposito è a notare che sino al 1900 lo scrutinio segreto adoperavasi in questa materia unicamente nel caso

in cui la relazione della Commissione fosse stata sfavorevole (nel qual caso essa discutevasi in seduta pure segreta), ovvero che, essendo la relazione favorevole, lo scrutinio segreto fosse stato espressamente richiesto. Fu con le modificazioni del 1900 che lo scrutinio segreto venne esteso a tutti i casi, in conformità dell'articolo 63 dello Statuto, che lo rende obbligatorio « per ciò che concerne il personale ».

Per una stessa natura, la verifica dei titoli di ammissione è disamina che vuol essere compiuta subito dopo la nomina di un nuovo senatore, affinchè questa possa produrre sollecitamente i suoi effetti. Nondimeno il Senato non ha alcun limite di tempo, quanto alle deliberazioni di tal genere, e non sono pochi i casi di convalidazioni differite di parecchi mesi ed anche di parecchi anni; così un senatore nominato il 3 aprile 1846 non fu convalidato che il 18 aprile 1855, e un altro nominato il 30 ottobre 1861 non fu convalidato che il 5 maggio 1869. In particolare il Senato si appiglia ai taciti differimenti allorchè manca qualche titolo al nuovo nominato, e gli si lascia il tempo di perfezionarlo: poichè non sempre, nè per tutte le varie condizioni d'eleggibilità, esso ha richiesto che le medesime fossero possedute dal candidato al momento della nomina regia. Quale è dunque, nel corso dell'attesa, il valore del real decreto di nomina, e quale è la condizione giuridica del nominato?

Il decreto di nomina conserva indefinitamente la propria validità, senza essere per nulla toccato dalle soprovvenienti chiusure di sessione. Infatti le chiusure delle sessioni, come si disse nel § 592, non annullano che i progetti di legge. Ma d'altra parte il decreto rimane un puro atto regio fino a che il Senato non vi abbia congiunta la propria accettazione, e quindi resta soggetto ad essere revocato dal Re con altro regio decreto.

L'individuo nominato senatore, non diviene realmente tale se non dopo che il Senato abbia riconosciuta la validità dei suoi titoli, ed egli abbia prestato giuramento. Perciò in tutto il tempo intermedio egli non riveste nè le guaren-

tigie, nè l'ufficio di membro della Camera vitalizia: non è quindi soggetto alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia, secondo l'articolo 37 dello Statuto, nè a lui è applicabile l'articolo 64 dello Statuto medesimo, ond'egli può in ipotesi essere anche eletto deputato, come Pellegrini nel 1895 <sup>(1)</sup>.

§ 625. — Quando poi il Senato, verificati i titoli, ne riconosce la validità, il giudizio dell'alto consesso produce questo duplice effetto giuridico: che la nomina pronunziata dal Re diviene perfetta, e la giurisdizione senatoria è esaurita in confronto del nominato. Quest'ultimo diviene senatore, e conseguentemente nè il Re può più revocare il decreto di nomina, nè può più il Senato ritornar mai sulla decisione presa di convalidarne i titoli.

Allora, ed allora soltanto, il nuovo senatore è ammesso a prestare il giuramento, che in forza dell'articolo 49 dello Statuto è condizione indispensabile per entrare nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Sino al 1900 distinguevasi: i senatori nominati dal Re nell'intervallo delle sessioni (ed era il caso più consueto) potevano per antica consuetudine recarsi a prestar giuramento nella seduta inaugurale della nuova sessione, e cioè prima che il Senato avesse verificato i loro titoli; quelli nominati nel corso della sessione, non potevano giurare se non dopo la verifica. Ora non è più così; e tutti, in ogni caso, debbono attendere la convalidazione della propria nomina prima di presentarsi a giurare, cosicchè si evita il pericolo che un senatore, dopo avere solennemente giurato, possa vedersi escluso dall'assemblea che per avventura non trovi sufficienti i suoi titoli. Ma d'altra parte, questo sistema contraddice al principio per cui la nomina dei senatori è attribuita al Re, e la verifica dei poteri non è che una condizione *risolutiva*, che accompagna la nomina medesima. La condizione risolutiva diviene condizione sospensiva, il riconoscimento della legittimità dell'atto di nomina si tramuta in un concorso o coimperio

\* (1) Cfr. quanto per analogia diciamo al § 626.

nella nomina medesima, l'atto regio scende al livello d'una semplice proposta che attende il suo perfezionamento giuridico nell'adesione e quasi nella sanzione del Senato. Più giustamente la Camera, come or ora vedremo, si è attenuta sempre all'opposto concetto.

Quanto alla prestazione del giuramento, già vedemmo che al senatore non è prefisso alcun termine come è invece al deputato (§ 522): cosicchè molti senatori lo ritardarono per parecchi anni o non lo diedero mai, rimanendo col titolo e la qualità di senatore, perfezionati e riconosciuti l'uno e l'altra dal Senato medesimo, senza godere poi delle prerogative senatorie, nè poterne esercitare le funzioni.

\* § 626. — Variano infine le opinioni per il caso in cui il Senato giudicando sulla validità dei titoli si pronunzi negativamente.

Sostengono alcuni, che il voto contrario del Senato colpisce direttamente il decreto di nomina, ne annulla l'efficacia, e non lascia luogo a una ulteriore deliberazione del Senato sul medesimo oggetto, a meno che non venga emesso più tardi un nuovo decreto di nomina per lo stesso individuo. La ragione sarebbe, che il Senato pronunzia un giudizio, e questo è definitivo, sia che approvi o sia che respinga riconoscendo la non esistenza dei necessari titoli.

Sostengono altri, che la deliberazione negativa del Senato non ha alcuna efficacia sul decreto di nomina, il quale sussiste per sè, come atto autonomo e libero d'un altro potere, sino a che quest'ultimo non lo revochi liberamente e con le medesime forme. E aggiungono che la deliberazione negativa del Senato devesi intendere pronunziata sempre « allo stato degli atti », cioè finchè durano le condizioni presenti; ma nulla vieta che, mutate le condizioni e integrati gli atti, il Senato possa ritornare, o di propria iniziativa, o a domanda altrui, sulla deliberazione già presa e nuovamente giudicare sulla base del primitivo decreto.

Altri, accettando in massima questa seconda maniera di vedere, la compiono con una distinzione. Se cioè il voto negativo del Senato sia provocato da vizio costituzionale

del decreto di nomina, quest'ultimo è certamente colpito, in quanto ne viene dichiarata l'inefficacia e quindi l'inesistenza giuridica, da quel corpo che nel presente caso ne ha esclusiva potestà. Per conseguenza, il Senato non potrebbe ritornare ad occuparsi della medesima nomina se non quando fosse emanato un nuovo decreto regio. Se al contrario il voto negativo del Senato derivi da constatata insufficienza dei titoli, il decreto regio non ne è tocco: dunque permane fino a che il Re non lo revochi; e quando i titoli insufficienti si sieno perfezionati (poichè la nostra pratica ammette che si possono perfezionare *dopo* l'avvenuta nomina regia) il Senato può riprendere la questione in esame, ancorchè sieno trascorsi mesi ed anni e si sieno avvicendate parecchie sessioni.

Certo è, che i senatori Nitti, Cianciafara, Magliani, Belgioioso, Boschi e Marchesi, ed ultimamente Engels<sup>(1)</sup> non potettero entrare che in seguito ad un secondo decreto di nomina.

