GIORGIO ARCOLEO

L' INCHIESTA

NEL

GOVERNO PARLAMENTARE

NAPOLI
TIPOGRAFIA DI G. DE RUBERTO
Via Università, 9.
1882.

All'illustre Comm. P. Stanislao Mancini
Ministro degli Esteri
strenuo campione del d'inchiesta
nella nostra Assemblea

omaggio dell'Aut.

L' INCHIESTA

NEL

GOVERNO PARLAMENTARE

L' INCHIESTA

NEL

GOVERNO PARLAMENTARE

PER L' AVVOCATO

GIORGIO ARCOLEO

PROFESSORE DI DIRITTO COSTITUZIONALE
NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

NAPOLI
TIPOGRAFIA DI G. DE RUBERTO
Via Università, 9.
1882.

L' INCHIESTA PARLAMENTARE

I.

I. Il diritto d'inchiesta è inerente alla natura stessa del Parlamento, ed anche nel silenzio dello Statuto trova sua base nella funzione ispettiva. L' Assemblea non è un' accademia che intenda a fissare massime, a esaminare programmi di partiti o trarre conseguenze rigide di formole prestabilite; ma è un Corpo politico, che oltre al còmpito di far leggi ha quello di vigilare sui modi onde il Governo esplica la vita dello Stato, o interroga e soddisfa i bisogni della Nazione. Potrebbe dirsi, distinguendo in modo approssimativo, che quel sindacato assume triplice forma, secondo gli oggetti che, pur diversi nella loro manifestazione, convergono ad unico scopo, e costituiscono, a dir proprio, il Governo parlamentare: esame di cifre, riguardo al Bilancio; di atti, in rapporto al Gabinetto; di servizii, rispetto all' Amministrazione. Occorre sempre la indagine: ma nel primo caso è determinata dal progetto ministeriale, dallo studio delle persone competenti, o almeno credute tali, mercè la commissione del bilancio prima, e mercè una delegazione parlamentare, poi, sull'esercizio, si chiami Corte dei Conti o altro; nel secondo, trova la sua sfera di azione nei fatti, che si svolgono nella discussione parlamentare, e nelle notizie o docu-

menti che presta il Gabinetto: nel terzo invece diviene più complessa e difficile, chè non ha dinanzi a se materia preparata e scelta, ma deve raccoglierla e ordinarla. Donde la difficoltà maggiore nel fissare i confini del suo esercizio; la mobilità dell'oggetto, che non si restringe nell' ordinamento politico, ma si allarga nel campo economico e sociale; e la necessità de'mezzi, che non si direbbero propriamente parlamentari, perchè talora includono una coazione, che è propria di altro Potere.

Tra l' azione dello Stato e quella che deriva dalla Società vi ha come una linea mobile, secondo le diverse condizioni dei popoli, la varietà dei contatti dell' amministrazione con ogni ordine di cittadini, le influenze del Governo sulle attività individuali. In tal campo sorge l' inchiesta, epperò assume forme diverse, secondo che la tutela degl' interessi nazionali eserciti il Potere esecutivo o il legislativo. Tuttavia, tal diritto benchè riconosciuto da tutti, nel suo fondamento, è dei più controversi nel suo sviluppo; fino a provocare il dubbio, che l' esercitarlo importi pericolo e confusione di competenze. Il che sopratutto è avvenuto nel Continente, poco avvezzo alla pratica di quelle funzioni, che non fossero determinate con rigida euritmia, a differenza dell' Inghilterra che, per antica abitudine di libertà, sa emanciparsi dalle pastoje dialettiche, e col senso pratico attuare in modo rapido e fecondo anche quei diritti, che pajono turbare la distinzione dei grandi Poteri dello Stato.

Pure, bisogna confessarlo, nel Diritto pubblico non è ancora ben definita la natura dell' inchiesta parlamentare; nella pratica è soventi esposta a gravi equivoci ed errori; e nella opinione comune è considerata

poco meno che uno dei soliti espedienti, adatti ad alimentare la scenografia rappresentativa. Nè manca chi la classifica col diritto di petizione, con la responsabilità ministeriale, con la rappresentanza *legale* del paese *reale*, tra i vecchi arnesi della rettorica politica. E non si ha torto davvero, ove si consideri la poca fecondità dei resultati. Ma, piuttosto che fare della critica negativa, è bene si studii a richiamare tale diritto al suo vero principio e coordinarlo al sindacato parlamentare, come uno dei mezzi principali, onde la Politica può influire e utilmente sull' Amministrazione: e tanto più vale affermarlo, in quanto tale influenza legittima può essere sostituita da un' altra in forma d' istanze, sollecitazioni e pressioni dei membri del Parlamento sui pubblici servizii.

Frattanto è bene fin da ora osservare, che solo l'inchiesta parlamentare può dirsi espressione del sindacato; che la sua vera forma si esplica, quando investiga sull' andamento dei servizii, a fine di provvedimenti d' ordine amministrativo o legislativo; che qualsiasi altro scopo, come l'accusa dei ministri o la verifica delle elezioni, non costituisce una funzione propria e distinta, ma è assorbita dalla facoltà, che ha il Parlamento di giudicare i ministri colpevoli o escludere i suoi membri ineleggibili; che, riconosciuta tale sua natura, le competono tutti i mezzi indispensabili al suo còmpito. Senonchè, prima di esaminarla come diritto, non sarà inutile accennarla come storia, per vedere le varie forme, nelle quali spesso parve assumere diverso carattere o si confuse con altri elementi, in modo da presentarsi con aspetto ibrido nei nuovi ordinamenti rappresentativi.

Sotto il regime assoluto era solo possibile una ispe-

zione che direi gerarchica, che si alimentava di segreto e non serviva che a dimostrare la condizione degli ufficii subalterni verso i superiori, fino a un Potere irresponsabile che si accentrava nel Capo dello Stato. Tali inchieste si esercitavano assai di rado ed erano unicamente ristrette nel campo amministrativo, prive di ogni norma e guarentigia. Vero sindacato non potea sussistere neanco da parte del Governo, quando non v'era un bilancio, nè un organismo di servizi fissati da leggi. Oltre che mancava la partecipazione del paese all'esercizio dei Poteri, e una Rappresentanza che li vigilasse in nome di quello. Il diritto d' inchiesta non potea sorgere che col sistema rappresentativo, dove trovò la migliore sua forma nella funzione parlamentare.

II. Tal potere d'inchiesta ha subíto una lunga gestazione, prima di svilupparsi come forma organica del sindacato Parlamentare. La difficoltà sorgeva dalla natura stessa dei rapporti tra un'Assemblea, disadatta a comprendere e valutare una serie complessa di fatti puramente amministrativi,un Governo responsabile della sua azione,ma capace a dissimulare abusi ed arbitrii, ove sapesse abilmente usare della sua forza e trincerarsi dietro il meccanismo delle forme rappresentative, ed un'Amministrazione regolata da leggi, ma facile ad esser turbata da decreti e regolamenti.La distinzione dei Poteri, così agevole a difinirsi in teorica, trovava molti ostacoli nella procedura, specialmente quando il limite all' usurpazione era meramente estrinseco, dipendente dalla minore o maggior forza personale di chi rappresentavano questo o quel Potere; donde avveniva, che il Governo si emancipasse dalla tutela dell' Assemblea o questa invadesse il campo esecutivo. Ciò più facilmente

avvenne nel Continente, appunto perchè ogni Potere, pur modificato ulteriormente dal sistema rappresentativo, conservò tendenze esclusive e assolutiste, sicchè molte tra le inchieste ebbero carattere amministrativo, anche quando dissimulate in forme parlamentari, esempio sopratutto la Francia; mentre in Inghilterra più frequenti o almeno più importanti sono le parlamentari. Queste medesime si distinguono poi, per la natura, pei limiti, per l'efficacia; e invece di presentare, direi quasi, il solo effetto patologico, scoprendo abusi, lacune, difetti di questo o quel servizio, hanno anche il lato fisiologico,proponendo rimedii e riforme, sia nella legislazione, che nell'amministrazione. Tuttavia non è a credere assoluta la differenza; o che nella vecchia terra della libertà questo potere d'inchiesta abbia sempre funzionato in modo perfetto o rispondente ai suoi scopi. Ed è bene notarne i varii stadii, perchè non si facciano giudizii esclusivi,che formano appunto i pregiudizii di gran parte di noi cultori di scienze politiche.

Prima della fine del secolo XVII pochi esmpii d'inchieste offre la storia inglese; nè quei pochi possono segnalarsi oggi come buoni precedenti. Esisteva il sistema rappresentativo nei suoi principali elementi; un Elettorato, una Rappresentanza, una Corona, un Potere giudiziario: mancava nonpertanto quello che direi il legame di riunione tra quei varii fattori; onde non infrequenti i casi, nei quali pareva che ogni Potere,invece che convergere a uno scopo comune, corresse in linea parallela per la via sua; o ne avvenisse che mentre l' uno era veloce, l'altro procedesse lento ed incerto.Le Istituzioni esistevano, nel senso che ha dato il Lièber e questa parola, mancava la costituzione nel senso che le abbiamo dato noi del Continente,come unità armonica delle

guarentigie, sia dei Poteri che delle libertà. Il Governo parlamentare subiva delle scosse e dei rimbalzi: strapoteva la Corona o il Parlamento; e si avvertì quando Carlo I non convocò l'Assemblea per molti anni, e quando, questa, sbarazzatasi del Re assorbì tutti i poteri col nome di Lungo Parlamento (1).

Erano stati dichiarati i principii: che il Re non potesse far leggi senza il consenso del Parlamento; che i suoi consiglieri fossero responsabili; che tutto ciò che era stabilito per legge non potesse variarsi che per legge: ma il Gabinetto mancava, il bilancio dello Stato confondevasi in molti servizii con la lista civile: aspirava a governare o il Capo dello Stato, che avrebbe dovuto elevarsi in una sfera superiore ai partiti (e questi medesimi esistevano allora in modo rudimentale); o il Parlamento, che avrebbe dovuto limitarsi al còmpito legislativo. Di tale incertezze e confusione risentì la famosa inchiesta ordinata sotto Carlo II, sul disordine finanziario Da un lato la Camera dei Comuni elesse un comitato per esaminare, se il danaro per la guerra d'Olanda fosse stato speso in quei servizi, pei quali esso lo avea consentito, in virtù del principio proclamato nel *Bill di appropriation*: dall'altro Lord Clarendon, in nome del Re si opponeva a quell'atto, giudicandolo un'usurpazione; non potendo l'Assemblea ingerirsi nell'andamento della pubblica amministrazione. Ne nacque un conflitto; il Re prorogò il Parlamento, e per salvare le apparenze, creò una commissione reale, che procedesse a quelle indagini, col sistema di far giudice e parte il Governo, come si

---

(1) Todd, *On parliamentary government*, London 2867 vol. 1, p. 38—Grey, *On parl. govern.* new. ed. 1864 p. 9.

usò poi, così soventi in Francia; ma la Camera tenne fermo, e nella seguente sessione, caduto il Clarendon, mutò in legge la proposta. Convenne, a togliere indugi e difficoltà, determinare le funzioni, i limiti, le prerogative dei membri di quella commissione, della cui opera si ebbe il resultato di molte scoperte di abusi e malversazioni nelle pubbliche entrate; che tolse nella Camera la fiducia nella integrità del Governo e provocò una sorveglianza assidua sui propositi e sugli atti del Re (1).

Ma può osservarsi; (*a*) che quell'inchiesta confondevasi nel sindacato parlamentare sull' esercizio del bilancio, còmpito che appresso venne attribuito al *Comptrollor general*; (*b*) che i commissari non erano membri del Parlamento; (*c*) che la competenza limitavasi all'esame delle cifre del bilancio, quasi come un Ufficio di contabilità o una Corte dei conti, senza facoltà di studiare servizii o proporre riforme. Così che, sia quanto alla natura che all' oggetto e alle persone, il diritto parlamentare d' inchiesta non era sviluppato in modo da avere una forma propria, e rispondente alle attribuzioni del Parlamento sul Governo.

III. Nel secolo scorso la inchiesta si esplicò sotto tre aspetti precipui: d' indagine, su fatti di corruzione dei membri del Parlamento; di preparazione ad atto di accusa—e restò celebre quella contro Warren Hastings;— di ricerca e giudizio, sulle elezioni contestate; e basta citare il famoso *Grenville act*. (1778), che segna una data memorabile nella storia parlamentare inglese e,

---

(1) Hallam, *Storia costituzionale d' Inghilterra*, trad. it. Torino 1855 vol. III. p. 281.

adottato prima come misura provvisoria, divenne poi permanente lungo mezzo secolo, finchè fu migliorato dall' atto del 1839,che prese il nome da Roberto Peel (1). La Camera dei comuni non avea ancora conquistato il posto elevato che oggi occupa, dovea lottare contro la influenza della Camera alta, che disponea di gran parte dei seggi, e contro quella del Re, che a canto e al disopra del Gabinetto,quale comitato esecutivo della maggioranza, avea costituito un Governo di Corte composto dei suoi favoriti.

L'inchiesta quindi, o trovava opposizione,come quella proposta dal Pitt nel 1782 sotto il Ministero Rockingam, o serviva, anche quando adottata, come arma di partito. Costituiva insomma, meno una normale funzione parlamentare, che una misura eccezionale provocata da eccessi di Potere o da corruzione di Governo (2). Il che forma oggetto dell' inchiesta, ma non è il solo; e tanto più se ne restringe il campo, a misura che meglio si sviluppa e progredisce il sistema costituzionale; anzi spiega come nel secolo presente le inchieste parlamentari in Inghilterra, in luogo di avere un oggetto esclusivamente personale, furono esercitate come mezzi di preparare riforme,di sottoporre all'autorità del Parlamento

---

(1) May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre,trad.* De Witt Paris 1865 vol. I. p. 357-60.

(2) Tuttavia in occasione di un esame della condotta dell'Ammiragliato (1788), il Governo per organo del Pitt, e l'Opposizione per mezzo del Fox, convenivano nello stesso principio: « È un costituzionale diritto, anzi meglio un dovere della Camera, di vigilare sopra il Potere esecutivo e dove sia sospetto di abusi, d' istituire un'inchiesta con lo scopo o di censurare o di punire ». Todd, *On parliamentary government*, London 1867 vol. I. p. 255.

dati,fatti,elementi,che ne rendessero più sereno e certo il giudizio sull'andamento dell'Amministrazione;di ricercare quali fossero i bisogni veri e reali del paese, guastati spesso dalla falsa ottica dei partiti. Prima di sostituire leggi, di modificare o creare o distrurre istituzioni, bisogna osservare da vicino le varie sfere di attività pubblica o privata, onde discernere se e fino a qual punto occorra l' intervento o l' iniziativa dell' Assemblea. Per tal modo l' inchiesta non pure riesce una misura opportuna, ma soventi è un elemento indispensabile, perchè si eserciti bene la funzione legislativa e la ispettiva , nella quale si compendia l' attività e la competenza di ogni Parlamento (1).

La storia delle inchieste, compiutesi lungo questo secolo, spiega la storia e la opportunità delle più importanti riforme politiche, finanziarie, economiche. Però chè in quel paese le riforme non sieno frutto di pure discussioni parlamentari, sicchè vengano improvvise spesso e improvvide dall' alto , senza che il paese ne senta bisogno e vi sia preparato; ma s' iniziano dopo lungo studio delle condizioni reali della nazione. Donde due benefici effetti ; che le riforme non sono espedienti politici di chi sta al Governo, ma s' impongono ai partiti, perchè nate da necessità di cose; cosicchè possano i conservatori attuare riforme liberalissime,come l'emancipazione det Cattolici col Wellington (1829), la legge sul libero scambio col Peel (1845), la seconda riforma elettorale col Disraeli (1867):—si stringono sempre più i vincoli tra la Nazione ed il Parlamento e diviene più efficace la vigilanza di questo sul Governo.

---

(1) Rowland, *The English constitution*,*London* 1859 p.481 e seg.— Todd, op. cit. vol. 1. p. 270.

Non giova fare enumerazioni; ma occorre notare come le due Camere gareggiarono di zelo e di attività nello istituire inchieste, fra le quali per fecondità di resultati vanno notate: quella del 1810, per lo esame della circolazione e del cambio all' estero, che segnò un' epoca nella storia della scienza economica; — del 1820, 1821 sul commercio orientale e sulla importazione dei vini, che facilitarono l'opera di Hushipon; — del 1821 sulle condizioni dell' Inghilterra, che preparò il terreno alla celebre legge sui cereali; — del 1845, sulla navigazione, a proposta del figlio di Riccardo, che suscitò la riforma del 1849; — del 1851 sulle dogane, che tolse molte pastoje e rettificò quel servizio; — del 1859 sulla marina mercantile, che diede luogo nel 1861 all' abolizione delle tasse di navigazione.

Nè solo, per questioni di ordine generale o d'importanza nazionale, il Parlamento nomina dei comitati scelti; ma spesso anche per indagini speciali sopra argomenti locali: come sullo stato delle strade in Inghilterra e nel paese di Galles — 1810, 1819, 1821; in Irlanda 1831-2; in Iscozia 1802-3, 1816; intorno al bonificamento di alcune contrade in Irlanda, 1810; all'arginamento dei fiumi, 1830. Nè mancarono inchieste sulle corporazioni municipali d' Inghilterra e d' Irlanda, sui loro difetti e rimedii, 1833; donde scaturirono poi le riforme municipali in Inghilterra, Irlanda e Scozia: — sul modo onde funzionassero le leggi del 1844 e 1845, nelle banche d' Inghilterra, di Scozia, d' Irlanda, e in altre istituzioni bancarie (1).

---

(1) De Vincenzi, *Inchieste parlamentari ed altre riforme del Governo*, Firenze 1866. *Appendice* B. p. 97 e seg.

Speciale riguardo meritano poi alcune inchieste, le quali ebbero lo scopo d' investigare l'andamento di un pubblico servizio, affinchè il Parlamento potesse all'uopo provvedere al suo sviluppo, o supplire con un Consiglio tecnico permanente, con quei *Boards*, che hanno dei nostri decasteri le attribuzioni nel rapporto amministrativo, senza averne i difetti nel rapporto politico; salvo in certe funzioni nelle quali infirmano la responsabilità ministeriale (1).

Così, anche a prescindere dal cattivo sistema invalso in molti Stati, per la soppressione o creazione di servizii o decasteri per virtù di semplici decreti, si evita in Inghilterra l'inconveniente di attuare riforme non necessarie o non utili. Noi ci siamo fermati alla questione di rito; cioè se tali riforme debbano farsi per decreti o regolamenti, senza preoccuparci di adoperare quei mezzi che valgano a risolvere la questione di merito: cioè se vi sia una nuova fase nell' attività dello Stato o in quella dei centri locali, o degli individui, che esigga un intervento da parte del Governo per mezzo di un nuovo servizio o di un nuovo decastero. Al che soccorre l' inchiesta, la quale può provocare il consenso preventivo del Parlamento rispetto a tale innovazione; che offre ben altra guarentigia che un esame astratto, dopo il fatto del Governo, o un voto politico, determinato da criterii di partiti, anzichè da un vero e reale bisogno di riforme. Vanno citati in tal rapporto i comitati d' inchiesta nominati dalla Camera nel 1859 e 1860, per investigare sulle conse-

---

(1) The Edimburg Review, *January* 1866 « *On Public. Galleries and irresponsable Boards* ».

guenze delle modificazioni apportate nel 1855, nell' organizzazione militare, per riguardo all'Ufficio della Guerra (*War Office*), ed al Consiglio dell' Artiglieria, (*Board of Ordance*); e per discernere, se qualche mutamento fosse da introdurre per assicurare la maggiore efficacia ed economia nell'amministrazione militare;— e quello del 1865 istituito per ricercare intorno la costituzione del *Board of Education* (che equivale quasi al nostro Ministero di P. istruzione) il suo sistema di amministrazione, ed il modo come estendere sopra le scuole, non soccorse dal Governo, il beneficio dell' ispezione governativa, ed i sussidii annualmente votati dal Parlamento per l' istruzione pubblica (1).

Ma v'è un tratto anche più spiccato, che distingue le inchieste parlamentari inglesi da quelle del Continente, e riguarda il bilancio; il quale sia per la sua struttura, che comprende un fondo consolidato e uno variabile; sia per la pratica dell'*appropriation*, che assegna e fissa determinate spese a relativi servizii; sia per la minore distanza tra la preparazione, la discussione e l'esercizio, sia per la più rigorosa semplicità di forme e la minore servilità ad ogni questione politica o tendenza di partito, si presta meglio, non pure alla preventiva vigilanza del Parlamento, ma al più efficace sindacato sull'esercizio; che difetta quasi dapertutto negli altri Stati rappresentativi, nei quali tale ufficio viene confidato ad alcune giurisdizioni speciali, dipendenti quasi esclusivamente dal Potere esecutivo, che deve essere giudicato, sul modo onde ha usato dal pubblico denaro. Donde riesce presso che inutile, anzi dannoso perchè simula nelle forme una

(1) De Vincenzi, *op. cit.*, p. 43.

guarentigia, che manca in tutto nella sostanza. Sull'esercizio dei nostri bilanci il Parlamento non ha alcuna influenza, ove non si voglia ravvisar questa nelle commissioni scelte dalla Camera per prendere semplice notizia (chè non possono altro) degli atti registrati con riserva dalla Corte dei conti.