L'individuo di cui il Senato non abbia riconosciuto validi i titoli, evidentemente non acquista la qualità senatoria, anche quando il Governo trascuri di revocare il decreto che lo nominava membro dell'assemblea vitalizia. Egli non ha alcuno dei diritti nè degli oneri connessi alla qualità ricusatagli, e perciò sfugge affatto alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia secondo l'articolo 37 dello Statuto, nè rientra nella disposizione dell'articolo 64 dello Statuto medesimo. Così l'on. Pellegrini, nominato senatore e respinto dal Senato per insufficienza di titoli, fu potuto rieleggere validamente — come già si vide (§ 624) — a deputato nel 1895, ed occupò il suo seggio alla Camera.

Ci pare infine opportuno ricordare a questo punto che nella tornata del 23 marzo 1908 il Senato introdusse alcune modificazioni nel suo regolamento interno, alcune delle quali miravano ad allontanare il più che fosse possibile il peri-

(1) Dopo che la prima nomina di quest'ultimo avvenuta qualche anno prima non fu convalidata dal Senato (per le ragioni che ebbero già ad accennare al § 342), si ebbe un secondo decreto di nomina nel giugno 1908.

colo di mancate convalidazioni di nomina dei nuovi senatori, od almeno a diminuirne certe conseguenze, sia per riguardo alle prorogative della Corona, sia per riguardo alle stesse persone dei nuovi nominati.

Così si approvò che la relazione accompagnante il voto della Commissione che riferisce al Senato in merito alla validità o meno dei titoli dei nuovi senatori se è riuscita negativa, od anche se è riuscita favorevole al candidato a semplice maggioranza, sia fatta oralmente al Senato riunito in Comitato segreto. Ed in ambedue i casi si dia avviso di ciò al capo del Governo.

\* § 627. — Il nostro Senato ha saputo generalmente accordare con alto criterio l'esercizio di questa sua prerogativa col rispetto dovuto alla prerogativa regia di nominare i nuovi senatori. Così, di fronte alla nomina d'individui che non avevano raggiunta ancora l'età prescritta, si è limitato a sospendere ai medesimi il voto deliberativo, pur convalidandone la scelta; di fronte ad individui che non peranco avevano perfezionato il loro titolo con la permanenza per il richiesto lasso di tempo nelle varie categorie, si è limitato a procrastinare il giudizio di verifica fino a che il titolo si fosse fatto perfetto; di fronte alle nomine fatte il 16 marzo 1879 in persona d'individui che come deputati avevano già partecipato al voto sopra un progetto che in quel momento trovavasi all'assemblea vitalizia, si limitò del pari a sospendere la verifica dei poteri finchè quel progetto non fosse stato votato; e sulle 1300 circa nomine di senatori avvenute dalla proclamazione dello Statuto al giugno 1908, soltanto per poco più di una ventina pronunziò il rigetto in sede di verifica.

Solo nel 1893, in seguito a taluni rigetti, si è posta per la prima volta innanzi alla coscienza pubblica il quesito, se il Senato abbia piena balia di regolarsi nella verifica dei titoli anche per criteri morali e politici, o se non abbia anche in questa materia un compito ben determinato e ben limitato, dal quale non gli è consentito di sconfinare. Occupiamoci adunque di cotesto distintissimo punto.

Dicono i sostenitori dell'illimitata potestà senatoria, che l'alto consesso non può essere stato chiamato a verificare la pura e semplice esistenza delle condizioni d'eleggibilità; chè sarebbe stato codesto un ufficio troppo modesto e materiale per assorgere a dignità di disposizione statutaria, quando ad assolverlo basterebbe la mediocre pratica di un modesto impiegato d'ordine. Che invece il diritto di ammettere o respingere le nuove nomine costituisce una garanzia per la dignità e l'indipendenza della prima Camera, i cui membri non sono già eletti dal popolo, ma scelti dal Governo, cioè a dire da Ministri transeunti, i quali fatalmente sono ispirati piuttosto dall'interesse di crearsi amici e sostenitori, anzichè dalla sollecitudine di comporre degnamente il Senato. Che, infine, l'alto consesso è chiamato a votare sopra ogni singola nomina, e votare vuol dire approvare o respingere liberamente, secondo scienza e coscienza, tanto più che il voto ha luogo sempre a squittinio segreto; laonde non si può nè si deve negare ai senatori la più ampia libertà di seguire nella verifica dei titoli il criterio che più stimano conveniente.

Siffatto ragionamento è però da respingere. Come abbiamo già visto, il giudizio sulla validità dei titoli comprende due distinte disamine: l'una sulla regolarità dell'atto di nomina, l'altra sull'esistenza dei requisiti d'eleggibilità del nominato. La prima, per certo, è assai semplice, consistendo nel riconoscere se esiste il decreto regio, se è firmato dal Re o in ipotesi dal Reggente, se è controfirmato da un Ministro responsabile, se determina sufficientemente la persona nominata, se indica i titoli pei quali essa fu prescelta. Ma la seconda è assai meno semplice, ed il più delle volte, è tutt'altro che una mera ispezione materiale, indegna d'un'assemblea politica. Trattasi di stabilire se nel nuovo senatore concorrono tutti i requisiti: nè soltanto il paese e l'età, che risultano dalla fede di nascita, ma la cittadinanza o la naturalizzazione, e il godimento dei diritti civili e politici, e l'appartenenza ad una almeno delle ventuna categorie di eleggibili; donde la possibilità di gravi ed importanti questioni giuridiche. Perciocchè non

sempre è facile dichiarare il vero, quanto all'appartenenza al Regno o alla incensurabilità penale; nè la redazione dell'articolo 33 è sempre perspicua nel delineare le singole categorie; nè è sempre facile il dire se e quali degli uffici nuovamente istituiti corrispondono a quelli indicati nel detto articolo; e vi è tutto un campo aperto alle interpretazioni, alle estensioni, alle integrazioni, dove è lecito dubitare, dissentire, e dove è forza ricorrere a un voto che definisca e determini.

Questo è dunque il compito, questi sono i limiti della funzione del Senato: indagine sulla estrinseca legittimità del decreto di nomina, indagine sull'esistenza dei requisiti giuridici che sono richiesti per la nomina. Al di là di questo compito e di questi limiti, sarebbe usurpatore il Senato, quando volesse recar giudizio sui requisiti *morali* dei nuovi nominati o sulla convenienza *politica* delle loro nomine. Di cotesto è giudice esclusivo chi nomina i senatori; e se dovesse giudicarne il Senato stesso, l'assemblea non sarebbe più di nomina regia come vuole lo Statuto, ma si recluterebbe per cooptazione come i circoli e le accademie. Quando il Senato ha a ridire sulla *convenienza* delle nuove nomine, esso ha il diritto e il modo di richiamarsene pubblicamente ai Ministri che al Re consigliarono le nomine medesime: e i Ministri pubblicamente risponderanno, e le ragioni pro e contro saranno cognite a tutti: ma questo diritto di sindacato sul Governo non si può confondere nè si deve immedesimare con quello di verificare i titoli d'ammissione, chè diversa è la materia, diverso lo scopo, diverso anche il mezzo e l'effetto. Opportunamente l'articolo 103 del regolamento senatorio proibisce alla Commissione ogni accenno alle qualità del nominato, ed esclude quindi ogni velleità di giudizio morale; cosicchè il voto che nel segreto dell'urna risultasse contrario per considerazioni previamente non dichiarate, non valutate, non discusse, suonerebbe condanna senza motivazione, senza libertà di difesa, senza giudizio.

Segue da tutto ciò che il Senato ha pieno diritto di ricusare il riconoscimento della nomina di un nuovo senatore,



quando però riconosca mancare in lui taluno dei requisiti *legali*, e non mai per considerazioni etiche o politiche. Tuttavia, la possibilità d'un rifiuto in base a considerazioni di quest'ultima specie, se giuridicamente non può esistere, nel fatto può ben verificarsi, e ne abbiamo avuto qualche esempio anche in tempi recentissimi ed in danno di persone degnissime anche per la carica che occupavano.

Ma allora è il caso di dire che tace la legalità e subentra la politica: il Senato che non ignora i suoi limiti, non può nemmeno dimenticare il proprio essere; e se nella coscienza di questi attingerà la norma ordinaria della propria condotta, rimane sempre giudice delle circostanze che eccezionalmente lo indurranno a far uso di estreme difese. L'opinione pubblica, in mancanza d'altro giudice, dirà se esso ha avuto ragione o meno a sforzare i limiti giuridici. Potrebbe qui tornare opportuna la considerazione che già si è fatta per altro argomento (§ 206). È dovere giuridico delle Camere di votare i bilanci, perchè essi non sono che l'esecuzione indispensabile delle leggi esistenti; ma chi negherà alle Camere il diritto di rigettarli, in casi estremi, quando esse veggono mancarsi e venir meno ogni altro mezzo di difesa contro le usurpazioni o le illegalità del Governo?

### **La verifica dei poteri nella Camera dei deputati.**

§ 628. — Anche nella Camera elettiva la verifica dei poteri comprende due separate indagini per ogni elezione, sia che avvenga in principio, sia che avvenga nel corso di ciascuna legislatura: la prima indagine concerne la regolarità delle operazioni elettorali, la seconda i requisiti di eleggibilità nell'eletto; e, come si comprende di leggieri, è ben più complessa della corrispondente verifica in Senato.

Trattasi, sul primo punto, di conoscere se in ogni sezione elettorale furono rispettate le molteplici e minute disposizioni di legge in ordine alle ore d'apertura e di chiusura delle urne, alla composizione del seggio provvisorio e di quello definitivo, all'ammissione degli elettori a

votare, alla loro identificazione, alla libertà e segretezza del voto, alla formazione del verbale, allo scrutinio, al computo e all'attribuzione dei voti, e di vedere parimente se l'adunanza dei presidenti si attenne alle prescrizioni di legge quanto al computo generale dei voti, alla proclamazione dell'eventuale ballottaggio, alla proclamazione dello eletto. Tutto ciò che attiene alla elezione è dunque materia di esame per parte della Camera, incominciando dal momento della convocazione degli elettori; esclusa quindi ogni indagine in ordine alla formazione delle liste, che è competenza affidata dalla legge a una serie di giurisdizioni speciali e definitive, e però sottratta interamente all'ispezione ed al giudizio dell'assemblea.

Trattasi poi, sul secondo punto, di riconoscere se colui che fu proclamato eletto poteva legalmente esserlo: cioè se possiede le varie condizioni di *eleggibilità* richieste dallo Statuto e dalla legge elettorale politica, e, se per avventura non si trovi in una delle condizioni di *incompatibilità* sanzionate dalla legge medesima, e se, pur essendo eleggibile e rivestito d'ufficio pubblico compatibile, non sia stato eletto nel momento in cui erano già tutti occupati i quaranta posti dei deputati impiegati e i dieci dei professori e i dieci dei magistrati.

Per preparare e rendere possibile la verifica dei poteri per parte della Camera la legge elettorale politica — secondo già vedemmo commentando l'articolo 39 — contiene le disposizioni che seguono:

Art. 70. — L'ufficio di ciascuna sezione pronunzia in via provvisoria *salvo il giudizio della Camera*, sopra tutte le difficoltà e gli incidenti che si sollevano intorno alle operazioni della sezione, e sulla nullità delle schede.....

Art. 74. — È *riserbato alla Camera dei deputati* di pronunziare *giudizio definitivo* sulle contestazioni, sulle proteste, e in generale su tutti i reclami presentati nell'adunanza delle sezioni elettorali o in quella dei presidenti, o posteriormente.

I *reclami* o le *proteste* non presentati nelle Sezioni o nell'adunanza dei presidenti, dovranno esser *mandati* alla Presidenza della Camera dei deputati, la quale ne rilascerà ricevuta. Tali reclami o proteste non saranno ricevuti quando sieno trascorsi 30 *giorni* da quello della elezione, o quando la Camera abbia, in questo termine, *già pronunziato definitivamente* su di essa.

Art. 78. — Di tutte le operazioni dell'adunanza dei presidenti deve redigersi processo verbale.....

Questo *verbale*, coi propri *documenti annessi*, nonchè *tutti i verbali delle sezioni coi relativi atti e documenti* ad essi allegati, *deve essere spedito* in piego raccomandato in franchigia postale dentro 24 ore dal presidente dell'adunanza *alla Presidenza della Camera dei deputati*, la quale deve entro tre giorni inviargliene ricevuta.....

Il regolamento della Camera poi aggiunge :

Art. 22. — *Le proteste elettorali* debbono essere firmate o da *cittadini del collegio* o da *candidati che vi ottennero voti* ; le firme dovranno essere legalizzate dal sindaco del comune dove i firmati hanno domicilio o del comune dove avvenne l'elezione.

Così dunque, per ogni singola elezione, la Camera dei Deputati riceve direttamente il verbale dell'adunanza dei presidenti del collegio con tutti i verbali delle sezioni e le schede e carte annesse. Riceve inoltre direttamente dai privati, entro un giusto limite di tempo, ogni altro reclamo o protesta che non sia stata presentata nelle adunanze elettorali e che pertanto non si trovi allegato ai verbali. Tutti codesti documenti rendono possibile il suo giudizio, elezione per elezione.

§ 629. — Come in Inghilterra attraverso gli ultimi tre secoli, così pure nella nostra Camera sono stati varii i sistemi adoperati per esercitare il delicato ufficio della verifica dei poteri. Dal 1848 al 1868 i verbali delle elezioni erano rimessi agli Uffici come i progetti di legge, e seguivano il corso normale di questi ultimi: ma siffatto metodo si palesò contrario alla speditezza del lavoro ed alla uniformità della giurisprudenza, e col regolamento del 1868 si addivenne alla istituzione di una apposita Giunta. Questa fu fatta permanente per tutta la durata della sessione, giacchè per tutto il corso della sessione si possono verificare elezioni singole (parziali o complementari), ed anche su di esse è necessario portare giudizio oltrechè su quelle generali al seguito di scioglimento della Camera.

E fu fatta scegliere dal Presidente dell'assemblea al principio di ogni sessione (non ad ogni elezione d'un nuovo

presidente, come parrebbe dire l'articolo 12 del regolamento della Camera), volendosi concentrare la responsabilità delle scelte in colui che è l'equo tutore di tutti, maggioranza e minoranza, ed evitare così gli eccessi dei vari partiti.

Onde è savio criterio del Presidente, di scegliere i membri della Giunta fra i deputati la cui elezione è notoriamente incontestabile acciocchè la Giunta possa subito addivenire alla convalidazione dell'elezione dei proprii membri. Anzi, nel 1900, fu perfino agitato nei giornali il dubbio che sia corretto eleggere a presidente della Camera un deputato la cui elezione è contestata, temendosi che egli possa, nella composizione della Giunta per la verifica dei poteri, guidarsi con criterio favorevole a sè stesso. Infine questa Giunta fu nel 1868 composta di 12 membri, poscia nel 1870 di 20, nel 1900 di 30, ch'è numero troppo alto per conservare alla Giunta il carattere di scelto corpo giudiziario.

I deputati chiamati a farne parte non si possono ricusare, unico esempio di ufficio obbligatorio nella nostra Camera. La Giunta, appena nominata, si costituisce, eleggendosi nel proprio seno un Presidente ed un segretario; il numero legale per le adunanze, che prima era di 8, ora è di 12.