In Inghilterra non si crede che basti il controllo dell'*Audit Office*: l'Assemblea vuol rendersi conto minuto del modo, onde il Governo ha attuato la legge del bilancio; e poichè da se direttamente non potrebbe, per la natura sua stessa, delega tale attribuzione a comitati scelti, i quali possono chiamarsi veri comitati d'inchiesta. Chè anzi, in date occasioni, con imitabile esempio, Governo e Parlamento hanno fatto a gara per la istituzione di grandi inchieste, destinate a investigare l'amministrazione finanziaria di un periodo più o meno lungo, secondo che più gravi e fondati fossero le incertezze, i dubbii o i sospetti (1).

Questa pratica risale a un secolo fa. Nel 1786, sulla fine della grande lotta con l'America, il Pitt propose un comitato d' inchiesta sull'andamento generale della finanza, con speciale riguardo al debito pubblico; e poi un'altro nel 1796. Tali comitati si istituirono, ora, per indicare, se fosse il caso di diminuire imposte, senza detrimento pel pubblico servizio, come fece il Perceval nel 1807, e lord Castelreagh nel 1817 e 1818: ora, per stabilire un sindacato più efficace sul pubblico denaro, come quello del Peel nel 1828;—e può ricordarsi che tale proposta era formalmente segnata nel discorso della Corona: «Sua Maestà ci ordina di raccomandare alla vostra

---

(1) The Edimburg Review, *January* 1862, pr. Todd. vol. I. p. 375 k.

sollicita attenzione un'inchiesta intorno allo stato delle entrate e delle spese del paese (1):—e l'altro del 1857, che diede luogo nel Rapporto a un complesso di proposte, le quali Governo e Assemblea riconobbero d'indispensabile applicazione pel buon andamento della finanza. Va citata specialmente la mozione del Gladstone, come Cancelliere dello Scacchiere nel 1861: « perchè si nominasse ogni anno uno speciale comitato con larghissime facoltà, simili a quelle di una commissione d' inchiesta, per esaminare i conti delle pubbliche spese già riveduti dall'*Audit Office* »: proposta approvata il 3 aprile 1862 e inserita negli *Standing Orders* della Camera dei Comuni. Tale istituto è oramai divenuto permanente « Esso è, secondo il Gladstone, fondato sui principi del Governo parlamentare, inteso a compiere il controllo sul pubblico danaro: ed esprime il più esatto, sollecito ed effettivo esame del movimento del bilancio (2).

Occorre osservare, a proposito di queste inchieste in materia finanziaria: che sono domandate il più sovente dal Governo; che non formano materia di partiti: che son compiute da commissioni scelte tra i membri più eminenti delle due Camere, con la partecipazione delle persone tecniche e dello stesso ministro, col quale si discutono e accordano i criterii sulle innovazioni; che le osservazioni o raccomandazioni espresse nei relativi Rapporti formano oggetto di risoluzioni della Camera, in modo da soddisfare la fiducia della Rappresentanza e del paese nell' opera del Governo.

---

(1) De Vincenzi, op. cit. p. 46 e segu.

(2) *Second Rep. Com. pub. Account* 1863 p. 21, pr. Todd, vol. I. p. 592.

Si accennò talora in qualche Assemblea del Continente a inchieste di questa specie: ma significarono una minaccia di stato di accusa, epperò le proposte furono assorbite dalla così detta questione politica (1).

IV. La grande confusione, che regnò nella più parte degli ordinamenti costituzionali, improvvisati dalla rivoluzione francese, si ripercosse in tutte le funzioni dell'Assemblea, la quale assorbì l'attività degli altri Poteri dello Stato. I suoi comitati formarono, nell'epoca della Convenzione, una specie di commissioni d'inchieste, permanenti; salvo che invece di limitarsi a ricerche o proposte, scesero all'azione, in modo da sostituirsi agli organi proprii del Governo o da elevarsi a tribunali supremi, rispetto ai vari servizii raggruppati ne'singoli decasteri. Sotto l'Impero avvenne la reazione: il Corpo legislativo privato di ogni potere politico non potea aver quello d'inchiesta. Il quale venne poi riconosciuto per pratica, (benchè ne tacesse la Carta del 1814) insieme al principio della responsabilità ministeriale, e serbato poi sempre traverso alle varie forme di Governo.

Era tuttavia un diritto più proclamato che attuato, a somiglianza di tanti altri; mancava di una elaborazione storica, di una interpetrazione schiettamente liberale. La nuova Monarchia tendeva a scalzare e far dimenticare, per odio dinastico, quanto avea stabilito l'Impero, e, per opposizione di principii, quanto avea fatto la Rivoluzione francese. L'Assemblea doveva esser qualcosa di più che sotto Napoleone, e molto di meno, che ai tempi della Convenzione: lì era un semplice appa-

(1) In Italia propose il Crispi un'inchiesta sull'amministrazione finanziaria sotto il Governo della destra, che non ebbe sêguito per ragioni puramente politiche.

rato ; quì la fonte dei Poteri e delle libertà. Il sindacato falliva nell' una forma e nell' altra , chè trovava dinanzi a se un Governo impotente o onnipotente: nel primo caso la vigilanza era sostituita da una sovranità illimitata, nel secondo riesciva impossibile o del tutto inefficace. Se ne videro gli effetti e nell'ordine politico, in cui le sorti del Governo mutarono sempre per volere del Capo dello Stato, più che per voto dell'Assemblea; e nell' ordine finanziario, in cui, pur consentito a quella il diritto di discutere e approvare il bilancio , restava al Potere esecutivo la facoltà di variare, come che volesse,le cifre e sconvolgere da capo a fondo i servizii : mancando il limite della specialità del voto nel rapporto quantitativo, e della esclusiva competenza organatrice dell' Assemblea, nel rapporto qualitativo. È chiaro che l'inchiesta quale forma del sindacato dovea risentire di tali difetti anche in modo più grave; chè,per natura sua stessa e pel campo di azione in cui si svolge, presuppone un legame tra i grandi organismi dello Stato e la Società: termini pur troppo distinti, in quei tempi per le vecchie antinomie dell'assolutismo, e per le nuove, che avea moltiplicato con illogica tendenza la Rivoluzione,segnalando lo Stato e il Governo,come nemico o insidiatore delle libertà.

Non rimaneva all' inchiesta che una sfera molto limitata,quasi simile a quella che può avere in un regime assoluto : diveniva un mezzo d' informazione a uso esclusivo del Governo senza diretto intervento del Parlamento, nè del paese. Basta osservarne le forme,fin dal 1828, che segna la prima data, e le quali accenno, non perchè sieno oggetto di questo studio, ma perchè esercitarono, anche mutati criterii e Governi,molta influenza

sulle posteriori ; sicchè in fondo alle più recenti inchieste parlamentari resta molto dell' antico carattere amministrativo, come sotto a molte istituzioni rappresentative rimangono inalterati alcuni vecchi meccanismi di forma assoluta.

L'inchiesta fu dapprima il sostrato delle leggi,rispetto ai grandi lavori pubblici, strade, canali, ferrovie ecc. , intrapresi dallo Stato,dai Dipartimenti,dai Comuni e dalle compagnie particolari; o delle ordinanze, per l'applicazione di quelle leggi (1).Tale scopo dichiarava espressamente l'art. 3, Legge 3 Maggio 1851. Varii i metodi , ma fondati sopra unico criterio di procedura : non s' interroga la società nei suoi vari ordini, ma i soli Corpi costituiti; organi di esecuzione i funzionarii; ammesse per privilegio ad esame orale,poche persone autorevoli; predominante anzi quasi esclusivo l'esame scritto,—avvisi, rapporti, pareri.

Più largo è lo scopo di un'altra specie d'inchiesta,che intende a preparare elementi per la legislazione economica. La materia è vasta, le sorgenti molteplici : ma poveri i mezzi e inefficaci. Se quelle indagini tendono ad accertare la condizione dei fatti, sui quali si prepara una legge, e ad evitare ostacoli nell'applicazione,a spianarne quasi il cammino , è chiaro che a tal compito non può bastare solo il Governo,giudice parziale, e senza il concorso della Rappresentanza.—Da quelle inchieste derivò una serie di documenti,certo pregevoli, sopratutto in tempi in cui pargoleggiava la Statistica, ma poco utili allo scopo. Nè questo era definito con precisione,

(1) STIEDA , *Das Enquête-Wesen in Frankreich*. Leipzig 1877 p. 31.

nè le questioni sempre poste precedentemente in un formolario: ma all'occasione, talora troppo inutili, più spesso insufficienti: sommario l'esame dei testimoni e in brevi confini (16 nell'inchiesta sulla industria dello zucchero, 28 su quella del ferro ecc.), nè le risposte raccolte integralmente, ma compendiate e forse guastate: rapida la procedura, da esaurirsi in poche settimane; ai funzionarii aggiunti o sostituiti Consigli, come quello superiore di commercio, con ordinanza del 29 aprile 1831, e compulsati per dare avvisi e opinioni, Camere di Commercio, sodalizii, Prefetti. Resultato, una grande mole di scritti, spesso ripetenti la medesima cosa, scarsissimi interrogatorii, incertezza nelle conclusioni, fino al punto da adottarsi il sistema di esporre, nel Rapporto della inchiesta del 1834, a riscontro le osservazioni, tendenti a mantenere la proibizione dell'entrata di prodotti stranieri, e quelle dirette a sopprimerla (1).

Alcune riforme si fecero poi nella procedura di tali inchieste, ma lente e incompiute; anche quando a funzionarii e Consigli seguì, sotto il secondo Impero, il Consiglio di Stato; che, investito in materia legislativa di molte attribuzioni dell'Assemblea, ne ebbe altre in materia ispettiva; e ordinò parecchie inchieste, fra cui principali quelle sulla marina mercantile nel 1859, 1862-63.

Divenne eccezione l'inchiesta per consenso comune del

---

(1) V. per minute notizie sulle principali inchieste francesi, STIEDA, *Das Enquête-Wesen ecc.*, che può dirsi un saggio compiuto, rispetto ai varii metodi procedurali: ma affatto monco nella parte sostanziale, quanto alla natura e ai limiti del potere d'inchiesta parlamentare.

Governo e del Parlamento. Si restava nel puro campo amministrativo; mancava il rapporto con l' Assemblea, della quale i ministri non facevano parte; e il Capo del-Stato delegava talora a Consigli speciali il diritto d' inchiesta (1) Assai tardi si adottò l'inchiesta parlamentare, che ebbe maggiore sviluppo nel periodo della breve repubblica, seguita alla Monarchia di Luglio; e, che soffocata quasi sotto il secondo Impero, trovò nuovi stimoli nello istinto d' investigare in ogni sfera politica o sociale le scuse del grande disastro del 1870.

Ma anche in quest'ultima forma si scorge un certo fluttuar di criterii rispetto alla natura, ai confini, ai rapporti delle commissioni d'inchiesta con le Assemblee, malgrado che dal 1835 ad oggi se ne sieno instituite oltre a venti (2). Più volte si sentì il bisogno di definire la competenza, per timore che non turbasse il limite dei Poteri. Chè in Francia il culto della forma

---

(1) Un decreto imperiale del 2 febbraio 1853, segnando le attribuzioni del consiglio superiore d'industria, agricoltura e commercio, dichiarava: « Se occorra di constatare certi fatti, il Consiglio superiore potrà ascoltare le persone, che crederà poterli chiarire; o in casi di bisogno procederà a inchieste con l'autorizzazione del ministro ». STIEDA, *Das Enquête-Wesen in Frankreich* p. 35.

(2) Nel 1835, sui tabacchi; nel 1848, sugli avvenimenti di giugno; nel 1840, sui servizi della marina; nel 1850, sul regime de' vini e sull'organizzazione dei macelli; nel 1851, sui sali; nel 1870, sul regime economico e sulla marina mercantile; nel 1871-7, sugli atti del Governo della Difesa nazionale e sull'insurrezione del 18 Marzo; sui mercati, sull' organizzazione dei servizii amministrativi; sull'assistenza pubblica; sulle strade ferrate e la navigazione; sui tabacchi; sulla condizione delle classi operaje, sul carbon fossile; di nuovo sulle strade ferrate; e in Senato, nel 1877 su quest'ultimo argomento e sui disagi del commercio.

ha deviato spesso dallo esame dalla sostanza, e quindi son mancati quei benefici effetti, che avrebbero dovuto produrre le inchieste parlamentari ; le quali furono troppo deboli e non raggiunsero lo scopo della investegazione; o violente, e il Parlamento non credette discuterle e molto meno venire ad una resoluzione , per evitare scandali o crisi.

Tuttavia,fin dal 1832,nella circostanza memorabile del *deficit* Kesner, il relatore dell'inchiesta, M. Martin stabiliva nel suo Rapporto i seguenti principii. « Il diritto d' inchiesta, che la Camera ha esercitato, nessuno osa contestare ; ma essa non s'ingerisce nè nella amministrazione, nè nell'azione dei tribunali; lascia al ministero la cura di prendere quelle misure che garentiscano la sua responsabilità ; non turba la giustizia nel suo ufficio di punire i colpevoli, ma chiama alla sbarra , porta alla conoscenza del paese, condanna con evidente riprovazione gli abusi, i disordini, le prevaricazioni; e, forte di quella autorità, che le da il mandato, diventa una lezione per l' avvenire. Questo precedente, dobbiamo constatarlo, è bene sia raccolto con cura nei vostri fasti parlamentari: bisogna esser convinti di questa verità: che i diritti ed i doveri della Camera non si limitano a studiare le voci ed i bisogni della Francia , a emanar legge o fissare imposte; occorre si sappia che un disordine grave non può produrre un vizio nell'amministrazione, senza che la Rappresentanza nazionale se ne inquieti, indaghi con uno sguardo scrutatore, e ri-

---

(1) Poudra *et* Pierre, *Traité pratique de Droit parlamentaire*, Paris 1878, p. 794.

veli il resultato delle sue investigazioni, quali che possano esserne le conseguenze ».

Nel 1848, mettendo ai voti il decreto relativo a un'inchiesta parlamentare sulla insurrezione di Giugno, il Presidente della Camera, il Senard, avvertì; « che tale inchiesta non avea carattere giudiziario ». E nel Rapporto presentato a nome della commissione d' inchiesta sugli atti della Difesa nazionale, il 13 Nov. 1872, il SAINT-MARE-GIRARDIN dichiarava: « Noi non siamo punto una commissione giudiziaria e la nostra inchiesta non ha da cercare delle colpabilità ».

Anche in questa materia poco v'è a discutere sulla bontà della dottrina, molto sulla opportunità della pratica. Venivano riconosciuti: principii della oralità e della pubblicità; ma o non si aveva il coraggio di rompere le viete abitudini o si esagerava nelle novità. Prova della prima tendenza, la molta parte serbata in alcune inchieste all'elemento scritto; la congerie di materiali, adatti a preparare più un lavoro statistico che un voto parlamentare, e i quali meglio e con più rapidità e compentenza avrebbe raccolto il Potere esecutivo, anche per via d'inchieste amministrative; l'elenco dei testimoni, sovente fissato dallo stesso Ministro; il sistema d'interrogatorio, non sempre attuato con discernimento, dandosi libertà di deporre incondizionatamente a qualsia persona, sopprimendola in alcune, con poca cura del grado di capacità: il metodo di pubblicità poco utile, perchè la stampa veniva tarda e qnando l' interesse era scemato o l'Assemblea sorpresa da più gravi avvenimenti. Prova dell' altra tendenza, la gonfiezza di questionarii, che abbracciavano materie sì complesse ch'era impossibile rispondere, o formulate con criterii sì dottrinarii, che si potea tentare lo scoglimento di quei problemi dalle cattedre o

dalle biblioteche, piuttosto che con esami e Rapporti: la prevalenza della disputa sulla deposizione, onde questa assumeva carattere personale, e si moltiplicavano le sedute e arruffavansi le questioni, o sorgeva contrasto fra i membri stessi della commissione o si strozzava, per rientrare, nei limiti, la parola dei testimone; l'uso di delegare sotto-commissioni, che giovando apparentemente alla divisione del lavoro, nuocevano poi alla semplicità e unità del risultato e accrescevano spese e deposizioni inutili. È insomma un sistema che rappresenta qualcosa d' intermedio tra i due tipi fondamentali, che l' Embden definisce, inchiesta incompiuta o meccanica, che mira a raccogliere dei materiali ed ha per centro il Governo; e inchiesta compiuta ed organica, che presenta dei risultati ed ha per motore il Parlamento (1).

Tuttavia il grave difetto nell' inchiesta parlamentare francese non è già nella procedura, nella quale per altro si fecero molti miglioramenti: oltre che certi errori vanno attribuiti a cause generali, che risalgono alla irrequietezza ed eccessiva sensibilità dello spirito francese, corrivo a indagare in forme di Governo e istituzioni politiche o servizii amministrativi quella responsabilità, che è talora di tutto il paese. Il male è alla radice, nella opinione, anzi dirò meglio, nel doppio pregiudizio o che solo il Governo possa compiere atti utili all' amministrazione, o che, l'Assemblea sia tutto, che possa delegare tutte le funzioni; donde il pericolo, che le commissioni d'inchiesta in alcuni casi diventino quasi Com-

(1) Embden, *Wie sind Enquêten zu organisiren?* Leipzig 1877, p. 2, 12.

missioni di Stato, o tribunali, o per lo meno magistrati di accusa; pericolo estraneo alle inchieste pubbliche, ma quasi immediato nelle inchieste strettamente parlamentari, delle quali si occupa questo scritto. Ma di ciò appresso.

V. Passo sulle varie Costituzioni del Continente, presso le quali fu riconosciuto per pratica il diritto d'inchiesta, anche se non espresso nello Statuto, come appunto in Italia (1). Dapertutto le Assemblee ne usarono; talora con leggerezza, tal' altra con violenza; ma furono del pari restie a fissarne i limiti, quasi temendo di eccedere oltre la propria competenza, o restringersi di soverchio, Prevalse in genere la tèndenza al provvisorio, confidando, che si riproducessero esattamente quei casi, e bastassero quelle medesime norme. Ma ostacolo ai buoni risultati era sempre quella tale diffidenza, che vi ha nel Continente tra l'Assemblea e il Governo, gli organi dello Stato e la Società. L' inchiesta per lo più diveniva arma di partito: invece di un campo di fatti da investigare, cercava come oggetto persone da colpire; e, anche quando non avesse carattere aggressivo, riusciva poco feconda per la poca partecipazione del paese: La quale tanto più sarebbe necessaria per le speciali nostre condizioni. In tanta poca attività politica, persino nel più importante dei diritti, l' elettorato; in tanta negligenza di far sentire direttamente con le riunioni ed associazioni i bisogni veri della nazione, l' inchiesta sarebbe stato un mezzo efficacissimo di avvicinare le popola-

(1) Lo dichiarano lo Statuto belga, art. 40, il prussiano art. 82, l'olandese, art. 91.

zioni al Governo parlamentare, di cooperare al mantenimento delle istituzioni e allo sviluppo delle riforme. Per tal modo il Parlamento può conoscere il vero stato delle cose, dissimulato qualche volta, per lo più ignorato anche dallo stesso Governo. Donde il poco interesse dimostrato per quelle inchieste, che intendessero ai modi di migliorare alcuni servizii; e il molto, per quelle che suscitassero sospetti e abbassassero il prestigio dei membri del Governo o dell' Assemblea. Di quì due difetti principali. 1. L' inchiesta non rappresentò quella sfera serena. dove non gareggiano partiti; il cui scopo malgrado la varietà dei mezzi, dovrebbe essere la buona amministrazione e legislazione. 2. Non ebbe valore d' indagine imparziale, fine a se stessa, ma di censura o di accusa.

Molte di queste osservazioni valgono per l'Italia, dove il diritto d' inchiesta è esercitato con largo criterio, e con una pratica, che riconosce anzi presuppone in ogni Potere le altribuzione che sono insite all' indole sua. Chè anzi ebbe sviluppo multiforme, sia per investigare la condizioni di questo o quel ramo di servizio, di alcune classi e attività sociale, che per inquirere sulla condotta dei proprii membri: sebbene sia desiderabile si fecondino con più netti criterii e scopi definiti le prime, si fissino meglio le seconde, e scompajano le ultime, che inforsano il prestigio della Rappresentanza, per quelle persone che colpiscono.

Tra le principali inchieste di argomento privato vanno ricordate quella del 1861, promossa dal deputato Tofano per l'esame delle cause, che motivarono la sua destituzione da Consigliere della Corte di Cassazione di Napoli; del 1862, provocata dal deputato La Masa, affinchè si esaminassero i documenti, sui quali il ministro della guerra

avea motivato un suo provvedimento rispetto al proponente;—fra quelle riguardanti partecipazione di deputati a lucri connessi all'amministrazione dello Stato,—l'inchiesta del 1864, proposta dal Mordini, sui fatti relativi alla società delle ferrovie meridionali: «affinchè mettesse in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata la dignità della Rappresentanza nazionale; proponesse i mezzi atti, ove fosse d' uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità »;—e del 1869, sulla Regia cointeressata dei tabacchi: le quali produssero dimissioni di parecchi deputati. Fra quelle di ordine politico, vanno citate; l' inchiesta del 1864 sui fatti luttuosi di Torino, sui moti di Emilia nel 1871, per causa della tassa sul macinato;—di ordine finanziario ed amministrativo, del 1861, sulla violazione del segreto delle lettere negli uffizi postali; del 1863, del 1881, sulle condizioni della marina mercantile e convenienti riforme; del 1865, a proposta Mancini, sull' amministrazione finanziaria dal 1859 ad 1865: e del del 1868, sul corso forzoso;—di ordine sociale, sul brigantaggio nelle province meridionali; del 1867, sulle condizioni morali ed economiche della città e provincia di Palermo; del 1868 sulle condizioni della Sardegna; del 1871, sulle condizioni della classe agricola e specialmente dei lavoratori in Italia; del 1875, sulle condizioni della Sicilia.