Ecco gli articoli a ciò relativi nel regolamento della Camera:

Art. 12. — Il *presidente*, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera:

...  
b) i nomi di *trenta* deputati da lui scelti a costituire la *Giunta delle elezioni*.

Art. 20. — I deputati scelti dal presidente a costituire la Giunta delle elezioni a norma dell'articolo 12, lettera b) non potranno rifiutare<sup>(1)</sup>.

\* (1) Ebbimo già occasione (§ 546, 557) di accennare a recenti modificazioni apportate al regolamento della Camera nella tornata del 12 dicembre 1907. Tra le altre si approvò una aggiunta all'articolo 20 che vieta, come si è visto, ai membri chiamati a far parte della Giunta per la verifica dei poteri di dare le dimissioni, tanto che, anche se date, non saranno dal presidente comunicate alla Camera. Ecco l'aggiunta:

« Qualora però la Giunta non rispondesse per un mese alla convocazione sebbene ripetutamente fatta dal presidente, o non fosse possibile raccogliere durante lo stesso tempo il numero legale, il presidente provvederà a rinnovare la Giunta ».

Art. 25. — Tutte le proteste si trasmettono dal presidente della Camera alla Giunta, *la quale non può deliberare in meno di dodici.....*

Dice inoltre l'articolo 30 :

Per quanto non è prescritto dal presente regolamento la Giunta delle elezioni provvede col proprio regolamento interno.

È difatti quest'ultimo fu approvato dalla Giunta nella sua adunanza del 4 dicembre 1868 e continua tutt'ora in vigore.

Ciò premesso, vediamo come si svolgono le operazioni della verifica.

§ 630. — La Giunta per le elezioni riceve dalla Presidenza della Camera tutti i verbali delle elezioni, e tutte le proteste che fossero state isolatamente rassegnate. Il regolamento interno di essa, determina a questo proposito :

Art. 1. — I verbali delle elezioni verranno in numero d'ordine annotati in apposito registro, subito che saranno ricevuti dalla Giunta, e con la data del ricevimento loro.

Art. 2. — In tale registro saranno indicati il nome dell'eletto, i documenti, le proteste comunicate dal presidente della Camera, il nome del relatore, la data della sua nomina, il tenore delle conclusioni, ed a suo tempo le deliberazioni definitive.

Art. 3. — Il presidente distribuirà e ciascun membro della Giunta *per turno in ragione di età*, il verbale di una elezione per l'opportuno rapporto alla Giunta.

Art. 4. — In caso di assenza del relatore, o di ritardo nel riferire, il presidente nominerà altro relatore *conservando l'ordine accennato nell'articolo precedente*.

Art. 5. — Nelle *sedute preparatorie*, i relatori faranno privatamente i loro rapporti alla Giunta, la quale dichiarerà se sia matura la pratica da discutersi in *pubblica seduta*.

Il primo esame che deve compiere la Giunta, è di verificare se le operazioni elettorali procedettero secondo legge: del che fanno piena fede i verbali, i quali sono atti pubblici.

Dice l'articolo 21 del regolamento della Camera :

Perchè una elezione venga annullata per vizio delle operazioni elettorali, *bisogna* che sia presentata *protesta* alla Camera, e che sia pronunziato su di questa giudizio favorevole.

Conseguentemente l'articolo 12 del regolamento interno della Giunta, dichiara:

Trattandosi di *elezioni senza protesta*, la Giunta, in seduta pubblica, pronuncia il suo avviso sovra di esse, e ne darà partecipazione alla Camera.

Adunque, se non vi sono proteste vuoi nei verbali delle sezioni, nè in quello dell'adunanza dei presidenti, nè separatamente presentate nei successivi trenta giorni, la Giunta constata la regolarità della elezione, e la convalida. Il Presidente della Camera, informato da quello della Giunta, ne dà partecipazione all'assemblea in seduta pubblica, senza nemmeno mettere ai voti le conclusioni della Giunta, salvochè (bene inteso) non sorga alcuno a contraddirle. Così, in principio di legislatura, si convalidano rapidamente in pochissimi giorni le tre o quattrocento elezioni che non sollevano obiezioni.

§ 631. — Se invece vi sono proteste, la Giunta incomincia col dichiarare che la elezione è *contestata*: e con questa dichiarazione essa trasformasi in un vero tribunale, che assume testimonianze, ordina inchieste, ascolta le parti o i loro rappresentanti, richiama dal pretore i plichi delle schede, o le note di identificazione: pronunzia sentenze motivate, e tutto ciò sotto il controllo della pubblicità e con l'osservanza di opportuni termini prefissi.

Dice in proposito il regolamento della Camera:

Art. 23. — ... La Giunta determina *il giorno, l'ora, il luogo*, nel quale discuterà l'elezione contestata. La Segreteria lo *pubblica* nell'albo esposto nell'atrio del palazzo della Camera: dal giorno della pubblicazione a quello dell'adunanza della Giunta decorreranno *almeno tre giorni liberi*.

Art. 24. — La Giunta ammette alla sua presenza tanto i *sottoscrittori della protesta*, quanto il *deputato eletto*; così quelli come questi *possono farsi rappresentare* e produrre *testimoni*. La Giunta può chiamare d'*ufficio* testimoni, fissando loro, quando occorra, una indennità <sup>(1)</sup>.

\* (1) Nella più volte ricordata tornata del 12 dicembre 1907 in cui la *Commissione permanente pel Regolamento interno della Camera* ebbe a proporre varie modificazioni al medesimo, fu anche, come già all'articolo 20, approvata un'aggiunta anche all'articolo 24, così concepita:

« Non sono ammessi a patrocinare innanzi alla Giunta i deputati al Parlamento, salvo quando si tratti di difendere la propria elezione ».

È il regolamento interno della Giunta :

Art. 6. — I *rappresentanti* dell'eletto, o dei sottoscrittori della protesta, dovranno essere maggiori d'età e cittadini dello Stato, e far constare della loro qualità al segretario della Giunta, prima della seduta pubblica.

La qualità di rappresentante dovrà essere conferita con mandato notarile autentico.

Art. 7. — I *documenti* relativi alle elezioni contestate dovranno essere depositati alla segreteria della Camera *due giorni prima* della seduta pubblica, onde le *parti* possano prenderne visione.

Art. 8. — Sarà *entro lo stesso termine* presentata al segretario della Giunta la *lista dei testimoni* da esaminare, con l'indicazione delle loro generalità e dell'oggetto sul quale dovranno deporre.

Art. 9. — Tale *lista* sarà pure comunicata a ciascuna delle *parti rispettivamente*, dalla Segreteria della Camera, a semplice loro richiesta.

Art. 10. — L'*indennità*, che la Giunta avrà determinata per *testimoni chiamati d'ufficio*, sarà a questi rimessa dietro mandato apposito, firmato dal Presidente e dal segretario.

Art. 11. — I *testimoni* saranno sentiti *in seduta pubblica*, esaminati separatamente ed interrogati dal Presidente. Le *dichiarazioni* dei testimoni saranno sommariamente notate.

È relativamente alla inchiesta quando non basti l'assunzione di testimonianze nel luogo ove risiede la Giunta, cioè nel palazzo della Camera, dice il regolamento di quest'ultima :

Art. 25. — La Giunta può nominare un *Comitato inquirente* composto di *tre membri* scelti nel suo seno, con facoltà ancora di *trasferirsi sul luogo* a fare tutte le indagini necessarie.

L'articolo 112 della legge elettorale politica, aggiunge poi, che ai testimoni delle inchieste elettorali sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, l'occultazione della verità e il rifiuto a deporre.

Il rapporto del relatore, l'escussione dei testi citati dalla Giunta delle elezioni, e le arringhe dei rappresentanti delle parti, hanno luogo in seduta pubblica della Giunta medesima, e quindi comunicate alla Camera per mezzo del Presidente di essa. Il regolamento interno ha in proposito i seguenti articoli :

Art. 14. — Udità in seduta pubblica la relazione, esaminati i documenti e i testimoni, i membri della Giunta si ritireranno per deliberare.

Art. 15. — La deliberazione della Giunta sarà quindi letta nella stessa pubblica seduta, se la medesima non sarà stata dal Presidente rinviata.

In quest'ultimo caso si darà lettura della deliberazione della Giunta nella seduta pubblica immediatamente successiva.

È il regolamento della Camera:

Art. 26. — Le *conclusioni* della Giunta sono prese a *maggioranza* di voti.

In caso di *parità* si riterranno per la convalidazione.

Art. 27. — Le *sedute* della Giunta saranno *pubbliche*; le sue *conclusioni* saranno *comunicate alla Camera* che delibererà.

§ 632. — Indipendentemente da questa prima disamina sulla validità delle operazioni elettorali — e sia che esistano proteste o reclami o non ne esistano — la Giunta deve anche portare le sue indagini sulla persona dell'eletto, per riconoscere se esistono in esso tutte le condizioni di eleggibilità prescritte nell'articolo 40 dello Statuto e negli articoli 82-91 della legge elettorale politica. Ciò prescrive l'articolo 28 del regolamento della Camera:

La Giunta delle elezioni esamina tutti i processi verbali, e qualora riscontri che nell'eletto manchi alcuna delle condizioni richieste dall'articolo 40 dello Statuto e delle qualità richieste dalla legge, *ancorchè non vi sia protesta*, dichiara nulla l'elezione.

La Giunta quindi, o conclude per la convalidazione, o per l'annullamento a motivo d'ineleggibilità, nel quale ultimo caso non è però consentito, e giustamente, di dichiarare eletto il candidato che nella stessa elezione riportò maggiori voti dopo quello eletto ma ineleggibile.

Quanto all'accertamento delle incompatibilità parlamentari, funzionò già un tempo nella nostra Camera una apposita Giunta detta dell'accertamento del numero dei deputati impiegati (§ 422). Ma poscia essa venne abolita, e le sue funzioni passarono alla Giunta delle elezioni. Dice pertanto il vigente regolamento della Camera:

Art. 29. — Se l'eletto ha un impiego incompatibile con quello di deputato, la Giunta delle elezioni propone l'annullamento dell'elezione di lui; ed essa stessa, *finita la verificazione* delle elezioni riuscite a *primo scrutinio*, propone alla Camera se e di quanti fra gli eletti, il cui impiego sia incompatibile, debba essere fatto *sorteggio*.



§ 633. — In conclusione la Giunta può prendere le decisioni seguenti a seconda dei vari casi. Ritenere la validità delle operazioni elettorali — ritenere la nullità — ritenere invalida la proclamazione fatta dopo un unico scrutinio, e ordinare un ballottaggio — ritenere valida la votazione a primo scrutinio, e quindi annullare il ballottaggio che sia stato malamente proclamato e fatto eseguire — ritenere valida la proclamazione del ballottaggio ma invalido il ballottaggio medesimo e ordinarne la rinnovazione fra gli stessi, o fra altri candidati — ritenere valide le operazioni ma rifare il computo delle schede e proclamare eletto un altro candidato, sia in primo che in secondo scrutinio — fare la proclamazione dell'eletto, se l'assemblea dei presidenti non abbia adempiuto questo suo debito. Poi, relativamente all'eleggibilità: ritenere valida l'elezione ed eleggibile l'eletto, ovvero valida l'elezione ma ineleggibile l'eletto, o incompatibile nella Camera per mancanza di posti liberi nella categoria e sottocategorie di deputati impiegati.

Di mano in mano che la Giunta prende le sue conclusioni, ne informa il Presidente della Camera, e questi ne riferisce all'assemblea in seduta pubblica, affinchè sia stabilito il giorno per la pubblica discussione. Infatti il lavoro della Giunta non è che preparatorio, e la decisione finale spetta all'intera Camera, perchè è a questa che si appartiene la guarentigia di verificare i titoli di ammissione dei propri membri.

La discussione ha luogo secondo le norme ordinarie, senza alcuna limitazione, e non è escluso che l'eletto stesso possa prendervi parte: il Ministero però si astiene, di regola, dallo intervenire, salvo che sieno in giuoco impersonali e gravi interessi. Segue il voto definitivo, che naturalmente può essere di approvazione o di rigetto o di modificazione alle proposte della Giunta ed è irretrattabile.

In conformità del voto della Camera, il presidente di essa proclama immediatamente, secondo i casi, o il nome dell'eletto o la vacanza del collegio. In quest'ultimo caso il Presidente ne informa con messaggio il Ministro dell'Interno, cui spetta provvedere per l'emanazione del real de-

creto di convocazione dei collegi, affinchè proceda, secondo le deliberazioni dell'assemblea, o alla rinnovazione della votazione libera di primo scrutinio con eventuale ballottaggio, o alla rinnovazione del ballottaggio fra i due candidati designati dall'assemblea medesima.

Quando dagli atti risulti essersi commesso uno dei reati contemplati nel titolo V della legge elettorale, la Camera può anche deliberare, d'iniziativa propria o su proposta della Giunta delle elezioni, il rinvio degli atti stessi al potere giudiziario. E la legge ora detta ha in proposito la seguente disposizione:

Art. 114. — ... L'autorità giudiziaria cui siano stati rimessi per deliberazione della Camera dei deputati atti di elezioni contestate dovrà ogni *tre mesi* informare la Presidenza della Camera stessa delle *decisioni definitive* rese nei relativi giudizi o indicare sommariamente i *motivi per i quali le decisioni definitive non hanno ancora potuto pronunziarsi*.

Finalmente, pronunziato dalla Camera il giudizio definitivo sopra ciascuna elezione, resta ancora da provvedere alla distruzione delle schede che ad essa si riferiscono, non essendo più possibile che le medesime abbiano a servire ad esame od ispezione qualsiasi: ed ecco come la legge elettorale disciplina questa operazione:

Art. 79. — Entro *tre giorni* da quello in cui la Camera dei deputati avrà pronunziato *definitivamente* sull'elezione di un collegio, il Presidente della Camera ne dà *notizia* per mezzo del Procuratore generale presso la Corte d'appello, *al pretore*, presso il quale sono state depositate a termini dell'articolo 71 le schede relative a quella elezione. Nei *venti giorni* successivi, il pretore e due consiglieri del comune capoluogo del mandamento designati dal sindaco, devono *constatare l'integrità dei sigilli e delle firme* di tutti i plichi di schede delle varie sezioni, e farli *ardere* in loro presenza e in seduta pubblica.

Anche di questa operazione viene redatto apposito verbale firmato dal pretore e dai due consiglieri.