Molta diligenza si spiegò intorno a questi argomenti, sebbene al buon volere non corrispondessero sempre i resultati pratici: chè nelle inchieste strettamente parlamentari poche volte si venne ad una decisione: più sovente la Camera non fece che prendere atto dei Rapporti, ringraziare i membri della Commissione: e le inchieste pubbliche per lo più naufragarono nella grande vastità e indeterminatezza dell'argomento, che per la sua

stessa complessità sfuggiva ad un esame della Camera; cosichè si ebbero elaborati lavori, ma poco frutto ne raccolse l'Assemblea ed il paese.

La storia non presenta uno sviluppo graduale e continuo dell' inchiesta, sì che possa dirsi arrivata alla sua forma compiuta, in modo che resti fissata nei suoi caratteri fondamentali, come funzione del Governo parlamentare. Chè anzi, abbandonata interamente alla discrezione di chi rappresentava tale Governo, ha subìto nel modo di svolgersi le altalene politiche, che ne hanno soventi deformato la parte giuridica o costituzionale. Nè mi si appunti di gergo; non so concepire in Diritto pubblico una funzione, che risponda davvero al suo scopo, senza che abbia, oltre alle attenenze con le altre che cooperano alla espansione della vita dello Stato, una certa virtù propria, una sfera di azione, in cui trovi la sua forza e a un tempo il suo limite.

Or tale difetto nella parte giuridica spiega le ragioni, onde l' inchiesta che si presenta come un facile espediente politico, ha con poco frutto esercitato lo intelletto legislativo, rispetto a norme permanenti che ne determtnassero senza equivoci il diritto e la procedura.

II.

I. L'esame dei tentativi presso i varii Stati per la formazione di una legge generale sulle inchieste giova, non foss'altro, a distinguere bene in questo argomento alcuni rapporti, la cui confusione trasse a conseguenze molto rigide contro lo stesso diritto d' inchiesta, e scoprire molte ragioni della sua dubbia efficacia nel sistema rappresentativo.

Molto difficile è una legge sulle inchieste: sorgono quelle stesse difficoltà che la impediscono in tanti altri argomenti di Diritto pubblico, come la responsabilità ministeriale, il diritto di associazione ecc., anzi forse maggiori, perchè più facilmente possono spostarsi i limiti tra i varii Poteri, per certe attribuzioni che è indispensabile concedere alle commissioni d'inchiesta, ma che facilmente possono derogare ai principii più saldi di un Governo rappresentativo. Epperò se dapertutto, sia per Statuto, che per pratica, fu riconosciuto il diritto, nessuno Stato ha finora una legge generale. Il che meno influisce in Inghilterra, dove si procede comunemente per tradizione e per precedenti; benchè anche in questa materia si sia creduto fissare alcune norme, sopratutto nella Camera dei Comuni, le quali per altro riguardano i comitati eletti in genere; estese poi a tutti quelli

d'inchiesta e raccolte in uno *Standing Order* del 25 giugno 1852 (1).

Tali disposizioni riguardano piuttosto il meccanismo della procedura, che la natura del diritto d' inchiesta. La cosa va giudicata con criterii distinti. Anzi tutto è impossibile che una legge generale possa egualmente provvedere alla grande varietà delle inchieste, che sfuggono soventi a quelle rigide categorie, onde noi la classifichiamo, come amministrative, pubbliche, parlamentari. Che se queste ultime pare rassomiglino alle nostre, emerge subito la differenza, ove si consideri che vi è prevalente, ma non esclusiva la Camera dei Comuni; che questa, per antica pratica e diversità di sviluppo, regola in altro modo che la Camera alta molte delle sue attribuzioni speciali, tra cui quella d'inchiesta; che il Parlamento si riserba sempre l' uso di alcune prerogative, che solo caso per caso concede ai comitati scelti: che esso influisce pure direttamente e per la iniziativa e per la concessione di alcuni poteri, anche sulle commissioni reali, che parrebbero di pura facoltà esecutiva. Il principio di onnipotenza parlamentare, che da noi spesso è frainteso o desta sospetti di confusione e di usurpazione di competenze, va inteso in modo speciale in Inghilterra, dove il concetto di delegazione di poteri, che si collega a tradizioni non sempre lodevoli, quando il Corpo legislativo avea pure attribuzioni esecutive e giudiziarie, trova un limite meno in una legge, limite formale, che nella indipendenza della

---

(1) May, *A treatise on the Law, Prieileges, Proceedings and Usage of Parliament*. London 1879, p. 611.—Broglio, *Forme parlamentari*. Brescia 1865, p. 253.

Magistratura o, non foss' altro, in quel diritto comune, che è una salvaguardia pei cittadini anche contro ogni arbitrio parlamentare. Ragioni speciali quindi escludono per l' Inghilterra la necessità di una legge sulle inchieste, che del resto altrove incontra non poche e non lievi difficoltà.

Negli Stati del Continente malgrado la tendenza a legiferare, si è rispetto alle inchieste adottato il metodo di regolarne la competenza nei casi singolari, ora per leggi speciali, ora per decreti, secondo che fossero amministrativo o parlamentari, o secondo che meglio rispondessero ai rapporti tra il Potere legislativo e l'esecutivo. L'inchiesta s'iniziò in Francia talora per virtù di leggi e regolamenti speciali : tal' altra fu dovuta a qualche incidente, surto in corso della discussione di qualche legge, che fece avvertito il bisogno di un più maturo esame;e il più soventi a risoluzioni della Camera, senza formalità procedurali: due soltanto vennero stabilite per ordini del giorno motivati, del 29 gennaio 1870, sulle conseguenze dei trattati di Commercio,e del 4 febbraio 1870, sulla marina mercantile.

In Italia sonosi fatti parecchi tentativi per determinare con legge l'esercizio dediritto d' inchiesta (1). Fin dal 1863 ne presentava un progetto il ministro Pisanelli alla Camera dei deputati, che lo approvava : ma venne respinto in Senato per ragioni di ordine generale, riguardanti la difficoltà di determinarne i limiti in mezzo a una grande complessità di casi, e per il pericolo di attribuire alle commissioni facoltà di competenza

---

(1) Palma, *Corso di Diritto Costituzionale*. Pellas 1877, vol. 11 p. 314.

giudiziaria: ragioni che si risollevarono poi in altre occasioni, quando la Camera ordinò le famose inchieste sulle Ferrovie meridionali e sulla Regia dei tabacchi e che furono combattute dalla maggioranza; senza che si venisse a un formale disegno di legge. Il quale fu dal Ministero presentato alla Camera il 10 giugno 1879, ma non ancora è venuto in discussione.

Il più audace tentativo di una legge generale fu fatto in Belgio nel 1831. In sèguito ad una mozione di 13 membri, nella seduta 24 settembre, venne nominata una Commissione d' inchiesta sulle cause e gli autori degli ultimi disastri militari. Ma poichè questa credè domandare dei poteri, fu proposto un progetto di legge, che naufragò meritamente per la esorbitanza delle disposizioni. Ecco le principali: delegazione di mandato ai membri della commissione ed ai funzionarii dell'ordine giudiziario, amministrativo o militare, per procedere all' inchiesta: diritto di compulsare fin negli ufficii dei depositi pubblici e negli archivii ministeriali; pena ai resistenti, per informazioni o esibizione di documenti, 100 fiorini al giorno; facoltà di citare i testimoni, imporgli il giuramento, arrestarli, senza appello, nè ricorso: concesso alla commissione di funzionare malgrado aggiornamento o chiusura della Camera (1).

Nel 1859 si adottò un temperamento; chè in occasione della elezione di Lovanio, si votò una legge speciale, con la quale si vollero da un lato evitare la difficoltà che suscitava una legge generale, (e se n' era visto il risultato nel 1831, sebbene allora il disegno ve-

---

(1) WANDENPEEREBOOM, *Du Gouvernement représentatif in Belgique*. Bruxelles 1856, vol. I. p. 109.

nisse da iniziativa parlamentare e fosse animato da criterii violenti e confusi); dall'altra, stabilire delle norme che provvedessero al caso speciale e potessero estendersi poi ad altri per analogia. Una nuova legge seguì in gennaio 1864, di simile natura, per l' elezione di Bastogne (1).

Senonchè questi espedienti, se possono giovare in circostanze particolari, non soccorrono alle vere esigenze del Diritto pubblico; sebbene abbastanza gravi sieno gli argomenti che in tempi e Assemblee diverse si fecero contro una legge generale sulle inchieste. Dissero, specialmente in Italia, che una legge può riescire inutile o talora dannosa quando non ne sia inteso il bisogno nel paese. Se nessun'intoppo trovarono le commissioni nell' esercizio dei loro poteri, se fu riconosciuto il diritto di investigare persone, di richiamar documenti perchè formulare delle norme fisse che possono riescire ingiuste in alcuni casi, insufficienti in altri? O non sarebbe meglio lasciar margine a un criterio relativo, secondo che venisse imposto dalla varietà delle circostanze? (2).

Ma può osservarsi: che appunto pel dubbio che eccedessero nelle loro attribuzioni, non poche volte le commissioni si limitarono da se medesime; e non potè in tal guisa farsi tutta la luce che si desiderava. Oltre che non mancarono dei casi, in cui furono costrette a sospendere qualche provvedimento o a chiederlo alle autorità giudiziarie, come avvenne in Italia nel 1862, in

---

(1) Thonissen, *La Constitution belge*. 2. ed. Bruxelles. 1876 p. 151.

(2) Fu l'argomento dell'ufficio centrale del Senato, esposto rigidamente dal Ceppi nelle due relazioni 24 maggio 1864, e 6 marzo 1865.

occasione dell' inchiesta sul brigantaggio, sebbene allora s'incontrassero piuttosto esitanze che opposizioni in alcuni testimoni : ed in Francia nel 1872 in occasione dell'inchiesta sull'insurrezione del 18 Marzo (1). Nè dal paese bisogna sempre attendere lo impulso alle leggi: tra noi del Continente norme e riforme vengono per iniziativa dall' alto, ed è il Parlamento, che deve intendere a colmare quelle lacune, che spesso il paese non avverte , abituato per secolare abitudine ad aspettare tutti i rimedii dal Governo. Chè se resistenza non si fece, come potevasi qualche volta, a talune facoltà delle commissioni, devesi attribuirne la causa, più che a giudizio uniforme, al senso ottuso od alla indifferenza della società.

Qualcuno stima non pure inutile una legge, ma contraria persino allo spirito dello Statuto; e si appoggia all' art. 61, per sostenere, che ciascuna delle due Camere ha piena facoltà di prendere quelle misure, che meglio creda per le esercizio delle proprie attribuzioni. Ma quì si confondono due cose diverse. Il metodo del regolamento può convenire, quando si tratta di regolare materie racchiuse nella competenza interna dei due rami del Parlamento; non per quanto possa riguardare il paese e i cittadini, nel quale caso occorre la sanzione legislativa. Il regolamento si riferisce esclusivamente a ciò che spetta a ciascuna delle due Camere; mentre bisogna una legge, per stabilire quelle norme, che debbano regolare un diritto spettante a tutto il Par-

---

(1) *Disc.* Vacca *In Senato, torn.* 8 Giugno 1864.—*Disc.* Dufaure séance 4 Mars 1872.

lamento (1). L' inchiesta, sebbene più specialmente si colleghi al sindacato della Camera dei deputati, non è di essa esclusivo : e nella buona pratica si accetta, che della commissione facciano parte deputati, o se vuolsi, anche membri estranei eletti dal Potere esecutivo.

Una legge speciale, ad uso belga, male risponderebbe allo scopo ; sia perchè l' occasione facilmente subordina i criterii sereni e imparziali alle opportunità del momento; sia perchè, ove il bisogno dell'inchiesta si avvertisse maggiormente ed esclusivamente in una Camera, sarebbe l'altra poco proclive ad accettare le identiche misure: donde probabile una divergenza e fors'anco un conflitto.

Nè calza l' esempio del Belgio; in quei casi non potevasi fare che una legge speciale, trattavasi di provvedere a reclami contro elezioni, relative alla Camera dei deputati : e non si potea, pur volendo stabilire delle norme generali, spaziare in un campo illimitato ; chè anzi si stimò comprendervi la parte legislativa e la regolamentare.

Nè valgono pretesti di abusi, che possano sorgere dall' applicazione o interpetrazione della legge , quasi non fosse maggiore quello che deriva dalla mancanza di essa. È vero, pur troppo, che non c'è rimedio contro l' usurpazione, che faccia il Potere legislativo: ma, non foss' altro , la commissione sentirebbe la grande responsabilità sua di fronte a una legge, o al giudizio che spetta in ultimo al Parlamento. Certo maggiore impulso a limitarsi nello esercizio di quelle facoltà, che crede le sien proprie, può sorgere dalla condizione di

(1) Disc. Pisanelli, *tornata in senato 7 Giugno 1864.*

dovere applicare delle norme legislative, anzichè fissare da sè norme discrezionali. E ciò vale tanto per la commissione, quanto per la Camera stessa.

II. Tuttavia non bisogna esagerare. Perchè una legge di questa natura riesca efficace, occorre stringerla in brevi confini, quanto bastino a determinarne la natura, lo scopo dell' inchiesta, le funzioni e i mezzi idonei, confidando il resto alla sapiente pratica, a quel tale senso giuridico, che per quanto non sia incarnato in massime testuali, deve sempre animare anche quegli atti che pajono di natura meramente politica. Per legge vanno solo definite due cose: l'oggetto o la materia delle inchieste e i limiti che distinguono questa funzione legislativa da ogni altra esecutiva o giudiziaria. L'aver voluto allargarne il còmpito ha impedito la formazione di una legge: la quale per l' intrinseco carattere suo deve fondarsi sopra una netta distinzione de' Poteri. Nella pratica la necessità imposta da una condizione speciale, la utilità dal fine raggiunto, può rasserenare gli spiriti più scrupolosi, giustificare alcune misure, alle quali non si sarebbe mai concesso un voto preventivo. Ma innanzi a un Parlamento, che abbia coscienza del proprio decoro e quindi anche dei limiti all'ufficio suo, basta il dubbio di eccedere, perchè rinunzii a un disegno di legge. Ed è in questo sentimento che si riassume la sola guarentigia contro gli abusi legislativi, presso noi popoli del Continente ai quali manca, come l'America, una Corte suprema, o come l' Inghilterra, una Magistratura innanzi a cui far valere nei rapporti con gli statuti il diritto comune. Ma la scienza, dal canto suo può diradare alcuni equivoci, che parmi sieno ancora in una sfera anche più elevata di quella, che comunemente presta argomento di diffidenza

e di censura a quanti negano all' inchiesta gran parte dei mezzi,che le sono indispensabili. Oltre alla questione di rito conviene esaminare quella di merito; prima di preoccuparci dei mezzi definiamo il diritto.

La tanto temuta confusione dei poteri legislativo e del giudiziario, parmi sia corollario di un'altra confusione, che si è fatta fra le varie specie d'inchieste, senza nemmanco discernere quali possano essere materia di legge.

Ne vanno escluse quelle per causa di elezione, per accusa contro i ministri. Nelle prime la Camera giudica ed è nella piena sua competenza, almeno finchè non si pensi di attribuire tale ufficio di verifica di poteri alla Magistratura, come nell'Inghilterra. (Chè anzi in taluni Stat come nel Belgio comprende la materia dei brogli elettorali,che presso noi più giustamente è regolata secondo il diritto comune). Nelle seconde,assume piuttosto informazioni che possano dar luogo a un voto di messa in accusa. È un preliminare, che non ha nulla dell'istruttoria, la quale è riserbata alla Camera alta,e che sarebbe una usurpazione in quanto il diritto della Camera dei deputati si limita a tradurre in giudizio i ministri innanzi alla Camera alta. Oltre che sarebbe diverso l'interesse delle due Camere. Non dico già, come qualcuno opina, che non possa una di esse esprimere efficacemente il giudizio suo, in materia che riguardi esclusivamente l'altra,(deducendo logicamente se ne concluderebbe che la Camera alta ereditaria o di nomina regia sia incompetente a emendare una legge elettorale) : ma certo ove sieno stabilite prerogative diverse, ed è questo il caso, spetta a ciascuno dei due rami del Parlamento, ordinare l'uso della propria con interno regolamento , come ha fatto nel 1870 il nostro Senato, nell'ipotesi che funzioni come alta Corte. L' inchiesta della Camera quì sarebbe og-

getto di norme speciali da fissarsi preventivamente o anche allorchè sorgesse l'occasione malaugurata d' investigare su fatti illegali dei ministri.

Riesce adunque nei due casi inutile una legge: ogni Assemblea non ha che a sviluppare con criteri proprii, quella funzione che le compete, e che è diversa secondo la norma che ha stabilito lo Statuto (1).

E occorre anche chiarire altro punto. Si sottrae come argomento di una legge sulle inchieste, l' investigazione di fatti o i documenti amministrativi, al che basta l'autorità gerarchica ed il regolamento. Il Parlamento confida al Potere esecutivo l'ufficio di compiere tale inchiesta: il che oltre alla rapidità maggiore, rafferma i legami di fiducia reciproca.

Nè per le inchieste pubbliche incombe necessità di legge: perchè non vi ha pericolo di usurpazione o confusione di Poteri. Versano in un campo vastissimo, ma non irto di spine: ogni ordine di cittadini vi coopera senza esitanza: manca il pretesto a reticenze o renitenze, l' occasione di forzare testimoni restii, d'imporre giuramento. Le norme di una legge generale oltrapasserebbero i bisogni; potrebbero adottarsi senza necessità, per inesperienza o falsa preoccupazione: insinuerebbero sospetto: e questo del popolo si ricambia. Giova meglio l'elasticità di mezzi opportuni per la circostanza, e più rispondenti al fine dell' inchiesta pubblica, che è quello di preparare le riforme legislative, specialmente nella parte economica e sociale; che a dispetto dei puritani del Diritto pubblico, suscita in ogni Stato e sotto qualsia forma di Governo in modo più o meno intenso, l' attività

(1) Ceppi, *torn. del Senato 7 Giugno 1864.*

dei Parlamenti. Ed è il còmpito più difficile come il più utile per risolvere poco a poco, emancipandole dalle tendenze demagogiche ed anarchiche, quelle questioni sociali,che ormai tentano sostituirsi alle politiche. L'Inghilterra e la Germania per vie diverse si sforzano a raggiungere lo scopo; ma mentre la seconda riassume nel Governo questa tendenza, la prima, per antico uso la confida al Parlamento e questo, a sua volta, alla società. Donde i benefici effetti delle inchieste pubbliche.

Esclusa ogni materia d' investigazione amministrativa e legislativa,rimane come oggetto proprio di una legge sulle inchieste quella complessa serie di fatti, in ogni sfera di amministrazione delto Stato, sui quali può esercitarsi il sindacato parlamentare. È qui che incombe da una parte la necessità di nsare mezzi coercitivi, affinchè l' opera non ne sia o sfruttata da persone interessate o compromesse o ostili alle istituzioni: sorge dall' altra il rischio che la Camera e per esse la commissione oltrepassi i confini, e invece della funzione di inquirere in data misura, usurpi quella di accusare o giudicare. Diviene in alcuni casi quasi impercettibile il limite tra il Potere legislativo e il giudiziario, benchè lo scopo sia tanto diverso. È questo il punto più controverso, è quì che è facile esagerare, in nome della distinzione dei Poteri. Anzitutto, in senso assoluto, questa è formola astratta; applicata in tal modo ridurrebbe a impotenza tutto l'ordinamento rappresentativo.Chè vi ha tra la sfera di azione di un Potere e quella dell' altro un margine ben largo, in cui s' iucontrano e compiono pur senza confondersi: così si direbbe che il Parlamento amministri, quando esamina singolarmente le più minute categorie del bilancio; che il Governo legi-

ferì, quando per decreto e regolamento determina e allarga la sfera della sua azione.

III. Conviene inoltre distinguere le inchieste reali, che intendono a chiarire una determinata condizione di cose, e sono preparazione a riforme, dalle inchieste personali, che hanno per iscopo la ricerca di elementi, che possono colpire membri del Parlamento, e sono preparazione a un giudizio. In queste ultime vi ha certo una condizione anormale; insufficienti sono le norme comuni, che regolano la competenza legislativa e giudiziaria. Non si tratta di esaminare fatti noti, ma di scoprirne ignoti, al che impotente è la Magistratura, che esercita la sua azione, quando è già prestabilita una pena, presupposto un reato. Occorrono interrogatorii di testimoni, ricerca di documenti con relativi mezzi coattivi, e si viene in talune inchieste a delle conclusioni che se non sono condanna, significano accusa. Manca d' altro lato gran parte delle guarentigie giudiziarie: non vi hanno giudici costituiti, prima del fatto, che dà luogo al reato; i commissarii non si eleggono che dopo, e sotto influenze politiche; manca la difesa dell' imputato, la separazione dell' ufficio d' inquirente da quello di accusatore. Cosicchè ne risulta un doppio male; mentre l'inchiesta, come organo del sindacato invade il campo giudiziario, si presenta poi monca di quelle forme che tutelano i diritti degl' imputati e impediscono l'abuso dei Magistrati. Epperò molti combattono tale specie d' inchieste, dichiarandole incompatibili coi Governi parlamentari, altri negano la facoltà nell'Assemblea popolare d' investigare su fatti colpevoli dei proprii membri, e vi ha chi riconoscendone il diritto in astratto, vien poi a scalzarlo, non ammettendo la procedura. Va osser-

vato, che i più gravi argomenti contro questa vengono appunto dall' essersi presa come punto di partenza e tipo generale l' inchiesta personale, che non pure è eccezionale, ma sfuggirebbe anch'essa alle norme comuni, ove anche si volesse formare una legge generale sulle inchieste parlamentari.—Conviene intanto accennarne lo svolgimento, cominciando, come al solito dall' Inghilterra Quivi fu sempre riconosciuta un' alta prerogativa del Parlamento sopra i suoi membri, che non era solo vigilanza, ma traducevasi anche in accusa ed arresto, sopratutto nell'epoca anteriore alla Rivoluzione del 1688. Vi fu anzi un periodo non breve, in cui lo sforzo di determinare i grandi Poteri pubblici, coronato dal successo contro gli abusi della Corona, spinse il Parlamento ad eccessi non pure verso i ministri, non ancora costituiti sulla base dei partiti, nè legati nella solidarietà del Gabinetto, ma anche verso i rappresentanti. Era conseguenza dell'antico privilegio sulla vita, sull' onore e la libertà dei cittadini. Incerti i confini tra il diritto e la procedura: nel 1626 nell' accusa contro Rockingam si sostenne, «che bastano pubbliche voci per un titolo di accusa contro i ministri» e nel 1678, nel processo Damby, si propugnò la massima « che essi fossero responsabili non pure della legalità, ma anche della lealtà ed utilità di tutti i loro atti ». E la Camera alta si arrogò persino il diritto di procedere contro i membri dell' altra, (nel 1689 contro Blair) benchè in tempi men liberi, si fosse dichiarata incompetente in simili circostanze (1).

---

(1) Homersham Cox, *The Institutions of the englisk Government*. London 1863, p. 469. — Fischel, *Storia della Costituzione inglese*. trad. it. vol II p. 313.

È chiaro che quando si correva con tanta facilità all' accusa, poco si pensasse all' inchiesta. La Camera dei Comuni esercitava in modo sommario il diritto di espulsione, assumendo anche in altri casi quella sovranità, che le spettava in materia di elezione. Solo poche volte credette investigare, sebbene con rapido processo, sulla condotta dei suoi membri, prima di applicare la misura di espulsione, come fece nel 1695, con l'inchiesta sull' *East-India Company* rispetto al duca di Leeds, e nel 1722 contro Aislebie con l'inchiesta sulla *South-Sea Company*.

Dall' epoca del Lungo Parlamento, che in tale materia si trasformò non rare volte in Convenzione, sino al 1782 (3 maggio), quando la Camera dei Comuni annullò, dopo cinque anni di lotta, sopra una mozione quattro volte rinnovata, il voto violento col quale avea dopo tre espulsioni, dichiarato il Wilkes ineleggibile in onta alla legge, l'Inghilterra offre precedenti poco imitabili in un Governo parlamentare (1). Nè v'è a discutere sul diritto di espulsione, ammesso come prerogativa, ma sulla mancanza di quelle guarentigie che ne giustificano l'applicazione, e che oramai la pratica ha fissato in casi speciali, temperandola talvolta col criterio della sospensione, per lungo tempo, era caduto in desuetudine (2).

Una nuova fase avveniva sullo scorcio del secolo passato, quando ebbero assetto definitivo quelle istituzioni, che lungo un secolo intesero a un accordo tra la

---

(1) MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. ed. cit. vol. I. p. 465-480.

(2) Li enumera il MAY, *A treatise on the Law Privileges ecc. of Parliament*. London 1879 p. 62.

Corona, il Gabinetto e i partiti, riescito allora qualche volta per virtù di persone, più che di principii. Ma restava qualcosa di personale nella pratica parlamentare: era sugli individui più che sui servizii che svolgevasi il sindacato, donde il carattere delle riforme, che risentivano di misure provvisorie piuttosto che di norme fisse e generali.

La corruzione fin dai tempi del Walpole era divenuta un sistema organizzato. Egli potea vantarsi di conoscere la tariffa di ogni inglese e appagarne i bisogni, spendendo negli ultimi dieci anni più di un milione di lire sterline dei fondi segreti (1). La incertezza e mobilità di molta parte del bilancio variabile dello Stato; l' ibrido meccanismo della lista civile, non ancor depurata di sinecure e pensioni, come la Corona non era libera di favoriti e cortigiani; la base fragile di Gabinetti, non fondati sulla fiducia della maggioranza, chè non erano ancor bene stabiliti i loro rapporti; il pessimo sistema elettorale che permetteva, come disse Horne Took, « che alla Camera dei Comuni si affittassero scanni di legislatori così pubblicamente, come stalle pel bestiame bovino alle fiere », spinsero le cose fino a tale eccesso da destare una vigorosa reazione nel Parlamento. Prevalsero allora le inchieste personali, rese sovente ingiuste dalla preoccupazione d'interessi partigiani. La storia di quei tempi è piena di accuse formidabili, che si scagliavano a vicenda i partiti; per partecipazione a lucri di prestiti, di forniture, di pensioni, di lotterie, e per con-

(1) Macaulay, *Essai on Walpole* — Fischel, *Storia cost.* ed. cit. vol. II, p. 350.

danne inflitte dal Parlamento (1). Ma la pratica odierna ha respinto gran parte di quelle procedure sommarie, e ristretto in brevi confini il diritto della Camera ad inquirere sulla condotta dei proprii membri.

Pure le inchieste personali erano un progresso sul sistema delle espulsioni; simulavano non foss' altro, forme di giudizio, erano meno frequenti e meno sommarie. In questo secolo, diminuite quelle sorgenti di corruzioni sono anche divenute più rare. Causa più frequente è la partecipazione di un deputato a lucri provenienti da affari trattati in Parlamento; lo effetto si riduce per lo più all' annullamento del voto. Dalla risoluzione del 2 maggio 1695 a quella ultima del 22 giugno 1858 (2), il progresso non è già nella misura della punizione, ma nel criterio di definire i modi di corruttela, nel metodo di esercitarla. L' inchiesta personale ha spuntate molte delle sue armi, già acuite dagli odii di partito, ed è divenuta un mezzo di garentire la dignità della Camera, di punire un'offesa alle sue prerogative. (*Breach of Privilege*).

Certo il diritto di accusare pubblicamente, in seno alla Camera, deputati è pericoloso; nè so che si usi altrove che in America e in Inghilterra. Epperò bisogna circondarlo di ampie guarentigie nella procedura: alla gravità della denunzia dee corrispondere il diritto del-

---

(1) MAY, *Histoire constitutionnelle ecc.*, ed.cit. vol.I, p. 375-383.

(2) « That it is contrary to the usage, and derogatory to the dignity of this house, that any of its members should bring forward, promote, or advocate in this house, any proceeding or meausure in which he may have acted or been concerued, for or in consideration of any pecuniary fee or reward ».— MAY, *A treatise on the Law, Prieileges ecc.*, ed. cit. p. 98, 99.

la difesa. Si può citare un esempio recente. Nel febbrajo 1858 il Roebuck, radicale, accusò dinanzi alla Camera il Butt, avvocato, di corruzione per aver preso compenso da un principe indiano a fine di promuovere una legge in Parlamento. Fu scelta il giorno stesso una commissione d' inchiesta, e dato il diritto alla difesa di farsi rappresentare, come in regolare giudizio.

Di tali accuse ed inchieste non si trova più traccia nelle discussioni parlamentari, e se ne apprende il risultato dalla stampa o per vie indirette. Ma sono altri costumi: il deputato, se innocente, n'esce impregiudicato, come lo si può dopo una querela; come ne uscì il Lowe, poi ministro delle finanze, accusato nel 1868 di aver sottratto un documento da una pubblicazione fatta innanzi alla Camera. E da parte dell' accusa v' è il freno della pubblicità, del dovere in chi la fa di sostenerla innanzi alla commissione d' inchiesta, del risultato che può colpirlo come denigratore. Tal giudizio è politico, ma la pena è abbastanza grave in un paese, dove è sì alto il prestigio di membro del Parlamento.

In Italia sul principio del nuovo Regno gravi sospetti determinarono delle inchieste, che se non furono schiettamente personali, nella iniziativa, vi si trasformarono poi, quando la Camera temè compromesso l' onor suo dinanzi al paese. Donde avvenne che l'inchiesta si presentasse nella sua forma eccezionale, che si credesse suo ufficio permanente quello che le veniva singolarmente per la necessità politica del momento; il che provocava obbiezioni, che involgevano insieme la procedura e il diritto.

Nessuna resistenza trovarono le commissioni d'inchiesta in qualsia ordine di cittadini, e fu riconosciuta la pratica della delegazione di facoltà anche più gravi

per parte dell'Assemblea, sopratutto in occasione della inchiesta sull' esercizio delle ferrovie meridionali e sulla Regia, allorchè le commissioni poterono chiamare e costringere testimoni, deferir loro il giuramento, far visite domiciliari a istituti ed a privati, chieder documenti di ogni specie, rovistar carte. Ora ciò è parso enorme a taluni: si è discusso anzitutto se il Parlamento possa delegare facoltà, che non ha esso medesimo; si tratterebbe di confondere i Poteri, d'investire il Corpo legislativo di attribuzioni esorbitanti e incostituzionali, di togliere le guarentigie che si coordinano allo spirito di gerarchia dei funzionarii, all' autonomia dell'amministrazione, alla competenza giudiziaria, e subordinarle alla volontà illimitata di una commissione politica.

Lo stabilire ammende gravi, fu detto, viola l' ordine giudiziario, il subordinare i pubblici funzionarii a produzioni di documenti e a deposizioni può sconvolgere i servizii, l' investigare titoli di reità per i creduti autori di un fatto, che è oggetto della inchiesta, esce dalla sfera di attività della Camera, che non ha il diritto di ricercare o verificare delitti, salvo che non sieno di ministri. Oltrechè le persone possono averne più danno che non da qualsiasi sentenza e per la maggiore pubblicità, e per la negata difesa e pel difetto di più istanze Per tali motivi qualcuno, come il Brouckere nella Camera belga nel 1831, e il Bonghi nella italiana nel 1869, non esitò a tacciare d' incostituzionale tale specie d' inchiesta. Ma non è dubbio che si esageri un poco. Il potere ispettivo della Camera non può concepirsi in una sfera astratta: dovendo venire a contatto immediato con fatti di varia natura, è necessario che possa disporre di mezzi adatti a bene vagliarli.

Nè quì l'Assemblea, o per essa la commissione usurpa attribuzioni giudiziarie. Anzitutto conviene definire la natura della cosa e lo scopo, al quale devono servire quei mezzi. La commissione d'inchiesta non viene a sostituirsi all'autorità giudiziaria, nel qual caso soltanto si potrebbe parlare di invasione: ma ha oggetto ben diverso. Il magistrato trova sancita una pena per un dato fatto; esamina se il fatto esista; poi chi ne sia l'autore. Il suo cammino è ben tracciato dalla legge; egli non deve che applicar questa. L'inchiesta non presuppone una pena, un reato; che anzi in tale ipotesi, non avrebbe ragion di essere: basterebbe la denuncia di fatti e autori ai tribunali. Invece versa nell'esame di una serie di atti e di fatti, che sfuggono alle categorie previste dalla legge, che danno un resultato amministrativo o politico, sul quale sovente non porta giudizio nemmeno l'Assemblea medesima, che ha ordinato l'inchiesta. E nel caso stesso di tradurre innanzi alla Camera alta i ministri, quella dei deputati si limita ad una istruttoria, che non ha nulla di comune con la giudiziaria, in quanto si restringe nel campo delle informazioni, dovendo metter capo non ad una sentenza di accusa, ma ad una denunzia.

L'argomento adunque è diverso: adatto ad un'inchiesta parlamentare non può formare oggetto della competenza giudiziaria: epperò la commissione delegata dall'Assemblea agisce per virtù propria, ha dinanzi a sè una sfera di azione ben definita, non invade il campo di alcun altro Potere, non gli si sostituisce. Allora è in nome appunto di quella necessità di cose, che essa deve essere investita di facoltà adatte a raggiungere il còmpito suo. — Che se sono identiche a quelle che usa il magistrato non però possono dirsi incostituziona-

li. La guarentigia sta nella condizione delle cose, di che è giudice l'Assemblea, e nelle norme che questa saprà designare, solo in circostanze eccezionali. Così, nell'art. 3. della legge per la inchiesta sulla sicurezza pubblica in Sicilia, la Camera italiana — 16 giugno 1875 — estese ai testimoni da interrogarsi parecchie disposizioni del Codice penale.

In fondo c'è un grave equivoco. Non è mai stata attribuzione costituzionale del Potere giudiziario quella di esaminare e far comparire delle persone, vedere documenti, ispezionare luoghi: può farlo anche l'Amministrazione. Facoltà esclusiva al magistrato è solo quella di giudicare; non già l'altra d'istruire. Quei mezzi li consente a lui la legge, come può darli al funzionario senza confusione di materie e competenze: il resultato della investigazione è atto istruttorio, che non ha di giudiziario, altro che la forma, in quanto è compiuto da persona che apparteneva a un ordinamento speciale. Se quei mezzi adunque li concede la legge, non emergono dallo intrinseco organismo del Potere giudiziario, è chiaro che possa anche attribuirseli, sebbene in casi rarissimi e come per eccezione, il Potere legislativo. Sarebbe davvero strano che li avesse il funzionario, non una commissione parlamentare. Sicchè può parlarsi di eccesso, non d'incompetenza: ma contro gli eccessi può provvedere il buon senso e l'educazione politica delle stesse Camere che sappiano limitarsi, o dei membri delle commissioni, che intendano il delicato ufficio.

Nè è a temere che i resultati ottenuti con un metodo parlamentare influiscano come precedenti giudiziarii. Questi sono determinati da forme particolari, che non ammettono equipollenti. Ogni funzione procede per l'or-

bita sua: anche i fatti esaminati da un' inchiesta elettorale possono dar luogo a un giudizio penale su brogli elettorali: ma non si esclude la prima funzione perchè può dar luogo alla seconda: per altro ben definito è il limite che le divide: il reato (1).

Va deplorata adunque l' occasione, ma non può mettersi in dubbio il diritto della inchiesta personale, salvo sempre a riguardarlo come eccezione. Può in una Assemblea sorgere il dubbio, che un fatto che implichi scandalo, corruzione, malversazione abbia attinenze dirette o indirette con membri della medesima. Qualcuno quì ha conchiuso recisamente: non è il caso d'inchiesta, ma dell'autorità giudiziaria: il che a parer mio comprende un circolo vizioso. L'autorità giudiziaria non può procedere, che quando abbia innanzi un fatto determinato e punibile. Occorre dunque investigare prima la natura del fatto: il che non può il magistrato, perchè manca di quei mezzi onde dispone l' autorità amministrativa e politica. Ma non possono dissimularsi i pericoli di un tale diritto, e di una procedura, che potrebbe colpire i rappresentanti della Nazione con l'arme della passione politica. « La Camera non potrebbe assumere d'instituire, nè a favore nè contro alcuno dei suoi membri, giudizii; o di fare dichiarazioni del genere di quelli che ora sono invocate, senza scalzare i principii sui quali si assicura nell' ordine costituzionale l' indipendenza dei rappresentanti della Nazione; senza porre in mano alle variabili maggioranze un' arma di cui sarebbero tutte inevitabilmente tratte ad usare, a scapito, non mai in presidio delle pubbliche libertà. Così

(1) Disc. Cadorna, *torn. in Senato 8 giugno 1864.*

presso noi, come presso tutte le nazioni libere un tale potere in linea giuridica è riservato esclusivamente ai tribunali, ed in linea politica agli elettori, i quali lo esercitano non senza efficacia, quando vi sono chiamati dando o ricusando i nuovi suffragi (1) ».

Usando abitualmente di quel mezzo pericoloso ne andrebbe via il prestigio dei deputati, la forza stessa dei partiti: la maggioranza potrebbe proscrivere opinioni gittando il dubbio sul carattere stesso di qualche membro che le desse ombra. Può bene la colpabilità di un deputato resultare della conoscenza di un fatto: ma anche allora, più che l' individuo, è il fatto che diviene oggetto dell' inchiesta : e la Camera, pur avendo facoltà d' investigare , non potrà mutare una commissione in magistrato d' istruzione e di accusa. Bisogna sempre avvertire che il risultato delle inchieste, anche personali, non è nel vero senso un giudizio. Il quale per natura sua riesce o ad una assoluzione o ad una condanna; anzi in argomento che riguarda la reputazione di un individuo sospettato, i due termini s' integrano a vicenda; chè ove il querelante riesca vincitore come diffamato, il suo avversario diviene calunniatore. Ora quando una commissione d'inchiesta d' indole puramente personale voglia emettere un giudizio rispetto a membri dell'Assemblea, può avvenire che mentre questi resultano innocenti, rimangano impuniti coloro che suscitarono quell' inchiesta. La Camera sarà stata trascinata a sospetti, che pur se non colpiscono l'individuo, tornano a danno delle istituzioni; e l' indi-

(1) Svolse lucidamente tali idee il Melegari nella Relazione 1862 innanzi alla Camera dei deputati.

viduo non avrà mezzo di far valere in giudizio le ragioni sue, per veder puniti i suoi detrattori coperti dall' anonimo.

Nè si opponga che il giudizio della commissione, sia comunque, non è d'indole penale o coercitiva, ma semplicemente censoria; anzi non è che preparazione ad un altro stadio, che dovrà percorrere, ove bisogni, l'autorità giudiziaria, nel caso che si trovino elementi di reato (1). Chè, sebbene diversa la forma, identica è la sostanza: il giudizio della commissione, benchè d'indole politica, porta implicita per l' individuo colpito una pena nella censura inflittagli; che può riuscire più grave di quella che il Parlamento infligge ai ministri. Quì ogni questione è complessa, abbraccia interessi di partiti, metodi di Governo, contrasti di programmi; e sonovi non di rado circostanze di ordine superiore, specialmente in argomento di politica estera, in cui pur volendosi far cadere un ministero si giudica più sfortunato che incapace, punto colpevole; chè anzi non rare volte si cambia a poca distanza il giudizio e si rialzano oggi al potere, più forti e più autorevoli quelli, che jeri soggiacquero a un voto dell'Assemblea. Lì invece le censure convergono sempre a un punto determinato che riguarda la moralità, la persona del deputato: si subisce una pena che non ha

(1) In Francia, nel 1848, allorchè l'Assemblea ordinò un'inchiesta sull'insurrezione di giugno, prima di decidersi a consentire l' autorizzazione a procedere contro due rappresentanti, sul rapporto di M. Quintin-Bauchart conchiuse, il 25 agosto: «Considerando che degl' indizii gravi, resultanti sia dall' istruzione giudiziaria, che dall' inchiesta parlamentare, indicano i cittadini.... quali partecipi scienti, quali autori principali o quali complici all'attentato del 15 maggio....»

precedente sanzione, in virtù di una procedura che non presenta le guarentigie piu elementari del metodo accusatorio, per opera di un magistrato, non costituito per legge, ma per delegazione del Potere legislativo, in seguito a fatti incerti e indeterminati. Nell'ipotesi favorevole al deputato su cui s'investiga, egli non avrà modo di riabilitarsi con l' esperimento di un azione, che colpisca i suoi persecutori; nell'ipotesi contraria, si darà àdito ad una procedura giudiziaria, mercè un'istruzione che deve rifarsi, che pur non avendo efficacia giuridica di precedente, ne esercita una grandissima e pericolosa sulla pubblica opinione. Si potrà dar luogo all'eccesso, che sieno intesi dal magistato una nuova volta con giuramento testimoni, già intesi in simil modo da una commissione parlamentare: si troverà così violentata la libertà dei testimoni e insieme quella del magistrato, che rischia, o di rimanere preoccupato dai resultati della inchiesta, o di respingerli con soverchia rigidezza per mantenere la indipendenza del proprio potere.

Molti degl' inconvenienti delle inchieste personali ha dimostrato quella ordinata in Francia, per indagare sull'amministrazione del decastero della guerra sotto il generale de Cissey: sebbene qui la situazione fosse diversa; nè l' imputato membro dell' Assemblea. L' autorità parlamentare è stata invocata e messa in moto in quella guisa che la magistratura, senza offrir di questa le guarentigie, nè pei mezzi d'iniziativa, nè pel modo di svolgimento, nè per la decisione: ossia si è istituito un processo, senza diritto evidente, senza norme definite, esposto al pericolo di delazioni, d' insinuazioni, di eccesso di poteri; che attingeva ad una accusa di tradimento e di concussione, raccolta nella stampa e nella così detta pubblica opinione, e metteva capo ad un verdetto, che a-

vea valore di sentenza contro la vittima, e non ne avea alcuno verso i suoi detrattori. Si sono eccitate le più volgari passioni, il malcontento di antichi subalterni; sonosi raccolte vaghe imputazioni, alimentate da interessi personali e da intrighi, ai quali non erano estranei giornalisti, deputati, militari. Processi tali, che hanno per movente l' anonimo, per conseguenza lo scandalo più che la giustizia, minacciano i principii più elementari della procedura, le guarentigie della libertà individuale: sono una falsa interpetrazione della funzione parlamentare. La commissione ha dato il suo verdetto, come un Giurì. « Sulla prima quistione: Il Generale de Cissey è direttamente o indirettamente colpevole di tradimento? — La commissione a unanimità ha risposto negativamente » Così sulla seconda questione, per l'accusa di concussione. — Ora se il giudizio fosse stato diverso e il de Cissey dichiarato colpevole, in virtù di quel titolo avrebbe la commissione condannato? Donde derivato il diritto di giudicare come tribunale?