*Nel caso che la Camera abbia inviato gli atti della elezione alla autorità giudiziaria, o che siasi altrimenti promossa azione per reati elettorali concernenti l'elezione, le schede non possono venire arse, se non dopo che il procedimento sia completamente esaurito.*

\* § 634. — Come pel Senato (§ 627), così anche per la Camera il compito di verificare i titoli di ammissione è strettamente giuridico, e non si può estendere senza usurpazione

alle qualità morali o politiche dell'eletto. La scelta dei deputati spetta ai collegi elettorali, ed essi sono i soli giudici delle qualità intrinseche di coloro che scelgono a proprii rappresentanti; la Camera non ha altro ufficio che quello di constatare se furono rispettate le prescrizioni delle leggi. Il diritto di verificare la validità dei titoli d'ammissione dei propri membri non apparve in tutta la sua luce di guarentigia dell'indipendenza parlamentare, se non quando i Governi li esercitarono con abuso, per annullare le elezioni degli avversarii e sostenere ad ogni costo quelle degli amici: è perciò uno stretto debito delle maggioranze di non abusarne alla loro volta, piegando il loro ufficio giuridico a strumento di passione politica. Nel Corpo Legislativo francese del secondo impero un deputato osò dichiarare apertamente: « noi non abbiamo il diritto di eleggerci, ma abbiamo quello di sceglierci », e non avrebbe potuto esprimere un concetto più falso e più cinico. In Italia è stato detto che i collegi opinano, la Giunta delle elezioni elegge, la Camera prende atto: ma fortunatamente non trattasi che di un motto di spirito.

Ricordiamo, a questo proposito, un caso recente verificatosi nella tornata del 19 dicembre 1906. In essa tornata si sollevò la questione morale in merito all'elezione del deputato pel collegio di Bojano (Veneziale), ma la Camera decise di non tenerne conto.

\* § 635. — Certo è, che non può escludersi il pericolo di decisioni partigiane sin quando l'assemblea politica rimane arbitra finale delle decisioni faticosamente preparate dalla Giunta delle elezioni con le caute forme tutelatrici del suo schietto procedimento giudiziario. Di qui l'idea raccolta con favore da molti, di imitare anche in questo l'Inghilterra; la quale, dopo varii tentativi, nel 1868 ci diede l'esempio altissimo di rimettere la decisione sulle elezioni contestate alla più alta Corte giudiziaria del Regno. Infatti, si osserva, la verifica delle elezioni racchiude un vero e proprio giudizio; e questo, mentre da un lato rientra affatto naturalmente nei compiti proprii del potere

giudiziario, dall'altro si chiarisce assai poco rispondente all'indole e alle passioni delle assemblee politiche: nè poi la guarentigia della verifica dei poteri è tanto indispensabile oggi alle Camere, quanto potè esserlo in tempi di lotta con la Corona o con l'Esecutivo in genere.

Varie obiezioni però si oppongono all'ardita innovazione.

In primo luogo, non è necessario (nè possibile, del resto) che tutte le funzioni di controllo debbano concentrarsi nel corpo giudiziario, come non tutte le attribuzioni di dar norme si concentrano nel legislativo, nè tutte nell'esecutivo le competenze d'emanare provvedimenti singoli (§ 54). Ciò che è necessario, è che per ciascuna materia sieno distinti i tre organismi. Ora, nel campo di cui qui ci occupiamo, la norma è data dalle due Camere col Re, che fanno la legge; l'azione è propria del collegio elettorale; il controllo è esercitato dalla sola Camera elettiva; dunque non è punto offeso il principio teorico per cui la divisione dei poteri assurge a guarentigia di libertà politica, qual fondamento vero ed unico del regime costituzionale.

In secondo luogo, l'audace innovazione presume una magistratura non solo indipendente da Ministri e deputati, ma conscia della sua indipendenza e penetrata del sentimento delle istituzioni libere. Quando la Camera inglese deferì questa competenza ai giudici dell'Alta Corte, mostrando in essi una fiducia invidiabile, i giudici a loro volta mostrarono una sfiducia altamente istruttiva nelle loro proprie forze, protestando contro il vezzo di scaricare sul Potere Giudiziario funzioni che non gli appartengono in proprio, e che esso non è al caso di adempiere bene, e che lo stornano dagli altri uffici suoi col pericolo di trascinarlo in mezzo alle lotte di parte.

In terzo luogo, di nessuna guarentigia connessa al regime rappresentativo, si può dire con asseveranza ch'essa abbia compiuto il suo tempo: ciò che fortunatamente non avviene più ai dì nostri, è sperabile che non avvenga più nemmeno in seguito, ma nessuno può esserne certo. Occorre dunque andar cauti nel far gettito di guarentigie caramente acquistate.

In quarto luogo, la verifica giudiziaria si può intendere per quanto rifletta le elezioni contestate, ed infatti queste soltanto sono in Inghilterra soggette ad esame: ma presso di noi la revisione è sistematica per tutte le elezioni, e se l'intervento delle Corti di giustizia si dovesse estendere anche a queste, forse costituirebbe un'eccessiva inframmettenza sulla Camera. Più ancora, se questo intervento dovesse estendersi anche alle questioni d'eleggibilità (il che non è nemmeno in Inghilterra), ognuno vede come la composizione dell'assemblea elettiva rimarrebbe in piena balia di un corpo estraneo, e sorgerebbero allora altri inconvenienti ed altri pericoli.

Da ultimo — e ciò va attentamente notato — il Giudiziario in Inghilterra non giudica inappellabilmente delle elezioni, ma deferisce le sue sentenze alla Camera, la quale, giuridicamente, è sempre arbitra di accoglierle, rigettarle o modificarle. Nè potrebbe essere altrimenti, senza spogliare l'assemblea della guarentigia imprescindibile di attendere da sè alla difesa della propria indipendenza. Ora, l'alto senno di quel popolo così maturo alla libertà, fa sì che in pratica le sentenze di questo genere sono sempre ratificate dalla Camera: ma avverrebbe lo stesso in altri paesi? Adunque, fra il pericolo di veder rovesciata la decisione d'una Giunta parlamentare e il pericolo di vedere annullata una sentenza di Cassazione (sia pure in materia non strettamente di competenza di quest'ultima) sembra assai preferibile il primo, nell'interesse della giustizia.

Concludendo, val meglio studiare qualche opportuna eccezione al sistema nostro, anzichè metterci per altra via del tutto diversa. Così, potrebbesi trovar modo di assicurare che i membri della Giunta, i quali decidono, sieno in ogni caso quei medesimi i quali hanno assistito a tutta la serie delle indagini che la Giunta compie sopra ogni elezione; e trovar modo che la Camera, quando mostri d'inclinare a decisione diversa da quella proposita dalla Giunta, non passi al voto definitivo se non dopo un certo lasso di tempo, entro il quale la Giunta dovrebbe riesaminare i punti sollevati nella Camera medesima.

In questa maniera, secondo noi, si eviterebbe intanto subito il pericolo di quelle deliberazioni improvvisate della Camera ispirate a soli criterî politici, e si darebbe più facilmente agio alla stessa Giunta delle elezioni di ispirarsi puramente a criterî giuridici, e diventare, così un vero tribunale superiore alle passioni di parte come la Camera in recentissime occasioni esternava il desiderio che fosse <sup>(1)</sup>.

\* § 636. — Vedemmo (§ 624) che pei senatori la verifica dei poteri è diventata condizione sospensiva per la prestazione del giuramento e quindi anche per l'ammissione nell'esercizio delle funzioni senatorie. Non così pei deputati: ed ecco quanto dispone, fin dal 1868, il regolamento della Camera:

Art. 1. — I deputati *pel solo fatto dell'elezione* entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni dopo prestato il giuramento.

Infatti, è il corpo elettorale che fa il deputato, sotto la condizione sospensiva della prestazione del giuramento, per l'assunzione dell'ufficio, e sotto la condizione risolutiva dell'eventuale annullamento dell'elezione. Quindi il deputato appena eletto può intervenire nella Camera, prestare giuramento ed esercitare tutte le funzioni di deputato anteriormente alla verifica della elezione sua, ed ancorchè più tardi, in seguito a tale verifica, egli debba essere dichiarato malamente eletto ovvero ineleggibile. Quindi anche l'annullamento dell'elezione, quale che siane il motivo, produce i suoi effetti *ex nunc*, cioè rispettando pienamente la validità di tutti i voti e di tutte le azioni che prima di quel giorno l'eletto avea compiuti nella sua qualità di deputato.

Senonchè per lunghissimo tempo si fece distinzione nella nostra Camera, fra il deputato eletto nelle elezioni generali

(1) Cfr. Tornata del 12 dicembre 1907 — Discussioni intorno alle riforme da apportarsi al Regolamento della Camera — CCCCXXXI, p. 18236 a 18239. — Cfr. anche § 427.

e quello eletto singolarmente nel corso della legislatura. Al primo si applicò la regola testè espressa; e, invero, se per entrare nell'esercizio delle funzioni i deputati tutti avessero dovuto attendere la convalidazione, il circolo vizioso sarebbe stato inestricabile. Invece pel deputato singolarmente eletto nel corso della legislatura, si applicò la regola opposta, e lo si fece attendere la convalidazione, prima di poter prestare giuramento ed entrare nell'esercizio del mandato. Ma nel 27 maggio 1893, ad iniziativa del deputato Cavallotti, allora rieletto in corso di legislatura, la nostra Camera, con voto unanime, cambiò giurisprudenza, abolendo la vieta distinzione: e i motivi furono i seguenti. Lo Statuto pone a condizione preliminare dell'esercizio delle funzioni soltanto la prestazione del giuramento, ma non anche la verifica dei poteri. La legge elettorale nell'articolo 74 affida la proclamazione del deputato all'assemblea dei presidenti del collegio e non alla Camera. L'articolo 1 del regolamento di quest'ultima non autorizza a distinguere. L'articolo 2 della legge 30 dicembre 1882 sul giuramento politico (§ 522), seguita poi dalla stessa legge elettorale (articoli 92 e 93), riconferma con le sue espressioni, come già rilevasi dall'articolo 49 dello Statuto, che l'eletto è « deputato » anche prima della prestazione del giuramento, e quindi *a fortiori* anche prima della convalidazione, tantochè può recarsi nell'aula, appunto per giurare, e dopo aver giurato può compiere ogni atto delle sue funzioni di membro dell'assemblea. Infine, dipenderebbe dall'arbitrio della Giunta delle elezioni, il ritardare quanto le piacesse l'ammissione d'un nuovo deputato, col pericolo di tener lontano un avversario in momenti in cui la sua parola o il suo voto fossero per riuscire ostili ad un partito od all'altro. E fu pure accennato ad una risoluzione già presa in questo corretto senso dalla stessa Camera nel 1881, mentre vigeva la distinzione.

### Verificazione delle cause di cessazione dall'ufficio di senatore o di deputato.

\* § 637. — Il diritto che ha ciascuna Camera di verificare i titoli di ammissione dei proprî membri, trae seco, quale implicita e necessaria conseguenza, il diritto di riconoscere e dichiarare anche la cessazione dalla qualità di senatore e di deputato rispettivamente.

Infatti l'indipendenza di una assemblea soffrirebbe del pari, e sarebbe del pari in pericolo, sia che un altro potere estraneo fosse arbitro di comporla a proprio talento, sia che, spettando a sè stessa la verifica della propria composizione, un altro potere estraneo fosse arbitro di privarla dei membri che la compongono. Cessando adunque un senatore o un deputato dal proprio ufficio, deve appartenere alla rispettiva Camera di conoscere i motivi della cessazione, per giudicare se la medesima è giustificata, libera, necessaria, ammissibile.

Esaminiamo come quest'altra prerogativa è applicata nei due rami del nostro Parlamento.

§ 638. — Un senatore prima della verificazione dei titoli non è ancora membro dell'assemblea vitalizia (§ 624) e quindi questa non ha alcun motivo d'interessarsi delle cause di cessazione di lui da un ufficio che non anche riveste. Tali cause sono la morte, la revoca del real decreto di nomina, e la rinuncia espressa o tacita, cioè significata al Senato o al Governo, ovvero implicita nel fatto di non presentare i documenti comprovanti i proprii titoli.

Dopo la verificazione dei poteri e prima della prestazione del giuramento il senatore non è ancora nel possesso delle guarentigie e delle funzioni senatorie (§ 625), e quindi continua per lui lo stesso stato di prima, quanto alla perdita della alta dignità o alla rinuncia tacita mediante l'astensione dal recarsi a giurare.

Finalmente, dopo la verificazione dei titoli e la prestazione del giuramento, un senatore può cessare temporanea-



mente per congedo. Definitivamente o per morte, o per dimissione, o per decadenza.

La morte è annunziata al Senato che ne prende atto, ed ha il solo effetto giuridico d'influire sulla determinazione del numero legale per la validità delle adunanze senatorie (§ 564).

La dimissione è anch'essa annunziata al Senato, cui spetta prenderne atto, agli effetti del numero legale, e può darsi in ogni tempo, anche se motivata dal desiderio di sfuggire alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia. Ed il caso si è talora verificato (§ 389).

Per questi due primi casi il regolamento senatorio contiene il seguente articolo:

Art. 107. — Occorrendo che un senatore intenda rinunziare le sue funzioni, egli dichiarerà *per iscritto* la sua risoluzione al Presidente; il quale, comunicata tale decisione *al Senato*, ne prenderà atto *pubblicamente*, indicando in pari tempo il numero dei senatori la cui presenza, pel fatto della data dimissione, sarà necessaria per la validità delle deliberazioni.

La medesima indicazione si darà dal presidente in ogni caso di nuova ammissione o di annunzio di *morte* di un senatore.

Nel corso del sessantennio 1848-1908 si ebbero 23 dimissioni di senatori, e vi è il caso di un senatore, che dimissionario nel 1849 fu nuovamente nominato nel 1860. E noi vedemmo al § 352, che la dimissione non è concepibile pei senatori membri di dritto, cioè pei Principi Reali.

La decadenza finalmente può aver luogo o per sopravvenuta perdita della cittadinanza, o per sopravvenuta perdita dei diritti civili e politici a causa di condanna. Nel primo caso deve essere dichiarata dal Senato, ove il senatore che ne è oggetto non vi antivenisse dimettendosi. Si dimise appunto il senatore Sanvitale, quando nel 1849 l'antico Stato Parmense di cui egli era nativo fece ritorno al Borbone, e venne poi rinominato nel 1860. Si dimisero parimente varii senatori di Nizza e della Savoia dopo la cessione di quelle provincie alla Francia. Fu invece cancellato d'ufficio il Principe Amedeo, quando nel 1870 perdette la cittadinanza italiana accettando la corona di Spagna; e fu poi nuovamente iscritto allorchè con legge speciale gli

fu conferita di nuovo la cittadinanza italiana dopo la sua rinuncia al trono spagnuolo. E per verità, tre senatori nativi di oltr'Alpe, che non avevano curato di dimettersi dopo la cessione di Nizza e della Savoia, non furono nemmeno cancellati d'ufficio dal Senato, senza che risulti ch'essi avessero individualmente optato per la cittadinanza italiana.

Nel secondo caso — sopravvenute perdite dei diritti civili e politici — la decadenza non può aver luogo che per effetto di sentenza del Senato stesso costituito in Alta Corte di Giustizia, poichè solo da questa sono giudicabili personalmente i senatori. Il Persano, (§ 383) benchè destituito dal grado d'ammiraglio per la sentenza dell'Alta Corte di Giustizia, continuò nondimeno a rivestire la dignità senatoria: ma più tardi l'Alta Corte di Giustizia nella sentenza 21 aprile 1888 a carico del senatore Pissavini (§ 389) più giustamente considerò che « è causa di decadenza dalla dignità senatoria la condanna inflitta dall'Alta Corte per reati di furto, frode o attentato ai buoni costumi », e che l'Alta Corte, chiamata a giudicare un membro del Senato il quale si sia reso colpevole d'uno di tali reati, « ha giurisdizione per dichiarare anche la di lui decadenza dalla dignità di senatore ». Conseguentemente essa inflisse tale decadenza al Pissavini. Ora poi il dubbio non è più possibile dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice penale (1890), in cui si leggono i seguenti due articoli:

Art. 20. — L'interdizione dai pubblici uffici è perpetua o temporanea. L'interdizione *perpetua* produce la privazione:

1° .....