Ma vi ha dippiù. La sanzione dell' inchiesta rispetto all' accusato è in quel giudizio di assoluzione. Qual' è la sanzione rispetto a quelli che l' hanno accusato e diffamato? La commissione non l' ha dato e nol poteva: ha definito i denunciatori in complesso come dei *plaignants déboutés*: e null'altro. Si è avuto dunque un giudizio senza equilibrio per le due parti, anzi con questo resultato assurdo, che ne riceva sempre qualche danno l'accusato, anche se sia assoluto, non ne abbia mai pena l' accusatore, o perchè ignoto o perchè contro lui non vi è possibilità di condanna, anzi meglio di giudizio (1).

---

(1) Revue *des deux mondes*, April 1881.

IV. Ho esposto, il più chiaro che potevo, le varie vicende, gli argomenti in sostegno, le obbiezioni delle inchieste personali. Sulla loro necessità in alcuni gravi momenti convengono anche gli avversarii: sulle difficoltà dell'attuazione anche i sostenitori. Possono tuttavia stabilirsi alcuni principii, che riescono ad una conclusione un pò diversa, ma in cui potrebbero, credo, conciliarsi le due tendenze.

Vi ha qualcosa di comune a tutti gli Stati liberi, che toglie via ogni differenza tra l' Inghilterra e il Continente, ed è riposta nel senso di rispetto che il Parlamento deve a se stesso. Nè la tutela della propria dignità deve invocare da altro Potere; in questo è sovrano: nè renunziarla, mancherebbe a un diritto e insieme a un dovere. Allorchè un'istituzione è insidiata dalla condotta delle persone, che son chiamate a garentirla e a svolgerla, ha l' obbligo di difendersi, e la qualità dei mezzi è definita dall'altezza del fine. L'inchiesta personale è una prerogativa della Camera, eccezionale senza dubbio, e che non deve esercitarsi che quando manchi altro modo di rivendicare la sua dignità offesa. — Se vi hanno elementi di un giudizio basta la legge, provvede la sanzione penale, funziona il magistrato. Il Potere parlamentare in tal caso sarebbe una usurpazione dalla quale verrebbe più danno, che dalla condotta riprovevole di qualche suo membro; sarebbe un' enormità anzi una deformità che il Corpo politico si mutasse in giudiziario.

(*a*) Un' inchiesta personale è atto essenzialmente politico: epperò politico deve essere il suo resultato. Non vi è accusa, non vi è condanna, nel vero senso; non può quindi da una parte la commissione d' inchiesta assumere funzioni di magistrato; non può dall'altra *il*

deputato inquisito pretendere l'osservanza di tutte quelle forme rigorose che la legge ha per gli accusati (1). Allora l'Assemblea ha il diritto di crearsi una procedura speciale di cui manchi; e quì può dubitarsi se non sia migliore il metodo di provvedervi secondo le circostanze, anzi che per norme fisse : i maggiori ostacoli alla formazione di una legge sulle inchieste vengono appunto da quelle che hanno indole personale — (*b*). Il fatto su cui s'investiga deve riferirsi a funzione parlamentare: solo in questo può rispondere il deputato dinanzi alla Camera: in tutt'altro è sottoposto al magistrato. Nè l'inchiesta, ove esista un processo o una sentenza, deve invadere il campo in cui si svolge l'azione giudiziaria: ne scapiterebbe il decoro dell'uno e dell'altro Potere— (*c*). Occorre prima di procedere ad un'inchiesta, eliggere una commissione che faccia un esame preliminare, e determini la natura del fatto. Non può abbandonarsi il motivo di un'inchiesta a voci vaghe di piazze o a rancori di stampa partigiana: oltrechè potrebbe esser pretesto a falsa interpetrazione « la dignità del Parlamento, l'onore del deputato, il fatto illecito »: frasi elastiche, il cui senso può variare secondo le tendenze politiche — (*d*). È sul rapporto di tal commissione che l'Assemblea decide se

---

(1) Nella Camera italiana gli stessi proponenti dell' inchiesta sulla Regia dichiaravano.—Non intendiamo fare un'accusa, noi possiamo. Non è una personalità che in verun modo siamo venuti a portare dinanzi alla Camera. — Noi abbiamo unicamente voluto dire: vi sono fatti i quali se fossero veri potrebbero finire per offendere più o meno da lontano la dignità della Camera. — Noi non possiamo fare un processo personale o giudiziario, ma invochiamo un processo generale e politico — V. Atti parlamentari torn. 2, 3, Giugno 1869.

debba o no farsi luogo a un'inchiesta; ed è allora che conviene fissare i criterii e il metodo da seguirsi nella investigazione. La scienza è quì impotente; non può che esprimere un desiderio,che l'Assemblea abbia coscienza di arrestarsi dove comincia l'azione del magistrato; chè lo Statuto non le concede alcuna autorità giudiziaria sui proprii membri —(*e*). La commissione rappresenta una delegazione della Camera, alla quale deve, se occorrono, domandare altri poteri; e quando avrà raccolto indizi gravi ha il debito di notificare il resultato del suo esame alle persone interessate, perchè esercitino il diritto della difesa (1). Ma in tali casi è impossibile escludere i mezzi coercitivi: l'alta posizione delle persone, la vasta clientela potrebbero mandare a vuoto l'opera par-

---

(1) Qualcuna di queste norme fu stabilita in Italia nel 1869, in occasione della proposta SANGUINETTI di una commissione d'inchiesta su fatti che provassero « l' illecita partecipazione di alcun membro della Camera alla Regia cointeressata dei tabacchi ». Si nominò prima una commissione , perchè esaminasse la proposta e quella, pur accettandola, presentò un progetto di procedura,adottato con lievi modificazioni (*a*). V.*Relazione* SAMMINIATELLI 3 Giugno 1869. Tal procedura fu distinta in due stadii , uno preliminare d' informazioni, segreto, l' altro pubblico: combattuto con molta acredine dal Bonghi, difesa con molto calore dal Mancini. V. torn. 10-11, Giugno 1869. La commissione tenne sedute pubbliche dal 1 al 6 Luglio. V. *Atti della Commissione* N. 315—A.

(*a*) Va notato l' art. 5 « Il deputato contro cui si procede avrà diritto di assistere alle sedute pubbliche della commissione, potrà esigere che i mezzi di prova dedotti nello stadio preliminare sieno di nuovo escussi in suo contradittorio, avrà facoltà di produrre tutti quei mezzi a discarico, che giudicherà opportuni e di ottenerne lo esaurimento entro i termini e nei modi che dalla commissione verranno stabiliti ».

lamentare con le astensioni, le resistenze, le false testimonianze, le reticenze. Si può contestare in principio la necessità dell' inchiesta: ma, una volta ammessa, bisogna concederle i modi di sviluppo. È rettorica opporre le forme comuni in circostanze tanto speciali che sfuggono ad un' esatta previsione, come sarebbe violenza estendere quei mezzi, proprii di un'inchiesta personale, alle altre ordinarie. Non si fà l'igiene, come la clinica: ed è nel discernimento di applicare criterii opportuni a casi diversi ch' è riposta la buona pratica del Governo parlamentare.

III.

I. Fatte le succennate distinzioni, l' esame della procedura si limita alle pure inchieste parlamentari, ossia a quelle ordinate dalle Camere per investigare l' andamento dell' amministrazione, l' azione dei ministri nei rapporti tra la legge e i servizii, o l' operato dei proprii membri in cose strettamente connesse all' amministrazione dello Stato. — Chè quì veramente si svolge la funzione inquisitiva del Parlamento, non meno importante che la legislativa nei rapporti più diretti col Potere esecutivo; mentre le inchieste pubbliche intendono ad assumere larghe notizie sulle condizioni politiche e sociali, ufficio qualche volta assunto dal Governo principalmente in Germania (1). Può

(1) *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung ecc., im deutschen Reiche*, I. 1876, p. 207 e segu. — Se ne occupa in un notevole studio il FERRARIS nei *Saggi di economia, statistica e scienza dell'Amministrazione*. Loescher 1880, p. 95-126. Molte di quelle idee andrebbero quì ripetute: ne prendo una definizione. «L'inchiesta pubblica è un procedimento autorizzato dalla legge allo scopo di ottenere in modo principale, mediante pubbliche deposizioni ed in modo secondario, mediante deposizioni scritte, da rendersi pubbliche integralmente con la stampa, tutte le informazioni possibili a raccogliersi su un argomento di interesse generale, predeterminato della legge stessa». Ivi p. 100.

ben dirsi che le inchieste parlamentari formano oggetto esclusivo del Diritto Costituzionale, mentre le pubbliche, come mezzi di legislazione economica e sociale, più propriamente lo sono della scienza dell' Amministrazione.

Anzitutto conviene definire la sfera d' azione che può esercitare il Parlamento nel campo esecutivo. Se universalmente è riconosciuto in astratto il sindacato parlamentare sul Governo, nella pratica produce effetti deboli o violenti, secondo il modo diverso onde s'intende, lo spirito del Gabinetto, e l'educazione dei Corpi politici. L'intervento assoluto dell'Assemblea nell'azione distrurrebbe la responsabilità ministeriale: può chiedere la produzione dei documenti per sua norma, esaminare la condotta dei funzionarii pubblici, dare il suo parere sul modo onde ciascuna funzione di Governo debba essere esercitata (1): ma non può imporre nè ordini nè istruzioni all'infimo tra i funzionarii in rapporto all' adempimento dei suoi doveri. Ha facoltà di prescrivere dei principii, secondo i quali debba procedere il Governo; ma oltre a questo è impossibile per un Corpo legislativo intervenire con vantaggio nei dettagli della pubblica amministrazione (Cobden). Può conchiudersi che la Camera dei Comuni sia un'Assemblea di controllo e di avviso; anzi sarà bene che in alcune circostanze dia avviso per prevenire la necessità del controllo (Canning.) (2).

Ora sia per l' una che per l'altra funzione riesce indispensibile il sistema delle inchieste, il quale dà al-

---

(1) May, *Histoire constit. de l' Angleterre* ed. cit., vol. I. p. 541.—Grey. *On parl. Government*, p. 22.

(2) Todd, *On parl. Govern.*, vol. I. p. 256 N. c.

l'assemblea i mezzi di conoscere i più delicati congegni e fatti dell' amministrazione; senza che invada la libera attività di questa. Il che, per verità, riesce molto più agevole in Inghilterra, dove il Parlamento ha più intimi rapporti con l' amministrazione, non nel senso che ne turbi o eserciti le funzioni, ma in quanto ha una larga facoltà regolamentare; così che vengano i servizii sottratti all' arbitrio ministeriale e subordinati a norme fisse di legge. Ciò spiega come più larghe sieno, in molti casi, le attribuzioni dei comitati d' inchiesta, e meno distinti i limiti, almeno in apparenza, tra il Potere legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario (1). Quindi bisogna esser cauti nell' adattarne l' esempio ai nostri usi del Continente, determinati da una più spiccata e assoluta divisione dei Poteri. La differenza risulta nettamente, solo che si ponga mente alla vasta congerie dei *Bills privati*, che richiamano la maggior parte dell'attività legislativa; e alla cui trattazione non potendo provvedersi con le norme e la pratica comune, ne sorge la necessità di scegliere comitati speciali, che somigliano non poco a quelli che noi diciamo d'inchiesta (2).

---

(1) Osserva il Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, Jena 1875 p. 9.: « *Das Parlament ist nicht blos gesetzgebende Körperschaft, sondern zugleich verwaltende Instanz in den Formen der Gesetzgebung*».

(2) Cohn, *Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik*, Leipzig 1874-75 vol. 1.p.194-199.—Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*. Berlin 1867. vol. II, p. 664 e segu. Sebbene si vada ora accentuando la tendenza di sostituire permanenti funzionarii ai comitati scelti, per maggior guarentigia di tempo, di spesa, di competenza, d'imparzialità. V. Russell, *Recollections and suggestions*, 1875 p. 351, pr. Sheldon Amos, *Fifty years of the english Constitution* (1830-1880). London 1880 p. 95.

A tal procedura di comitati stabili delle due Camere a scopo di provvedimenti amministrativi risponde quella dei comitati costituiti a scopo di provvedimenti legislativi. Anzi in alcune circostanze si fondono i due sistemi; come avvenne nel 1872, in occasione della proposta di unire le due società ferroviarie dalla Contea di Lancaster e di York, che provocò la misura di allargare in unico comitato d' inchiesta i due stabili comitati delle due Camere pei *Bills privati*; affinchè questo potesse in primo luogo investigare, quali riforme legislative dovessero attuarsi in vista della progrediente fusione delle ferrovie, e in secondo luogo quali conclusioni prendere per quel caso speciale.

È in virtù di tale metodo che il Parlamento può provvedere a regolare la immensa e complessa materia, che è sottoposta alla sua competenza; invece di vagare in accademiche discussioni, rendersi conto e osservare da vicino il modo onde si sviluppano i servizii: e pedinare l' opera del Governo in tutti i molteplici e segreti meati in virtù di commissioni d'inchiesta, meglio che non possano le nostre Assemblee per mezzo d'interrogazioni, interpellanze e voti di censura.

Tuttavia salvo queste differenze che derivano dal particolare organismo di quella Costituzione, possono le inchieste inglesi anche nella procedura offrire vasto campo di studii e di esempi a noi del Continente.

II. Il sistema di nomina delle Commissioni influisce mollo sulla loro efficacia. In Inghilterra è simile a quello di ogni comitato eletto, sia nella Camera dei Comuni, che in quella dei Lordi, nella quale peraltro sono assai meno frequenti. Il che risponde al carattere peculiare dei due rami del Parlamento, dei quali quello

che si fonda sulla Rappresentanza ha maggiori prerogativo rispetto al Governo ed alla amministrazione,appunto perchè più intimi sono i rapporti col Gabinetto. Il modo di scelta non dipende dal meccanismo dell' urna, che è inseparabile dallo spirito partigiano e sovente fazioso: chi propone l'inchiesta, segna sulla lista delle notizie — *notice paper* — i nomi dei membri che crede debbano comporre il comitato, e della cui adesione si sarà accertato;nomi che possono essere discussi o scartati da qualcuno dell'opposizione, o d'avviso contrario, ma che generalmente vengono accettati, perchè scelti per la più tra le persone che abbiano competenza speciale nella materia. (1) I buoni frutti si debbono anche quì alla educazione politica dell' Assemblea. Benchè il *quorum* sia limitato a cinque nella Camera dei Comuni, a tre nella Camera dei Lordi, nonpertanto i membri eletti sogliono assumere come un dovere l' onorevole uffizio; il che non toglie che talvolta s' impongano dall' Assemblea ordini severi: così al Comitato scelto della real compagnia atlantica di navigazione, per riferire sollecitamente alla Camera l' assenza di qualsia membro per due riunioni consecutive. Il numero è per lo più ristretto a 15; ma la Camera può variarlo secondo le circostanze; così nel 1834 furono 36 i membri del Comitato scelto per cercare i mezzi di sviluppare la navigazione a vapore in India, e 45 quelli del Comitato per studiare le tasse nelle Contee. (2).

Nè è raro il caso che si aggiungano persone tecniche, estranee, per dare informazioni, ma che non hanno

---

(1) May, *A treatise on the Law ecc:* ed cit. p. 411 e segu.
(2) De Vincenzi, dp. cit. p. 14.

voto. Nella Camera dei Lordi vi ha il privilegio che ogni membro può assistere alle sedute del Comitato e discutere, ma senza deliberare. Questo privilegio non va esteso ai comitati segreti: il che per altro non toglie— e fu opinione sostenuta dal Fox e dal Grey, nel corso della discussione sul Comitato segreto per la Banca d'Inghilterra, — che fuori del Comitato i membri possono riferir notizie,quando lo suggerisca un senso di dovere e di convenienza , secondo la natura e l' oggetto della inchiesta (1).

Invece che dal Parlamento talora un Comitato d'inchiesta viene nominato dalla Corona; nè è da cercarne il motivo esclusivamente nell' argomento da studiare, ma soventi nella maggiore utilità o rapidità: chè può funzionare per più lungo tempo che un Comitato parlamentare, costretto a subire le vicende della sessione (2). Vi è anche un'altra ragione. Per quanto le lotte dei partiti sieno meno vivaci in materia d' inchieste , pure è difficile che queste si sottraggano alle influenze della maggioranza: quindi la scelta potrebbe essere determinata da criterii puramente politici.

La Corona nello interesse dello Stato può fare scelta migliore, tenendo conto delle esigenze speciali per talune inchieste , e cercando le più alte capacità anche fuori del Parlamento; il che può anche giovare a dar carattere meno ristretto alle investigazioni. Non sono tuttavia da confondere tali nomine fatte in Inghilterra dalla Corona con quelle, che tra noi sono attuate dal

---

(1) May, *A treatise of the law* ecc. p. 418, 422 n. 2.

(2) Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen*. ed cit. *p.8*.

Governo. Il quale invece che ispirarsi a principii d'interesse generale, può essere talora dominato dalla passione politica: oltre che quei tali comitati d'inchiesta amministrativa hanno indole diversa in tutto dalle parlamentari; mentre in Inghilterra le commissioni reali vi si collegano, e in taluni casi le sostituiscono, quando la chiusura delle sessione ne impedisca la continuazione.E quì va accennato un più largo ordine di rapporti, tra cui non è difficile sorprendere, come spesso nelle istituzioni inglesi, una virtù logica dissimulata in una casistica confusa e complicata. L' inchiesta, più che a scopo di parte, serve a migliorare le condizioni del Governo e dell'amministrazione. Devono però convenire al suo sviluppo l' organo principale dello Stato che è il Parlamento, e la Corona; dal cui accordo sorge la Commissione reale. Questa differisce di tanto da ogni altra d' indole amministrativa del Continente, quanto la facoltà regolamentare dell' Assemblea inglese da quella che nel Continente è esercitata dal Potere esecutivo. E la commissione reale ha rispetto alla parlamentare quel rapporto che la legislazione del Re in Consiglio *(King in the Council)* con quella del Re in Parlamento, *(King in the Parliament)* (1).

Nascono,ora per suggerimento del medesimo Gabinetto,che chiede di essere illuminato su qualche grave questione,o vuole per senso di dignità, raccolti tutti gli elementi, che possano far valutare l'opera sua; ora, per iniziativa parlamentare, con un indirizzo alla Corona, che il più sovente è fatto dalla Camera dei Comuni, salvo quando sia espressamente richiesto anche il concorso dell' altra da qualche particolare statuto; come

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, ed.cii. vol. II,p.660.

quello che regola le inchieste sulla corruzione elettorale, quale materia che riguarda direttamente il prestigio del Parlamento (1).

Fu qualche volta discusso sul diritto che esercita la Corona di creare commissioni d' inchiesta: ma quelle ragioni si spuntano, oggi sopratutto che la responsabilità ministeriale è ben definita,che una commissione d'inchiesta non può menomarla,e il sindacato del Parlamento non è così sconfinato, da togliere ogni margine di fiducia verso il Governo. Anzi si procede con mirabile accordo.La Corona ha il diritto di nomina, ma questo è ben diverso che ai tempi di Riccardo II e di Enrico IV, quando la commissione d'inchiesta era espressione del volere del Re: l'iniziativa è del Parlamento,ma questo non oserà esercitarla sopra materia che sia oggetto della potestà esecutiva o dell'autorità giudiziaria (1).Anzi sovente è avvenuto che dopo lunga investigazione sopra un determinato argomento,una commissione parlamentare non ha creduto, più insistere, ed invece ha raccomandato che fosse nominata una commissione reale, più capace a raggiungere lo scopo. È per questa via che sono state studiate le più gravi questioni e preparati utili elementi alle più importanti riforme: e le commissioni reali hanno rappresentato una fonte imparziale di ri-

---

(1) Act. 15 e 16 Victoria c. 57, pr. Todd, *On. parl. Govern.* vol. II. p. 347.

(1) Homersham Cox, *The british Commonwealt*, London 1854 p. 250—Nel solo anno 1867-68 funzionarono quasi nello stesso tempo ben 23 commissioni d'inchiesta.—Todd, vol. II p. 348.

(2) Toulmin smith, *On Government by commissions*. London, p. 5 0 e segu.—Todd, op. cit. vol. II. p. 546.

cerche e di suggerimenti, alla quale hanno attinto con pari fiducia Assemblea e Governo.