2° della qualità di *membro del Parlamento*....

L'interdizione *temporanea* produce l'incapacità nel condannato, di *acquistare* od *esercitare*, per un tempo non minore di tre mesi e non maggiore di cinque anni, i predetti diritti, impieghi, uffici, qualità, gradi ed onorificenze....

Art. 34. — Quando la legge disponga che la condanna per un delitto abbia per effetto l'ineleggibilità nei comizii politici, la condanna medesima produce anche la *decadenza* dalla qualità di *membro del Parlamento* di cui il condannato sia rivestito.

§ 639. — Un deputato può cessare dall'ufficio o per morte, o per dimissione, o per opzione, o per annullamento, o per decadenza.

La morte è annunciata alla Camera, ed ha il duplice effetto di influire sulla determinazione del numero legale dell'assemblea (§ 565) e di rendere vacante il collegio, già rappresentato dal defunto (§ 448). Quindi il Presidente della Camera informa il Ministro dell'interno, mediante messaggio, della avvenuta vacanza del collegio, ed il Ministro cura l'emissione del real decreto di convocazione degli elettori. Se la morte ha luogo mentre la Camera non siede, è ammesso in pratica che il Governo emani similmente il decreto di riconvocazione; onde alla riapertura dell'assemblea si ode talvolta ad un tempo la notizia ufficiale della morte e della vacanza del collegio, e l'annuncio del nuovo deputato ivi già eletto e di cui la Giunta delle elezioni proponga di convalidare i titoli. Nè la morte sopprime la verifica dei poteri dell'estinto; questa ha luogo del pari, perciocchè potrebbe in ipotesi concludere all'annullamento della proclamazione di lui, ed alla proclamazione d'altro candidato in sua vece, senza che occorra in tal caso riconvocare gli elettori per una nuova votazione.

Quanto alla dimissione, troviamo nella legge elettorale il seguente articolo:

Art. 95. — La Camera dei deputati ha *essa sola* il diritto di ricevere le dimissioni dei propri membri.

Infatti dette dimissioni potrebbero essere in ipotesi provocate da imposizione del Governo, o da ingerenze del corpo elettorale che pretenda rendere imperativo il mandato politico, o dal desiderio di protestare contro atti legittimi della maggioranza quando trattisi di dimissioni collettive, o da quello di acquistare la libertà per portarsi candidato in qualche collegio vacante allo scopo di combattervi l'elezione d'altra persona: e in tutti questi casi l'assemblea deve poter tutelare la propria indipendenza, i propri diritti, le proprie convenienze. Così nel 1903 la Camera non accettò le dimissioni del deputato Colaianni, che le motivava dichiarandosi in disaccordo coi propri elettori.

La dimissione può essere offerta in ogni tempo, anche prima della prestazione del giuramento, nel qual caso è pro-

priamente una rinunzia. Nel 1848-49 la Camera non si reputò autorizzata a decidere sopra dimissioni offerte prima della convalidazione dei poteri; vi si reputò autorizzata dal 1853 in seguito; più recentemente, il 6 dicembre 1899, a proposito della dimissione del deputato Turati, ritornò all'antico sistema, sospendendo di decidere. Sembra invero più corretto che la dimissione non arresti nè turbi il procedimento della verifica dei poteri la quale potrebbe condurre anche alla proclamazione del candidato soccombente; tantochè la verifica non vien arrestata nemmeno dalla sopraggiunta morte del deputato, come si disse più sopra.

L'opzione ha luogo o perchè uno stesso individuo è eletto deputato in più collegi contemporaneamente, o perchè l'individuo eletto deputato si trova a rivestire altri pubblici uffici ch'egli non può conservare insieme al mandato. In entrambi i casi, non può aver luogo che dopo la verifica dei poteri, e se ne deve sempre informare la Camera. L'opzione per un dato collegio rende vacanti gli altri, i quali saranno riconvocati per decreto regio in seguito a messaggio del Presidente dell'assemblea. L'opzione tra il mandato politico e l'ufficio estraneo, se favorevole a quello, induce la decadenza da quest'ultimo, del che la Camera non ha ad occuparsi; se favorevole a quest'ultimo, induce vacanza del collegio, e riconvocazione di essa dietro messaggio come or ora si è detto.

L'annullamento dell'elezione può essere motivata o da riconosciuta nullità delle operazioni elettorali, o da mancanza delle condizioni d'eleggibilità nell'eletto, o dal trovarsi già coperti tutti i posti disponibili nella categoria generale degli impiegati o nella sottocategoria dei professori o dei magistrati (§ 422).

In ogni caso esso non può verificarsi che nel momento della verifica dei poteri, mai dopo: e deve perciò essere sempre dichiarato dalla Camera, cui spetta il giudizio esclusivo sopra i titoli di ammissione.

La decadenza infine può derivare:

a) dal rifiuto di prestare giuramento, o dal rifiuto di prestarlo nei puri e semplici termini dell'articolo 49 dello

Statuto, o da volontario e ingiustificato ritardo a prestarlo oltre il bimestre della convalidazione (§ 521);

b) dalla nomina del deputato a senatore, seguita dalla convalidazione dei titoli in Senato (§ 426), o dalla nomina di lui ad impiego che lo renda ineleggibile, o dalla di lui promozione ad impiego superiore, o dal di lui passaggio nelle condizioni previste in uno degli articoli 84, 85, 86. 87 e 91 della legge elettorale politica, e del che fu discorso nei §§ 422 a 430;

c) da perdita della cittadinanza italiana; sebbene i deputati di Nizza e della Savoia, dopo la cessione di quei territori alla Francia, non si fossero esplicitamente dimessi, nè la Camera ne avesse pronunziata l'esclusione, come certo dovrebbe fare e farebbe nel caso di perdita della cittadinanza da parte di un singolo per volontaria rinunzia;

d) da perdita della eleggibilità in seguito a condanna penale, ai sensi degli articoli 20 e 34 del Codice penale riferiti nel precedente paragrafo.

In tutti questi casi il Presidente della Camera dichiara in seduta pubblica la vacanza del collegio già rappresentato dal deputato cessante, e quindi ne informa con messaggio il Governo, perchè addivenga alla riconvocazione del collegio medesimo. Se, al momento in cui si verifica la causa di decadenza, i titoli d'ammissione non sono stati ancora convalidati, è necessario procedere prima alla verifica dei poteri, per il motivo accennato or ora a proposito della morte d'un deputato non ancora convalidato. Se la causa di decadenza si verifica mentre la Camera è aggiornata o la sessione è prorogata o sospesa, la riconvocazione del collegio non dovrebbe potersi fare mai prima della pronunzia della Camera medesima. Tuttavia si hanno esempi in contrario: e ne fu discusso nella seduta del 6 aprile 1853 e del 20 dicembre 1862; più recentemente, allorchè il deputato Miraglia accettò l'ufficio di direttore del Banco di Napoli mentre la Camera era in vacanza, il Governo riconvocò subito il collegio, nè di questo l'assemblea si dolse, come almeno aveva fatto nei due casi or ora citati.