La nomina è di regia prerogativa, ma vien regolata da criterii conformi a quella tendenza; senza ostracismi o simpatie di partito, con riguardo speciale alla competenza tecnica delle persone, e cade sovente su membri delle due Camere, non solo per ragion di merito, ma perchè la commissione sia rappresentata in Parlamento. Vi hanno partecipato persino dei ministri: così nel 1858 il Peel, segretario di Stato per la guerra, nella inchiesta sull' armata indiana; il Marchese di Salisbury, in quella sull'organizzazione della milizia, e nel 1868 il Lord Cancelliere Cairns, nell'altra sulle leggi di neutralità: sebbene si astenessero dal firmare il Rapporto, per non pregiudicare la loro linea di condotta; come fecero nel 1868 Lord Stanley e sir Stafford Northcorte, entrati nel Gabinetto Derby. Così che non pure tutte le opinioni vi sono rappresentate, ma vi convengono i membri insieme del Potere esecutivo e del legislativo (1).—Varie volte dal 1692 ad oggi si usò il sistema di annunziare i nomi all' Assemblea. Nè le funzioni sono elastiche, ma per lo più fissate o da precedente statuto o da risoluzione del Parlamento, il quale in date circostanze può aggiungere altre facoltà straordinarie a quelle già concesse dalla Corona nella sua nomina; come avvenne nel 1867, rispetto alla inchiesta sulle società commerciali.

Come nella sua origine così nei resultati la commissione reale d' inchiesta si coordina al Parlamento, che può censurarne la procedura quando la crede poco

---

(1) Todd, *On parl. govern.* vol. II. p. 350 N. v.

corretta, incompetente, o in qualsia modo indegna della fiducia del Governo e dell'Assemblea; o chiederne in qualche caso la revoca con un indirizzo alla Corona, e ordinare la comunicazione del Rapporto (1); a differenza delle commissioni ministeriali, la cui nomina e il cui lavoro si considerano di competenza esclusiva del Potere esecutivo.

Tale specie d'inchieste per commissioni reali hanno adunque carattere e forma speciale, ignoti a noi del Continente, e poco imitabili forse per lo spirito invasore della nostra politica; rappresentano nel loro organismo, come la maggior parte delle istituzioni inglesi, qualcosa di stabile che risponde a certi fini dello Stato; e invece di essere abbandonate all'autorità di un solo organo del Potere legislativo facile a trasmodare, si collegano insieme a norme di statuti ed alle prerogative della Corona e del Parlamento.

III. In Francia la nomina delle commissioni è fatta dall'Assemblea, che fissa il numero dei membri secondo la importanza dell'inchiesta. Manca in questo l'uniformità dei precedenti, come in Inghilterra. Anzi durante un certo periodo, quando di tal diritto poco usava il Parlamento, si confusero i poteri di una commissione che giudicava della convenienza, con quelli di una commissione che dovesse compierla. Mentre è chiaro che il mandato della prima si limita a un astratto giudizio, quello della seconda deve essere esplicitamente conferito dall'Assemblea. Giustamente osservava il Baze in

(1) L'organo diretto che comunica con tali commissioni è sempre il Ministero dell'interno. Homersham Cox, *The institutions of the engl. governm.* p. 672.

occasione della proposta del Gardier per la nomina di una commissione d' inchiesta: « Quando tale proposta presa in considerazione s'invia agli ufficii, che eliggono una commissione, la competenza di questa si restringe alla questione di sapere se sia luogo a fare un'inchiesta. Il che deve essere discusso nuovamente in Assemblea prima che si proceda alla nomina dei membri (1)». Altrimenti si avrebbe una commissione d' inchiesta stabilita senza voto diretto delle Camere. Oramai questa è pratica seguìta, salvo una sola eccezione, giustificata dall'urgenza e gravità della circostanza, il 19 febbrajo 1871, quando si nominò in seno agli ufficii la commissione d' inchiesta sui negoziati con la Prussia.

Perchè si cogliessero migliori resultati dalle inchieste, ha talora l'Assemblea autorizzato la commissione ad aggiungersi persone estranee, delle quali creda utile il concorso. Così per l'art. 2 della risoluzione 25 Mar- 1872, per l'inchiesta sugli atti del governo della Difesa nazionale, la commissione chiamò tre ex-deputati e 18 persone estranee. Va notato che tale facoltà ha bisogno di una decisione formale della Camera; che le persone aggiunte hanno solo un voto consultivo: che si usa questo metodo quasi esclusivamente nelle inchieste pubbliche, secondo il senso già indicato; e ciò per la necessità di avere esatte notizie da persone che appartengono a una data classe sociale, della quale si vogliono studiare lo sviluppo e i bisogni. Come a questo provvede la Camera col provocare la nomina di una com-

---

(1) Journal Officiel, *séance* 21 *Janvier* 1871—V. pure le dichiarazioni del Presidente Grevy, *séance* 15 Janvier 1872.

missione reale in Inghilterra,soccorre in Francia la stessa commissione per delegazione dell' Assemblea.

Varii metodi ha usato il Parlamento in Italia per la nomina delle commissioni d' inchiesta , pel numero dei membri, e per la partecipazione di altri individui fuori dell' Assemblea. Talora l'ha fatta direttamente come nel 17 e 18 dicembre 1862, per l'inchiesta sul Brigantaggio ; nelle sedute 8, 23 Marzo 1866 per l' inchiesta sull'amministrazione finanziaria dal 1859 al 1865; nel 14 e 15 Marzo 1868, per l'inchiesta sull'abolizione del Corso forzoso; nel 13 e 15 Giugno 1871, per l'inchiesta sull' andamento della tassa sul Macinato ecc. Nella maggior parte dei casi ha delegato tal nomina al presidente: qualche volta ha usato un sistema misto, deferendo parte della nomina al Governo con disposizione inserta nel voto : come in occasione dell' inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia , 16 Giugno 1875 , quando deliberò che la Commissione fosse costituita di tre senatori e tre deputati eletti dalla presidenza delle rispettive Camere e di tre commissioni eletti dal Governo ; o come si è fatto per l' inchiesta ferroviaria e ultimamente per l'inchiesta sulla marina mercantile. Quest' ultimo è il metodo da preferire, perchè raccoglie i migliori elementi politici, rappresentati dalla Camera dei deputati, e i migliori tecnici, scelti nel paese a discrezione del Governo ; ed esprime quell' armonia di rapporti che deve mantenersi tra il Potere legislativo ed esecutivo, specialmente rispetto ad argomenti, che interessano, non alle esigenze del partito ma a tutto lo Stato. Una procedura speciale si adottò nel 1862, quando gli ufficii della Camera dei deputati nominarono dapprima una commissione, che riferisse sul Rapporto del Generale La Marmora sul Brigantaggio, e in seguito

alla lettura si deliberò la nomina di una commissione d'inchiesta, annunziandolo nella seduta pubblica del 17 Dicembre 1862; col mandato di proporre le norme che meglio credesse adottare nella procedura.

IV. I termini tra cui si svolge l'inchiesta parlamentare sono i documenti e le persone. « *To send*, dice la formola inglese, *for persons, papers and records* ». È un diritto inerente ad ogni comitato scelto, ma che si ritiene implicito in quelli della Camera dei Lordi; si dichiara espressamente in quelli della Camera dei Comuni, in virtù di quel principio tradizionale di delegazione, che sorto in forma feudale sin dall' epoca normanna si è poi venuto sviluppando e trasformando col Governo parlamentare (1). Il diritto di esaminar documenti si collega alla natura dei rapporti del Parlamento col Potere esecutivo. Certo sarebbe impossibile ogni sindacato, ove mancassero i mezzi che ne determinano l' oggetto: e tutt' al più si ridurrebbe a ginnastico esercizio di parole. Dal che rifugge il Parlamento inglese che, per le sue stesse origini, per la lunga pratica, la vigilanza assidua che esercita in ogni sfera della vita dello Stato e della società,—checchè ne dicano i retori del *self-government*—invece di proclamare massime, si piace d' investigar fatti e prender notizie di tutto quanto concerne l' azione del Governo.

Tuttavia è riconosciuto un limite a questo diritto: come la funzione legislativa trova dinanzi a se una competenza speciale per alcune materie, riguardanti sopratutto le Colonie, nel *Privy Council*, così la funzione

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, Berlin 1867. vol. II. § 54.

spettiva, donde emana l' inchiesta, si afferma, in taluni argomenti, dinanzi alla prerogativa della Corona. Vi ha una doppia specie di documenti, che risponde a un duplice ordine di competenze: la Camera può direttamente ottenere informazioni e notizie su quanto riguarda commercio, finanza, materie generali e locali, compulsando tutti i pubblici servizii posti sotto il sindacato della Tesoreria, o costituite per legge ; ma ha bisogno di un ordine della Corona, da invocare con indirizzo, per esaminare trattati , corrispondenze con le colonie , documenti relativi all' esercito, al governo civile ed all'amministrazione della giustizia (1). Va notato che per tali materie la richiesta si fa alla Corona non ai ministri , il che risponde al concetto che informa l' amministrazione. Questa non è appendice del Gabinetto, non ne segue le altalene, sente l' impulso che muove, non l' influenza che corrompe, della politica. È connessa più intimamente allo Stato che al Governo, è regolata da leggi permanenti, ha un fondo stabile nel bilancio , è però posta sotto la tutela della regia prerogativa. E come in questo severo organismo trovano i ministri un freno al loro arbitrio, rispetto all' amministrazione, così ne attingono, quasi in compenso, quel tanto di autonomia e di forza che resista agli arbitrii del Parlamento. Donde il diritto di rifiuto per quei documenti, che riguardano sopratutto la politica estera o affari privati, salvo in caso di delinquenza, o Rapporti confidenziali. Nè solo per motivi di competenza può il Ministero rifiutarsi, ma anche per considerazioni di politica , per

(1) May , *A treatise on the law* ecc. ed. London 1879: tutto il cap. XX p. 576 e segu.

convenienza, per evitare scandali. Pure son casi rari, e ne risponde al Parlamento (1).

Secondo tali criterii va regolato il diritto dei comitati d'inchiesta. Possono chiedere con ordine proprio i documenti che spettano al dominio dell' Assemblea; debbono invocare da questa un indirizzo alla Corona o rivolgersi al Ministro del decastero cui appartengono, per quei documenti che si riferiscono alla regia prerogativa. — Passo sulla procedura speciale: basta aver accennato il diritto (2). Il quale può esercitarsi, sebbene con molte restrizioni sopra ogni materia, sulla quale o il Parlamento o la Corona abbiano giurisdizione, e rispetto a corporazioni o amministrazioni costituite per atto del Parlamento: ma non su private associazioni, o individui non esercenti pubblica funzione.

Quanto alle persone il diritto delle due Camere e quindi dei comitati risente ancora, sebbene in modo più mite, di quelle attribuzioni giudiziarie, che allora erano naturali e costituzionali, ora si ritengono come privilegi e sono spesso contestati in seno alle medesime Assemblee. Il comitato scelto invita, se dei Lordi pel *clerk*, se dei Comuni pel *chairman*, le persone che crede atte a informare: in caso di rifiuto o di negligenza ne riferisce alla Camera, che provvede con ordine di comparizione da mutarsi, se inefficace, in arresto. Vi ha dunque un mezzo coercitivo: ma è concesso non al comitato, ma all' Assemblea, come misura eccezionale

---

(1) V. una larga casistica pr. Todd. *On. parl. Govern.* vol. II p. 278 e segu.

(2) V. May, *A treatise. on the law ecc. p.417.*—Homersham Cox, *The institutions* ecc: p. 154.

che vincola la libertà degl' individui, e che presuppone un' offesa della dignità parlamentare.

La facoltà d' imporre giuramento ai testimoni, fu sempre ritenuta come esclusiva della Camera dei Lordi, derivante dalle sue attribuzioni giudiziarie. Donde una serie di sanzioni penali, rispondenti ai vari gradi di colpabilità, secondo il Diritto comune. Nell' altra Camera invece tal facoltà non fu creduta inerente alla propria competenza.

Nel secolo XVII, salvo sotto la breve Repubblica, ne usò in via di espedienti, ora delegandola ad alcuni tra i suoi membri, che fossero giudici di pace (ed era grave anomalia, chè quella qualità veniva a mancare allorchè s' investigava sopra materie estranee a tale giurisdizione), ora a magistrati, ora ai suoi rappresentanti in un comitato misto delle due Camere (1). Lungo il secolo scorso la pratica fu modificata: si ritenne quella facoltà, come un diritto imposto da certe necessità, sopratutto nelle inchieste personali. Finalmente nel 1871, su proposta di un comitato scelto nel 1869, fu votato uno statuto, che riconosce alla Camera tale diritto d' interrogare i testimoni con giuramento e di applicare le pene allo spergiuro. Tuttavia la Camera non delega tal diritto che nelle inchieste di natura giudiziaria o che abbiano un carattere affatto speciale (2). In ogni modo la testimonianza, per cosciente proposito difforme dal vero, sebbene non confortata dal giura-

---

(1) Il che risaliva ad antica usanza. V. Stubbs *The constitutional history of england*. Oxford 1878 vol. II. § 457.

(2) Ne ha usato la prima volta, nel 1875, il comitato scelto sui prestiti all'estero. May, *A treatise*. ecc p. 442

mento viene punita come offesa al privilegio parlamentare (1).

V. Non è facile trovare in Francia stabilità di norme e continuità di pratica, rispetto a questa procedura, che si modificò secondo le varie forme di Governo: sebbene le inchieste parlamentari sorsero, in maggior parte, col prevalere della democrazia. Possono tuttavia notarsi alcuni criterii. Anzitutto fu riconosciuta sovrana l'Assemblea nel determinare con semplici voti o interni regolamenti l'esercizio delle proprie funzioni, tra le quali il diritto d'inchiesta, senza distinguerne le varie specie. E il farlo era importante: l'Assemblea ha i pieni poteri per regolare le materie della verifica dell'elezioni, della messa in accusa contro i ministri;—e quì basta una semplice risoluzione: ma occorre una legge per tutte quelle materie che non riguardano questa Camera o l'altra: ma direttamente il Potere legislativo. Ben diversa era quindi la competenza delle inchieste parlamentari, come espressione del sindacato: nè poteva usarsi lo stesso metodo per regolare le facoltà delle commissioni, sia rispetto ai documenti che ai testimoni. Pure, si contestò qualche volta la facoltà assoluta della Camera: la commissione del 1842, preseduta dal Pascalis opinò, che non si potessero costringere i testimoni in mancanza di una legge; e il ministro dell'interno sostenne, che notizie e documenti non potesse la commissione richiedere che per mezzo del ministero; in virtù del grado e della responsabilità sua, e della

(1) Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England* Leipzig 1875 p. 17.

separazione dei Poteri. Ed in epoca recente, nel 1875, il Tailhand, ministro di Grazia e giustizia, negò alla commissione preseduta dal Grevy comunicazione di documenti, « che resultando da una istruzione gindiziaria non potevano sottoporsi a una commissione d'inchiesta avente carattere esclusivamente politico ». Il Dufaure, succeduto al Tailhand, riconobbe il diritto parlamentare: e questa pratica fu poi suggellata da circolari, che dichiaravano: la commissione d'inchiesta può rivolgersi ai funzionarii posti sotto la dipendenza del procuratore generale, domandare la rivelazione dei fatti che conoscessero o la comunicazione di documenti giudiziarii, che loro fossero confidati (1).

Va pure notato, che in epoca anormale e sotto impulso di circostanze gravissime, l'Assemblea francese, così corriva a sconfinare, seppe limitarsi nelle facoltà sue rispetto a documenti e testimoni. Lo dimostrò la commissione, scelta nel 1828, per investigare se fosse il caso di procedere contro il ministero Polignac; chiese dei documenti, ma si contentò di quelli che le furono concessi; chiamò dei testimoni, ma non osò costringere i renitenti. E con maggiore efficacia la commissione del 1830, sul medesimo oggetto, espresse nel suo Rapporto il dubbio; che non le fosse lecito perquisire negli archivii del Governo e imporre il giuramento ai testimoni.

È singolare che minori scrupoli portasse l'Assemblea nello esercizio di quelle inchieste, che aveano un carattere più spiccatamente politico, nelle quali rasentava l'usurpazione il conferimento di certe facoltà straordi-

(1) Journal Officiel 1, 4, 5 *Janvier* 1878.

narie, che hanno bisogno di una legge. Il che non potrebbe spiegarsi, che tenendo conto del predominio che così sovente, presso quella Nazione, esercita la Politica sul Diritto. Possono citarsi le risoluzioni del 31 gennaio 1832, sul *deficit* Kesner; del 16 febbraio 1835, sui fatti e documenti riguardanti la coltura, fabbricazione e vendita dei tabacchi nei rapporti con gl' interessi del tesoro, dell' agricoltura e del commercio; del 26 giugno 1848, sugli avvenimenti del maggio e giugno, quando si concessero alla commissione tutti i poteri per far venire dinanzi a lei tutte le persone, perchè dessero informazioni, o comunicassero documenti; del 13-16 giugno 1871, sugli atti del Governo della Difesa nazionale e sulla insurrezione del 18 marzo; in cui si delegò la facoltà d' interrogare la magistratura, chiederne dei rapporti, salva la formalità che si trasmettessero per organo del ministro di grazia e giustizia: sebbene negli ultimi due casi le inchieste assumessero carattere personale e quasi giudiziario (1).

---

(1) «Voi avete dato, dicea il DUFAURE, per una legge a questa commissione tutti i poteri del quali avea bisogno: voi l'avete incaricata d' interrogare chi ella volesse; ed è in vista della vostra risoluzione che il presidente della Commissione conte Daru ha creduto prevenirmi dell'aver rivolto ai primi presidenti di Corti di Appello delle questioni, intese a chiarire i fatti sui quali l'inchiesta dovrà investigare. Io ho nulla a dire: ministro nominato dal capo del Potere esecutivo, ch'è a sua volta vostro delegato, io non ho alcuna potestà nè per proibire, nè per autorizzare quello che la commissione che vi rappresenta intende fare.—Allora i primi presidenti, ricevute tali questioni, si sono rivolti, come dovevano, al guardasigilli capo della magistratura per prevenirlo.—Ecco il mio avviso. Voi siete in possesso di questioni, che ci ha indirizzato la più alta, la sola grande autorità che vi ha nel nostro paese: rispondete ».—JOURNAL OFFICIEL *séance 4 mars*. 1872.

Lo stesso sistema di delegazione fu presso a poco seguito in Italia, sebbene un senso più netto della distinzione dei Poteri facesse evitare gli eccessi: e d' altra parte rispondesse con molta deferenza la fiducia del paese. Discussioni si sollevarono nelle Camere più volte sulla facoltà d' imporre giuramento ai testimoni e ritirar documenti; ma nella pratica niun ostacolo fu messo all'esercizio del diritto d' inchiesta, quale che fosse la specie; e ciò sin dal 1858, quando la commissione d'inchiesta, per abusi e corruzioni elettorali in Savoja, fece arrestare e tradurre innanzi a se il parroco La Rochelle, senza che alcuna protesta se ne facesse nella Camera: la quale anzi, su proposta del Valerio, ammise la delegazione di alcuni atti alla magistratura ordinaria, e sollecitò il ministro di Grazia e Giustizia, perchè facilitasse le ricerche e gl' inviti della commissione. Nè vale osservare, che trattavasi allora d'inchiesta elettorale; chè la stessa pratica si usò poi in parecchie altre e specialmente in quelle sul brigantaggio, sulle Ferrovie meridionali, sulla Regìa dei tabacchi.

La delegazione avvenne di solito per risoluzioni non per legge: ma anche, a prescindere dalla forma, conviene esaminare un po' la sostanza: cioè in quai limiti, anche in mancanza di una legge, possa l'Assemblea consentire alla commissione d' inchiesta certi poteri, specialmente riguardo a documenti e testimoni.

VI. Molte differenze sono a notare nel Continente, secondo il modo diverso onde sono costituiti i rapporti del Parlamento, del Gabinetto e dell' Amministrazione. Il che influisce non poco sulle facoltà di una commissione d' inchiesta, rispetto ai documenti da chiedere al Potere esecutivo. In Inghilterra vi ha la Corona, che

esercitando le sue prerogative nello interesse dello Stato può moderare le pretese dell' Assemblee e quelle del Governo; l' ordine suo per agevolare l'opera investigatrice, non potrà sospettarsi di servilità verso la Rappresentanza, di abuso verso i ministri. E tanto più facile è il còmpito, in quanto l'amministrazione è distinta dal Governo.

Ben altro è nel Continente: il Ministero amministra, è a capo di una gerarchia, pressochè onnipotente è la sua azione, come illimitata, e per ciò stesso inefficace, la sua responsabilità. Può sorgere facilmente un conflitto tra la commissione che chiede dei documenti e il ministro che li rifiuta, direttamente o con un ordine a'suoi subalterni. La commissione, che rappresenta il sindacato parlamentare, ha il diritto di conoscere lo stato vero delle cose; il ministro che, malgrado dipendente dalla maggioranza politica, ha l' obbligo di garentire le prerogative dello Stato, può in nome di questo rifiutarsi.

Molte ragioni tolgono, è vero, occasione al conflitto: la commissione emana dalla Camera, ne esprime la maggioranza con la quale è a supporsi sia di accordo il Governo. Nonpertanto tali vincoli possono allentarsi, per la partecipazione della minoranza o di membri estranei al Parlamento, pel mandato imperativo che diè luogo all' inchiesta, per la speciale natura di questa, per circostanze nuove che sorgano durante la procedura.

Potrebbe allora il Governo sottrarre elementi di fatto a lui contrarii, in nome della gerarchia, e dell'autorità sua rispetto ai funzionarii. Vi ha d' altra parte un limite, che deve essere rispettato dall' Assemblea, che garentisce e definisce il campo d' azione amministrati-

va: ragioni gravi possono impedire la comunicazione di documenti che riguardano segreti di Stato, che comprometterebbero l' ordine pubblico e l'amministrazione; ragioni che sfuggono ad una esatta definizione, ma che vanno ben ponderate.

Vi ha tuttavia una distinzione da fare. La facoltà di chiedere documenti, che implica quella di ottenerli, non occorre sia delegata dall'Assemblea; emerge dallo stesso diritto d' inchiesta. Ma supposta è nel caso che la commissione trovi resistenza: e l'Assemblea riconosca indispensabile la visione di quei documenti. Chè il rifiuto del ministro, per oesso del funzionario, non ha valore assoluto; bisogna che ne riferisca alla Camera dinanzi a cui è responsabile, dichiarando le sue ragioni. Ove queste prevalgano, l'Assemblea avrà fatto rientrare la commissione nei limiti della sua competenza: nel caso contrario il ministro si dimetterà. Comprendo che questa è una soluzione politica, ma non saprei concepirne una d'ordine giuridico con una norma preventiva fissata per legge; e devo reputarmi in buona compagnia, se finora tutti i Parlamenti non seppero, pur volendo e tentando, trovarne una migliore (1).

Del rimanente la maggior difficoltà non è nel precisare i rapporti tra la commissione d' inchiesta ed il Potere esecutivo, ma tra essa e i cittadini; e riguarda la qualità delle persone da interrogare, la forma, i mezzi coercitivi, le pene, chè, il diritto di chiamare delle persone atte a dare informazioni include l' obbligo in questi di presentarsi alla commissione.

---

(1) V. Le discussioni, in vario senso, della Camera belga nel 1831, e, presso noi, della Camera, torn. 22 luglio 1863, e del Senato 7 3 giugno 1864.

Argomento dalla libertà trassero quelli che negarono alle commissioni d' inchiesta qualsia facoltà sopra i testimoni; dalla necessità quelli che gliela consentirono con pari motivo che al magistrato: secondo i primi si ammetterebbe quasi un diritto ipotetico, astratto, secondo gli altri si torna all' idea giacobina e reazionaria: « l'Assemblea regola come vuole tutti i Poteri ». Perchè non si esageri, bisogna anche quì fissare bene i limiti dell' argomento. Nelle inchieste per causa di elezione e in quelle preliminari ad una messa in accusa dei ministri, la Camera può secondo le circostanze disporre dei mezzi, che sieno indispensabili allo esercizio di una attribuzione, che le viene direttamente dallo Statuto. Non così nelle altre specie d' inchieste: allora non impera la necessità, ma l' opportunità, prevale il criterio politico e non si può a questo abbandonarsi ciecamente. Ma vi ha dippiù. Alle prime inchieste è freno il medesimo Statuto: le Camere non devono che applicare ai casi la distinzione dei Poteri in quello fissata: nelle seconde le facoltà speciali non possono derivare da un voto o da un regolamento interno: ma da legge. Può farsi a meno di questa e l' hanno mostrato finora tutti gli Stati: ma non comprendo come si possa adottare ad esempio la pratica del giuramento, senza una norma stabilita da tutti e tre i fattori del Potere legislativo: fattori peraltro che cooperano, il più sovente, all'organismo delle commissioni d' inchiesta.

Certo, il giuramento è materia delicatissima: nella stessa Inghilterra la facoltà d'imporlo ai testimoni, che è inerente alla Camera dei Lordi come corpo giudiziario, si consente a quella dei Comuni solo per eccezione e con espresso statuto. Benchè il giuramento non sia fra i mezzi costituzionali del Potere giudiziario, ma tra

quelli di sviluppo, (ed è usato negli ufficii civili e politici, come guarentigia di fedeltà alle istituzioni) pure è fecondo di conseguenze giuridiche, per una specie di reati ai quali dà luogo. La delegazione fatta da un ramo solo del Parlamento, di una facoltà che può produrre nel suo esercizio sanzione penale, parmi davvero così poco corretta, che non saprei rendermi ragione del facile e non contrastato uso che se n' è fatto, presso i varii Stati del Continente, se non pensando all'influenza grandissima che esercitarono sulle menti dell' Assemblea e del paese taluni fatti straordinarii, che suscitarono le più importanti inchieste personali.

Al che bisogna aggiungere le difficoltà speciali di applicare quelle tali sanzioni penali: sia per l' oggetto, chè non essendo predeterminato il fatto, è più difficile constatare la reticenza o la falsa costituzione; e pel soggetto, chè in certi casi potrà un alto funzionario, ad esempio, rifiutarsi a palesare un segreto di Governo, ed il ministro accettare di quell' atto la piena responsabilità dinanzi al Parlamento. È il caso di dire: datemi un voto di censura: ma io debbo per ora amministrare. Dovrebbe l' obbligo del testimone prevalere al dovere di ufficio? Oltre che è probabile che il mezzo oltrepassi il fine. L' inchiesta può rimaner sopita o esaurirsi per difetto di prove: e allorchè potrebbe la coscienza nazionale acchetarsi pel risultato del processo politico, segue ad esser turbata da una serie di processi giudiziarii sbucciati dal primo, per falsa testimonianza, reticenza, o altro. Durano le conseguenze, mentre sonosi perdute le promesse.

Va presupposto, per altro, che il giuramento dovrebbe limitarsi solo alle inchieste personali, o a quelle che possano dar luogo ad azione giudiziaria: la gravità della

misura sarebbe allora attenuata dalla qualità dei fatti da investigare, che pur non essendo d' indole penale si distinguono dagli altri, economici, amministrativi, civili (1).

Il che non vale per le inchieste reali. Bisogna attenersi al principio di non confondere l' ufficio di una commissione d' inchiesta con quello di un giudice istruttore. È troppo evidente la differenza perch'io me ne passi; sia rispetto al principio dell'azione, che all'oggetto su cui s' investiga, al fine, alle persone. Quel segreto che accompagna e garentisce l' istruzione giudiziaria manca o sarebbe nocivo alla commissione parlamentare: ciascuno si sente interessato allo svolgimento di fatti politici e vuol saperne qualcosa. Lì, anche quando si proceda contro ignoti, c'è determinato il fatto, e la sanzione penale che s'intende applicare; quì, anche quando l' inchiesta fu provocata contro le persone, si resta nel vago, non si può venire ad alcun giudizio, nel senso pieno della parola. Onde non parmi sia bene stabilito nella dottrina, o illustrato nelle discussioni parlamentari, l' uso delle forme di procedura penale (2). Non bisogna perder di vista il concetto che le persone non danno che informazioni: al che bastano le forme sommarie amministrative, e sarebbero superflue o pericolose quelle che si adoperano pei reati. Transi-

---

(1) La Camera dei deputati, nel 1869, seguendo l' avviso del Mancini, respinse l'emendamento che dichiarava l'obbligo del giuramento nei testimoni, ritenendolo inerente alla natura dell' inchiesta sulla Regia, V. Atti Parlam. torn 11 giugno 1869.

(2) Sono in questo uniformi il progetto De Foresta, 1858;—Pisanelli, 1868; — Tajani, 1879. V. pure proposta Samminiatelli, giugno 1869, art. 2.

ed è principio inconcusso del moderno Diritto pubblico; che il Parlamento, sulla cui onnipotenza si declama ogni giorno,non possa delegare attribuzioni che sono proprie e costituiscono qualità integrali di un altro Potere. Nè può a ciò provvedersi con legge: in un vero Governo costituzionale,la legge deve avere dei limiti dinanzi a sè; e questi non derivano soltanto dai diritti fondamentali dei cittadini, ma anche da quelli dello Stato. Pur troppo tale principio non può avere sanzione: ma il Potere legislativo, che fa la legge, deve aver coscienza che non può fare il Diritto. Si tratta di riconoscerlo. Quale che sia la legge, è impossibile eguagliare la funzione di una commissione d' inchiesta a quella di un giudice istruttore. Il che si è avvertito talora anche delle Assemblee,quando, come in Francia nel 1871,hanno fatto coadjuvare l' opera della commissione da un giudice istruttore; il quale espediente non risolve la questione, che riguarda non solo la qualità della persona che investiga, ma anche la natura dei fatti da investigare.

VII. Tuttavia non bisogna esagerare. La commissione d' inchiesta rappresenta pur sempre uno degli organi principali dello Stato. Le si concederà un dritto senza coazione, in modo che l'arbitrio dei cittadini prevalga al Potere legislativo? Si negheranno a questo anche gli espedienti indispensabili a compiere il debito suo? Non offende ciò il decoro del Parlamento? L'inchiesta parlamentare non riescirebbe assai meno efficace dell'amministrativa, nella quale almeno domina la gerarchia?

Eliminata ogni miscela col Potere giudiziario, per forza stessa di cosa s' impongono alcune misure, che anche i più schifiltosi possono accettare. Sarebbe abuso far visite domiciliari, distogliere dai proprii ufficii

costringere pubblici funzionari a deporre; ma può pretendersi la guarentigia che il funzionario giustifichi un ordine superiore, tra un dato termine, salvo sempre che il ministro ne risponda alla Camera. Può contestarsi la facoltà d' imporre giuramento nei testimoni, ma occorre un freno alla licenza. il testimone libero affatto pi presentarsi nelle inchieste pubbliche, non deve esserlo nelle altre parlamentari, sopratutto nelle personali: donde il mezzo, che possa in caso di rifiuto essere tradotto innanzi alla commissione d'inchiesta. Potrebbe la guarentigia fissarsi, secondo i casi, in una citazione per mezzo di uscieri, e in un mandato di comparizione da emettersi dall' autorità giudiziaria.

Certo, non può concepirsi un'obbligo senza una punizione, quando non si adempia. Ma nel nostro diritto non esiste quella specie di reati, che gl' inglesi chiamano *miscellaneous contempts*, offesa delle prerogative (1). Nè a questo concetto risponderebbe qunlla rubrica, che si riprodusse nei progetti di legge italiani; co-

---

(1) « 4. Desobedience to any Act of Parliament, where no particular penalty is assigned». H. Jhon Stephen, *New commentaries on the laws of England*, London 1863, vol. IV p. 283. — Il rifiuto a comparire è per se solo un dispregio e provoca dal Potere legislativo delle misure giudiziarie. Il che, sebbene non sia espresso nella Costituzione, deve ritenersi come un diritto connesso con la vera natura e necessità della funzione legislativa, quando i testimoni sono chiamati, « for instance, on pubblic accounts, or when charges of corruption are brought again its members ».— Th. Woòlsey, *Palitical science or te State theoretically and practically considered*. London vol. II. p. 326.—Conviene notare che tale autorità non possono esercitare le commissioni reali, che per espressa delegazione del Parlamento. Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, Jena 1875 p. 17.

me offese ai membri delle commissioni d'inchieste, punibili secondo le relative funzioni del Codice penale. Non so come possano parificarsi dei rappresentanti della nazione a depositarii della autorità e forza pubblica: o se vuolsi trovare analogia, non so perchè non debba estendersi a tutti i membri del Parlamento; oltre che la figura di tal reato potrebbe essere deformata anche di più da considerazioni politiche e riescire più pericolosa che quelle così infelicemente adottate nella legge sulla Stampa e sulle Guarentigie al Sommo Pontefice. Nè meglio si riescirebbe a determinare la falsa testimonianza, perizia o reticenza: mancando come punti di partenza fatti certi e determinati, in virtù dei quali si agisca come nel processo penale (1).

---

(1) Può facilmente osservarsi la poca conformità di queste idee all'ultimo progetto di legge sulle inchieste (Tajani).

Art. 1.—Le Commissioni d'inchiesta, nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a sè e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le forme stabilite al capo III lib. II del Codice di procedura penale; osservando in questo caso, le disposizioni del titolo III, lib. III di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri attribuiti al giudice istruttore dagli articoli 176, 177, 178 e 179 del Codice stesso.

Art. 2. — Avranno inoltre facoltà di fare accessi, di ordinare perizie e di chiedere comunicazioni di atti e documenti.

Art. 3. — Gli atti, di cui è parola nei due precedenti articoli, potranno dalla Commissione d'inchiesta essere delegati ad uno o più dei suoi membri od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

Art. 4. — I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

Art. 5. — Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal presidente del tribunale civile e correzionale del luo-

Epperò aon possono applicarsi pene afflittive, ma solamente pecuniarie, sempre per organo del magistrato, le quali rispondono allo stesse carattere dell' inchiesta, la cui forza è più nel prestigio morale che in una legale sanzione.

Se tal processo d' indole politica non è che prepara-

---

go nel quale la Commissione adempie al suo incarico ed ove non vi sia tribunale, dal pretore del mandamento.

Art. 6. — Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale del 20 novembre 1859, e, per la Toscana, dai corrispondenti articoli del Codice penale ivi vigente.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365 numero 5, 367, 368, 369 numero 4, 370 nnmero 4, 371 e 373 del Codice penale del 20 novembre 2859, e, per la Toscana, dei corrispondenti articoli del Codice penale ivi vigente, quando la Commissione riceve le dichiarazioni nelle forme legali.

Però la pena della reclusione, e, per la Toscana, della casa di forza, non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque; e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al disotto del *maximum*.

Art. 7. — Le dette pene saranno applicate dalle Corti di assise.

Art. 8. — Se la Camera nomina una Commissione d' inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

Art. 9. — Le inchieste che la Camera delega all' autorità giudiziaria in genere saranno eseguite dal magistrato che, ad invito del Ministro di grazia e giustizia, sarà designato dalla prima Sezione della Corte di appello, nel cui distretto l' inchiesta deve avere luogo.

Nel procedere agli atti occorrenti per l' inchiesta il magistrato, a cui la medesima sia stata delegata, sarà investito delle stesse facoltà, attribuite dalla presente legge alle Commissioni parlamentari d' inchiesta.

torio, quando riesca a suo termine, di un altro giudiziario, bisogna riserbare a questo le pene che vincolano la libertà dei cittadini. E così si ottiene un altro effetto. I resultati delle inchieste parlamentari, le deliberazioni, le deposizioni, non possono invocarsi nè a carico, nè a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire o ripigliare il procedimento giudiziario. È chiara la difficoltà di tal distinzione ove siasi fatto uso di mezzi coercitivi. In che modo sarebbero giustificati; potendosi anche prescindere da quelle deposizioni, o dovendole provocare con procedura o autorità diversa? Con quali criterii potrebbero i tribunali o le Corti di Assise applicare pene afflittive su semplici verbali delle commissioni? (1).

Ma vi è un' altro punto di contatto tra l'inchiesta parlamentare e il Potere giudiziario. Può questo domandare comunicazione dei resultati di un'inchiesta, per esaminarli dal punto di vista giudiziario, e procedere se occorre contro i colpevoli? Ciò suppone che la inchiesta parlamentare abbia avuto lo scopo di accertare fatti colpevoli, nel rapporto politico. Ma la natura di tali fatti non è davvero molto facile a determinare; donde l' incertezza dei criterii, che possono riescire espressione violenta di

(1) Esce dai limiti di questo studio che accenna solo alle questioni di puro Diritto costituzionale, tutto quanto riguarda la scelta dei testimoni, la loro credibilità, il metodo da adottarsi nel questionario e negl'interrogatorii, che più propriamente si riferisce alla parte formale. V. su ciò un bel saggio di J. M. Ludlow, *Ueber die Untersuchung von Gewerbestreitigkeiten und die dem Zeugniss der Arbeitgeber und Arbeiter zukommende Glaubwürdigkeit*, Leipzig 1877.—Cohn, *Ueber Untersuchung von Thatsachen auf socialen Gebiete*. Leipzig, 1877 p. 21 e segu.—Ferraris, *Le inchieste pubbliche* Loescher 1880, p. 117 e segu.

una maggioranza; l' equivoco di mutare membri di Assemblea in membri di collegio giudiziario; e la necessità di arrestarsi, a mezza via, e di sfruttare le conseguenze, per troppa larghezza nelle promesse. Tali specie d' inchieste sono difatti molto rare, e sorgono in periodi anormali quando la passione politica è prepotente, sopratutto dopo un cambiamento di forma di Governo, come è avvenuto in Francia negli ultimi anni, in occasione dell' inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale. Il mandato della Commissione era essenzialmente politico, eppure se ne vollero trarre resultati giudiziarii, per lo istinto di trovare vittime espiatorie di un insuccesso nazionale. Il ministro della guerra Cissey chiedeva con lettera 1 luglio 1872, diretta al Presidente dell' Assemblea nazionale, che questa autorizzasse i magistrati a prender conoscenza, per organo del Presidente della commissione d'inchiesta, di tutte le deposizioni ed i documenti, che si credessero indispensabili. Contro tale richiesta giustamente opponevasi il Callet, membro della Commissione, nell' Assemblea: « Tali deposizioni non devono comunicarsi: esse non hanno un carattere giuridico, ma politico. Noi abbiamo inteso dei testimoni dei quali possiamo comunicare la lista: il generale relatore potrà fare la stessa inchiesta che noi: ma allora egli sarà in presenza di deposizioni che potrà produrre all' udienza ». Ma avendo il ministro limitato la domanda ai documenti, fu rinviata la proposta all' esame della commissione, nel cui nome M. Delson riferiva; che era pronto a comunicare i documenti; quanto alle deposizioni dei testimoni opponea gravi dubbii. « Se si ammette che il P. Ministero, possa allo scopo di reprimere, fare uso di deposizioni raccolte in un inchiesta parlamentare, che non è ancor

chiusa o i cui resultati non sono pubblici; non è a prevedere che i testimoni rifiutino di dire la verità, per timore che le loro deposizioni, non diventino un'elemento di processo o di convincimento sia contro i terzi, sia contro essi medesimi? Questo intervento del Potere giudiziario in una inchiesta parlamentare non è tale da attentare all' indipendenza dei Poteri politici, nelle investigazioni che credono dovere ordinare? Si possono introdurre in una istruzione criminale, testimonianze provocate da uno scopo meramente politico e che sono prive dell' alta guarentigia del giuramento? È permesso sopratutto di fare uso di queste deposizioni, quando per tale mezzo si vede figurar quello che l' incolpato ha fatto, prima che l' azione donde è obbietto, sia iniziata?—La Camera accettò la proposta concordata tra la commissione ed il Governo, nella quale si concedeva ai magistrati facoltà di aver *copia* dei documenti, *notizia* delle deposizioni (1).

VIII.—Requisito essenziale delle inchieste parlamentari è la pubblicità. In questo si distinguono nettamente dalle amministrative o da quelle singolarissime, che in-

---

(1) «L'Assemblea autorizza la commissione d'inchiesta a rilasciar copia al Ministro della guerra di tutti i documenti relativi alla difesa e capitolazione di Metz. — Il Ministro prenderà comunicazione, per mezzo di un delegato che designerà e del presidente della Commissione, delle deposizioni e loro parti aventi il medesimo oggetto: non nè potrà prender copia nè estratto. In caso di giudizio, simile comunicazione sarà fatta, con le stesse condizioni alla Difesa dell'accusato, se la domandi». JOURNAL OFFICIEL, *séance 8 juillet* 1872. Sulla pubblicità ed oralità nel periodo istruttorio: V. specialmente il COHN, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, Jena 1875, p. 13 e segu.

tendessero a raccogliere notizie e fatti per accuse contro i ministri. Chè in tali casi la pubblicità è nei resultati, non già nella procedura preliminare: cotali inchieste possono anzi dirsi atti preparatorii; in quanto quelle della prima specie mettono capo per lo più ad una risoluzione dell'Assemblea, per provvedere sulle proposte del Governo o per ratificare i provvedimenti che esso abbia adottati; e quelle della seconda si risolvono in una mozione di accusa e sono incitamento all'azione dei due rami del Parlamento. Le inchieste invece, che intendono allo sviluppo della funzione ispettiva sui varii rami di amministrazione, trovano in se medesime il loro complemento. Occorre quindi la pubblicità: perchè il paese sappia che non convergono a scopo di partito, ma a vantaggio dei sevizii dello Stato.

Dal principio, che il sindacato si esercita principalmente della Camera dei Comuni, è sorta in Inghilterra la pratica, che il pubblico possa intervenire nell'aula ove siede il comitato d'inchiesta, salvo sempre al medesimo il diritto di escluderlo, per quell'altra norma, che ogni Assemblea è libera ed assoluta nella sua procedura, fino al punto da impedire che assistano persone estranee alle discussioni parlamentari.

Potrebbe, in vista di speciali circostanze, la Camera ordinare un'inchiesta segreta per quello stesso criterio, onde il Governo può negarsi di dare larghe spiegazioni sulla politica estera, allorchè incombe il timore che possano turbare i buoni rapporti con gli altri Stati. Così, nel 1848, il Cancelliere dello Scacchiere proponeva un comitato d'inchiesta sulla marina mercantile e sull'esercito, che fosse segreto, « per non offendere in qualsia modo la pace in Inghilterra e in Europa; » e una simile mozione faceva il Roebuck, qual presidente del

comitato scelto nel 1855, sulle condizioni dell'esercito inglese innanzi a Sebastopoli: « chè lo scopo pel quale era stato istituito sarebbe meglio raggiunto, ed evitato il pericolo di fare ingiustizia verso individui, se il comitato fosse segreto (1) ».

Ma l'una e l'altra volta la Camera respinse la proposta, dubbiosa che il metodo segreto non gittasse il sospetto sopra la sincerità di inchieste, che erano reclamate dal sentimento del paese: e restia ad assumere una grave responsabilità dinanzi ad una censura, che, pubblicata nella stampa e in parecchi riunioni, meritava pubblica risposta.

Ma anche quando si adottasse il procedimento segreto, sarebbe sempre da considerarsi come eccezionale e non assoluto; in quanto che serberebbe tale carattere in un primo stadio soltanto, ad esempio dell'ordinario procedimento penale: ma il comitato dovrebbe da ultimo fare una scelta di tutti quei documenti e deposizioni, che potessero dare notizia dei resultati della inchiesta. Epperò la inchiesta parlamentare non sarà mai assolutamente segreta, nè si potrà confondere con quelle, che per sua iniziativa e per proprio conto ordina il Ministero.

Nè la pubblicità va intesa in senso illimitato: ma ristretta in quei confini che impone la necessità di conseguire lo scopo. Donde la facoltà di presentarsi a deporre, anche in quelli che non sieno chiamati, e il diritto della commissione di limitare il pubblico. Così nell'inchiesta sul regime economico e sulla marina mercantile nel 1870, il Corpo legislativo restrinse in Fran-

(1) May, *A treatise on the law* ecc. p. 421.

cia il numero degli assistenti alla udienza delle commissioni, riservando posti ad alcune categorie, come deputati, senatori, consiglieri di Stato, testimoni intesi e giornalisti.

Passo facilmente sopra alcune differenze nella procedura tra l'Inghilterra e il Continente, le quali derivano da particolari usi e tradizioni, Noto soltanto che i comitati siedono per lo più nelle sale del palazzo di Westminster, come a denotare che quella è una funzione puramente parlamentare; ed è nel luogo, dove ha sede il Parlamento, che si può usare dei suoi privilegi e di facoltà che sembrano una deroga al diritto comune (1). Tutt' al più in rari casi è permesso riunirsi altrove, ma sempre nell' àmbito di Londra, quasi che l' inchiesta si connetta all' idea di una giurisdizione.

IX.—Ma il punto più incerto di questa materia è nella conclusione.Non sempre si precisa quello che si vuole: rarissime volte si giunge a pratici risultati. Avviene in questo argomento, che si riferisce all' esercizio dei Poteri, quello che nel diritto di petizione che riguarda l'esercizio della libertà.Pare che sì nell'uno che nell'altro sieno i mezzi più efficaci di provocare provvedimenti nuovi a nuovi bisogni; invece non se ne trae le più volte alcun vantaggio; o forse sfiducia, meno nei metodi di Governo che nel Governo stesso. Ma anche quì appare grande la differenza tra la pratica inglese e quell' altra che è comune a tutto il Continente. Lì c' è meno voglia di proclamar diritti che di attuarli; quando il

(1) Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen ecc.* p. 10 e segu. — May, op. cit. p. 424.

Parlamento ha creduto procedere ad un' inchiesta vuol veder tutta l' efficacia dell' opera sua. Il comitato fa un Rapporto compiuto, sin nei più piccoli particolari, non per velleità di nomea dinanzi al paese, ma per provocare risoluzioni concrete e riforme dell'Assemblea. Chè anzi talora si fa più che un Rapporto, e invece di comunicarsi all'ultimo, si vengono inviando alla Camera man mano che l' inchiesta procede, affinchè si possa seguirne lo andamento (1). Nè si fa lusso di quelle osservazioni o dottrine che presso noi gonfiano fin le Relazioni dei bilanci: chè anzi, quando l' inchiesta intenda esclusivamente a raccogliere notizie e illustrare fatti il Rapporto contiene solo deposizioni e documenti, senza opinioni e proposte. Le quali si lasciano alla Camera da cui la Commissione attinge tutti i suoi poteri, cui financo domanda il permesso di riferire e illustrare deposizioni e osservazioni, quando non l' abbia avuto nel momento della sua nomina (2).

La Camera a sua volta è larga di delegazione, ed ove per chiusura di sessione sia rimasta sospesa l' opera del comitato, lo riconferma quasi sempre nell' altra, senza lasciarsi dominare da criterii di una nuova mag-

---

(1) La Camera può richiedere tali Rapporti, salvo quando la Commissione sia reale. Chè allora parrebbe invasione nel dominio della Corona, come si votò nel 1836 sopra mozione di Lowe,—Todd, *On parl. govern.* vol. I. p. 260.

(2) May, *A treatise on the law*, p. 429 e segu. Occorre speciale permesso della Camera perchè il comitato funzioni lungo l' aggiornamento.—In Italia si votò un' articolo, che autorizzava la continuità dell' opera della commissione sulla Regia, anche a Camera chiusa: sebbene alcuni lo credessero superfluo—Torn. 11 Giugno 1869.

gioranza , ove la prima fosse stata abbattuta. Chè non si crede opera corretta insinuare criterii partigiani nello sviluppo di tali funzioni, che intendono non alla forza del partito, ma al vantaegio dell'amministrazione e dello Stato. — Talora la Camera spinge la fiducia al punto di confidare al Governo la scelta dei provvedimenti suggeriti da un' inchiesta parlamentare, senza che neanco il Rapporto del Comitato si stampi; come avvenne nel 1850, quando la Camera dei Comuni ordinò che le deposizioni raccolte da un comitato fossero trasmesse al Segretario di Stato per le colonie, perchè il Governo le prendesse in considerazione. — Tanto diversa è la pratica del Continente L' inchiesta riesce pressochè illusoria, quanto a conseguenze pratiche;per lo meno la Camera che tanto insiste per costituirla, poco si preoccupa dei resultati ; cosa che si ripete in molte delle sue funzioni; e basta accennare quella che riguarda il bilancio, rispetto al quale, quando ancora è una preparazione o un progetto, si discute tanto da esaurirvi quasi tutta l' operosità parlamentare, mentre poi lo trascura quando è divenuto esercizio.

Inchieste clamorose si ordinarono in mezzo alla più viva agitazione parlamentare, non si risparmiarono censure contro deputati o ministri o pubblici funzionari, ma quando il paese insospettito aspettava una conclusione e un giudizio, l'accusa naufragava in un pelago di notizie e di documenti, che il Parlamento non osava discernere o esaminare. Cito per l'italia la relazione d'inchiesta sul corso forzoso 1868,che non fu nemmeno discussa, e quella sulla pubblica Sicurezza in Sicilia; e per la Francia, la relazione sulla insurrezione del 18 Marzo e sugli atti del governo della Difesa na-

zionale, la cui discussione più volte chiesta, non avvenne mai.

Non sempre tali Rapporti hanno delle conclusioni formali. Si limitano spesso a puri apprezzamenti tecnici o politici: il che se basta forse per le inchieste pubbliche (1), non raggiunge lo scopo delle altre, che derivano dal sindacato parlamentare.

Non si tratta già di raccogliere solo dati e documenti, il che potrebbe farsi per organo del Governo, con più rapidità e successo e con minor confusione di poteri: ma importa prendere una risoluzione sul modo onde funzioni un servizio; se sia il caso di toglierlo o modificarlo o sostituirlo; se riguardo agli atti dell' amministrazione o del Governo si debba procedere ad accusa parlamentare o provocare l' azione giudiziaria.

X. Malgrado le diversità nella storia e nella procedura, che si riferiscono piuttosto alla forma, può trovarsi qualcosa di comune a tutti i Governi rappresentativi nella natura della inchiesta parlamentare e nel suo ufficio come espressione del sindacato. Non ho commentato leggi, chè mancano, nè fatto proposte; ma raccolto elementi, anche fuori d'Italia, non per facile e sterile erudizione, ma nell' unico scopo di studiare le ragioni di molti equivoci ed errori, che arruffano questa tra le più complicate e delicate materie del Diritto pubblico. Prima di formolare e discutere una legge, occorre definire bene

---

(1) V. per non citare che gli ultimi, gli elaborati Rapporti del Jacini sulla inchiesta agraria, e del Brioschi e Genala sulle Ferrovie. Roma 1881.

l' argomento su cui versa, distinguerlo dalle specie affini, ricondurlo se sviato o falsato dalla rettorica scientifica o politica, ai suoi principii. La facilità di ordinare inchieste nella pratica nocque non poco alla semplicità e alla bontà della dottrina ; con la buona intenzione di non confondere i Poteri, si finì col confondere la materia. Non potrà mai una legge, buona che sia, determinare la mobile sfera del sindacato che si esercita per mezzo dell' inchiesta parlamentare: può segnare i suoi confini, non la sua azione: negare alle commissioni quello che non può assumere di fare il Parlamento di fronte al Governo e alla Magistratura, ma non determinare quando occorre adottare questo metodo o l'altro: distinguere il campo suo proprio da quello in cui si svolgono le indagini che riguardano le qualità dei membri del Parlamento, la responsabilità giuridica dei ministri, i bisogni, le tendenze, dei varii ordini della società; non disciplinare con norme preventive la funzione ispettiva rispetto ai varii servizii.

Questo è frutto di maturità e di sapienza politica, presuppone equilibrio tra il Parlamento e il gabinetto, tra la Politica e l' Amministrazione.

Le Assemblee, specialmente quella dei deputati, sono molto corrive ad allargare la sfera delle loro attribuzioni, sopratutto in quegli Stati dove il Governo non è ben distinto dall' Amministrazione e diviene onnipotente verso di essa, come è ligio verso il Parlamento. Donde la tendenza di questo ad ingerirsi, più che non possa e non debba, nel campo esecutivo: che può parere una guarentigia rispetto all' arbitrio ministeriale, ma si traduce in usurpazione di poteri. Ed è uno dei vizii cardinali dei nostri sistemi rappresentativi: da un lato l' amministrazione può essere sconvolta da decreti

e regolamenti: dall' altra, volendosi sottrarre a questi abusi, invece che ricondurla e garentirla nel campo della legge, si trascina in quello dei partiti. Per tal modo, in luogo che darle stabilità, s'ingenera grande incertezza e confusione: sarebbe quasi da preferire una maggiore ingerenza del Governo che, non foss' altro, trova dei freni nella responsabilità sua, anzichè dell' Assemblea per indole più vertiginosa, e più facilmente dominata dalle correnti politiche. Epperò va circoscritto in certi limiti il sindacato del Parlamento sull' amministrazione, ove si voglia mantenere quello nella sua competenza, e sviluppar questa nelle molteplici forme della sua azione. Non sempre è giusta, nè utile, nè conveniente un' inchiesta parlamentare su fatti di ordine amministrativo: e se a prima vista si presenta come guarentigia ed espressione di spirito liberale può sovente riuscire a resultati opposti—Nell'andamento dei servizii possono scorgersi delle lacune o dei disordini: nel primo caso occorre investigare le ragioni, raccogliere i dati di fatto, esaminare le attenenze di un servizio col suo gruppo e se occorre con gli altri: nel secondo denunciare i colpevoli, proporre dei rimedii, darne notizie al paese. — Ma vi ha una pregiudiziale. Quel tale ordine di fatti dà luogo a un' inchiesta? È il caso di un' inchiesta parlamentare? A certe lacune e disordini può provvedere, coi mezzi che ha, il Governo: in parecchie circostanze non deve venirsi a un' inchiesta, che quando i fatti sieno gravi e non bastino i mezzi del Potere esecutivo; condizioni indispensabili, senza le quali l' inchiesta non farebbe che svelar la debolezza del Governo, sconvolgere la pubblica fede, esautorare l' amministrazione, ingrandire specialmente dinanzi alla folla le proporzioni del male che si deplo-

ra (1). Onde, ad evitare tali inconvenienti, dee preferirsi talora un'inchiesta amministrativa, e solo in casi gravissimi adottarne una d' indole parlamentare.

(*a*) Occorre prima un esame preliminare dei fatti, per dedurne la condizione speciale dei servizii, e determinare la qualità: ovvero se sieno di ordine generale e speciale. L'atto di qualche funzionario non dee attribuirsi a tutto il servizio, l'inconveniente di questo in un dato luogo, non significa sempre un difetto comune a tutta l'amministrazione. (*b*) È da discernere la natura delle indagini da fare, se più consentanee all'attività del Governo e dell'Assemblea. Vi sono certi riscontri minuti, ad esempio un esame di musei o di gallerie, che mal possono esercitarsi da persone, che non abbiano fatto noviziato o carriera. Nè soccorre la nomina di persone tecniche da parte del Governo in un'inchiesta parlamentare di specie mista: chè non potranno mai soddisfare le esigenze di una minuta analisi. (*c*) Deve tenersi conto del tempo che occorra all'inchiesta, e se la materia sia così estesa da sorpassare il limite consentito alle commissioni parlamentari; perchè non si venga poi costretti a sostituirle e sfruttarne i lavori, in occasione di una chiusura di sessione o di un cambiamento di Governo o partito. (*d*) Osservare se l'indole della materia dell'inchiesta sia tale da provocare durante la medesima provvedimenti del Governo: il quale sarebbe paralizzato ove la inchiesta

---

(1) In questo senso combattè il *Gladstone* l'inchiesta proposta. del Roebuck nel 1854, dicendo; che portava non solo « confusion and disturbance, increased disasterts, shame at home and weakness abroad it vould convey no consolation to these vhom gou seek to aid, but it would carry malignant joy to the hearts of the ennemis of England » J. M. Carthy, *A history of our own timse*. London 1879, vo. II. p. 322.

osse parlamentare. (*e*) Se non sia rimedio peggiore del male la pubblicità di una tale inchiesta,che esponga dinanzi al paese ed a gratuite censure o sospetti tutta l'amministrazione,quando non vi sieno ragioni gravi per quella misura.

Anche quando concorrano tali circostanze e condizioni da giustificare, anzi da provocare, un intervento diretto del Parlamento sull' amministrazione pubblica, bisogna determinare bene l' oggetto dell'inchiesta: cioè se sia il caso di esaminare l'andamento di alcuni servizi, affine di proporne la riforme o il miglioramento dinnanzi all'Assemblea, o sia il caso di ricercare dei colpevoli, affine di provocare un processo dinanzi all'autorità giudiziaria. L' una è inchiesta atta a preparare gli elementi di una migliore legislazione , quindi connessa intimamente all' indole dell' Assemblea; l' altra rischia d'invadere il campo amministrativo e giudiziario,e quindi può riescire dannosa, ove non se ne segnino bene i confini sin da quando s'instituisce.Nè conviene scegliere il secondo metodo,ove la Camera non abbia solidi elementi di prova , raccolti o in una anteriore inchiesta amministrativa (come è avvenuto non ha guari per gl'inconvenienti scoperti nella Biblioteca V. Emmanuele di Roma, nel Museo Kircheriano, e nella Galleria di Firenze), o per proposta del medesimo Governo. Certo riescono più utili tali inchieste,quando invece di significare sfiducia contro il Governo, sieno fatti con la cooperazione e con l' aiuto di questo. Chè anzi in date circostanze conviene meglio lasciarne ad esso la cura , così che la inchiesta sorta per iniziativa parlamentare si compia poi dal Governo: il che meglio può giovare, e per l'indole delle investigazioni da fare, e per la sollecitudine maggiore, e per la più grande fa-

cilità di esercitare l' autorità propria su tutti i servizii dipendenti da un decastero; come si è fatto nell' ultimo febbraio, quando la Camera ha creduto confidare al Ministro di P. Istruzione l' incarico di attuare l' inchiesta sulle biblioteche, musei e gallerie del regno.

Ma questa virtù di accordo suppone un forte organismo e del Governo e del Parlamenio, che cooperino a riforme e provvedimenti fondati su larga base di fatti. Quando il Governo intende a trovare la sua forza, non nell'assorbire l'amministrazione, ma nel regolarla, provocherà egli medesimo delle indagini che servono a migliorare l' andamento dei servizii, senza che ne senta menomata la dignità sua: quando il Parlamento, avrà piena coscienza del suo sindacato, lo svolgerà meno che in censure infeconde o accuse precipitate, in un esame sereno di questo o quel ramo dell' attività dello Stato. In tale oggettività (mi si passi la parola in grazia del concetto) sta il valore dell' inchiesta parlamentare; la ragion del suo essere, come bisogno a cui non può provvedersi con altri mezzi; la sua natura, che ai partiti domanda cooperazione non contrasto; il modo di costituirsi, in quanto per lo più vi partecipano il Parlamento e il Governo, a differenza delle elettorali o di quelle contro i ministri, per fatti colpevoli: il suo scopo, che è di migliorare l'amministrazione, a differenza delle pubbliche, che intendono a preparare riforme legislative ed economiche e riguardano più direttamente la Società che lo Stato; il suo modo di svolgersi, che suppone il concorso dei cittadini e dei pubblici istituti, a differenza delle personali, che lo impongono con mezzi più efficaci: la sua competenza, in quanto come semplice istruttoria non può usurpare le forme giudiziarie, (es. spiccare mandati, infliggere pene) ma usare le eco-

nomiche ed amministrative (interrogare testimoni senza giuramento; fare accessi, non perquisizioni; chiedere documenti seuza che turbino la libertà dei privati, il corso dell' amministrazione); la efficacia del suo resultato, il quale riguarda più le cose che gli uomini; chè ove prevalga quest' ultimo rapporto, si oltrepassa il còmpito dell' inchiesta parlamentare: sorge l' azione giudiziaria, che si esercita con istruttoria diversa, perchè mette capo a un giudizio. La confusione di questi elementi deformò il concetto dell' inchiesta parlamentare, impedì la formazione di una legge: e poichè la materia si era fatta più grossa e ribelle, la si volle disciplinare con espedienti, ordini del giorno, regolamenti. Era discutibile se la legge potesse attribuire ad un Potere facoltà che formano la essenza costituzionale di un altro: senza legge si concessero dalle Camere alle commissioni. Era dubbia l' attribuzione: si usò la delegazione. La commissione ebbe ciò che non ha il Parlamento, e questo a sua volta invece che organo di un Potere si credette la fonte dei Poteri. Io non so se si voterà più o men presto una legge sulle inchieste parlamentari: ma intanto è bene esaminarne i confini, quali li determina la natura dell' argomento. Importa, — sopratutto quando si studia tanto, perchè un Parlamento si formi bene, per mezzo di nuovi meccanismi, — che esso funzioni bene, sia nel campo legislativo che ispettivo; sostituendo alla tanto malintesa formola della onnipotenza parlamentare il principio; che il Parlamento, come ogni organo dello Stato, è onnipotente solo quando si svolge nei limiti delle proprie attribuzioni.

FINE.

L'INCHIESTA PARLAMENTARE

—

I.

La Storia.

I. Concetto dell'inchiesta, come forma del sindacato parlamentare (1-4)—II. Ragioni del suo primo sorgere in Inghilterra (4-7)—III. Fino al secolo scorso ha carattere personale: nel presente si svolge come mezzo di riforme politiche, finanziarie, economiche: specialità rispetto al bilancio (7-15)—IV. Perchè si sviluppò tardi in Francia: sue fasi diverse secondo le forme di Governo: incertezza nella dottrina e nella pratica (15-23)—V. Cenno dell' inchiesta negli altri Stati, specialmente in Italia (23-25).

II.

Il Diritto.

I. Sistema diverso in Inghilterrae nel Continente. Tentativi di una legge generale nei varii Stati: leggi speciali nel Belgio (26-33)—II. Limiti dell'argomento: esclusione delle inchieste per cause di elezione, per accusa contro i ministri: le inchieste pubbliche; caratteri speciali (33-37)—III. Distinzione tra l'inchieste reali e personali: difficoltà legislative, forte per la loro confusione: vicende

dell' inchieste personali in Inghilterra: ultima forma. Esempi in Italia e in Francia. Necessità di alcuni mezzi straodinari (37-50)— IV. Epilogo; rapporti comuni alle altre inchieste; rapporti speciali (51-55).

III.

La Procedura.

I. Sfera del sindacato parlamentare, specialmente in Inghilterra, (56-59) — II. Nomina delle commissioni d' inchiesta: differenza tra le parlamentari e le reali, estranea al Continente (59-65)—III. Sistema di nomina in Francia e in Italia (65-68)—IV. Esami di documenti e persone: specialità inglese (68-72)—V. Varietà di norme in Francia e in Italia (72-75)—VI. Studio sui vari mezzi coattivi: richiesta di documenti, giuramento, perquisizione, mandato a comparire, pene (75-81—VII. Punti di contatto e di divergenza col Potere giudiziario (81-87)—VIII. Pubblicità: in che senso debba intendersi; eccezioni, inchieste segrete (87-90)—IX. Rapporti; resultati diversi in Inghilterra e nel Continente (90-93)—X. Attenenze del Parlamento, col Governo e con l'Amministrazione: criterii per la forma, il metodo, e la utilità dell'inchieste parlamentare (93-99).

DELLO STESSO AUTORE

Gli equivoci nelle Forme costituzionali — In 12.° Napoli 1877 — (*esaurito*).

Sul Senato Moderno — In 8.° Napoli 1877 — L. 1,00.

Riunioni ed Associazioni politiche — In 8.° Napoli 1878 — L. 2,00.

Il Bilancio dello Stato ed il Sindacato Parlamentare — In 8.° Napoli 1880 — L. 3,50.

Il Gabinetto nei Governi Parlamentari (*Parte generale*) — Napoli 1878 L. 4,50.

In preparazione

(*Parte speciale*) — I. L'azione — II. La responsabilità.