



## Consiglio regionale del Veneto

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

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

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

Prof. V. MICELI

---

# Inchieste Parlamentari

Studio di diritto parlamentare

---

ESTRATTO DALLA

Enciclopedia Giuridica Italiana

---

MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 54

1901

CONSIGLIO REGIONALE  
DEL VENETO  
Biblioteca

F.6.

362bis

PUBBLICAZIONI VARIE

- Andreotti A.** — *Della contumacia in materia penale.*  
 Un volume in-16 . . . . . L. 1 —
- *Corpo di reato e confisca.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —
- *Inamovibilità.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —
- Astuni D.** — *Del giudizio « Finium Regundorum ».*  
 Un volume in-16 . . . . . » 1 —
- Barsanti E.** — *Il ricatto.* Studio giuridico. Un  
 volume in-16 . . . . . » 1 —
- Baviera G.** — *I feziali e il diritto feziale.* Un  
 volume in-16 . . . . . » 1 —
- Benini E.** — *Importazione ed esportazione.* Un vol.  
 in-16 . . . . . » 1 —
- Besia T.** — *Della delegazione imperfetta nel codice  
 civile italiano.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —
- Bianchini C.** — *Ricettazione.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —
- Bruno G.** — *L'actio de in rem verso.* Un vol. in-16 . . . . . » 2 —
- Campolongo F.** — *Responsabile civilmente.* Un  
 volume in-16 . . . . . » 1 —
- Carletti T.** — *Autore.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —
- Castellari G.** — *La Santa Sede.* Evoluzione sto-  
 rica del pontificato romano. Un vol. in-16 . . . . . » 2 —
- Cavaglieri G.** — *Cassa comunale.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —
- Cavagnari C.** — *L'Emancipazione.* Un volume  
 in-16 . . . . . » 2 —
- Cervi G.** — *Regole di diritto.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —
- *Revoca dei diritti reali.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —



Prof. V. MICELI

---

# Inchieste Parlamentari

Studio di diritto parlamentare

---



ESTRATTO DALLA

**Enciclopedia Giuridica Italiana**

---

MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

*Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 54*

1001







Inv. 8292

## INDICE-SOMMARIO

---

BIBLIOGRAFIA, pag. 1.

1. Concetto, pag. 3
  2. Fondamento giuridico, pag. 5.
  3. Partizione delle inchieste, pag. 8.
  4. Inchieste sull'amministrazione, pag. 10.
  5. Inchieste aventi a scopo la legislazione, pag. 19.
  6. Inchieste elettorali, pag. 23.
  7. Inchieste giudiziarie, pag. 27.
  8. Inchiesta contro l'on. Crispi, pag. 32.
  9. Inchieste personali, pag. 38.
  10. Inchiesta sugli affari bancari, pag. 42.
  11. Modo di ordinare e di organizzare le inchieste, pagina 48.
  12. Modo come procedono le commissioni d'inchiesta in Inghilterra, Francia, Belgio, ecc., pag. 55.
  13. Modo come procedono da noi, pag. 60.
  14. Pubblicità delle inchieste, pag. 63.
  15. Legge per regolare le inchieste, pag. 65.
  16. Grado d'importanza e avvenire di questo diritto. —  
Conclusione, pag. 69.
-





BIBLIOGRAFIA.

Erskine May, *Leggi, privilegi, procedura del parlamento inglese* (trad. ital. nella *Bibl. di sc. pol.* del Brunialti, vol. IV, parte I, Torino 1888). — Todd, *Governo parl. in Inghilterra* (trad. ital., *Bibl.* Brunialti, vol. III, Torino 1886). — Fischel, *Storia della costituzione inglese* (trad. ital., Milano 1878, vol. II). — Anson, *Law and Custom of the constitution*, parte I, *Parliament*, Oxford 1892. — De Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britannique*, vol. III. — Thonissen, *La constitution belge annotée*. — Poudre et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris 1879. — Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris 1893. — Cohn, *Ueber parlamentarische Untersuchungen in England*, 1875. — F. W. Whitridge, *Legislative inquests* (nella *Political science quarterly*, 1886, I, pag. 84 e seg.). — Toulmin Smith, *Government by commissions*, London 1849. — Roubichon et Monnier, *Sur les enquêtes anglaises du 1833 au 1843*, Paris 1865; *Das Verfahren bei Enquêtes über sociale Verhältnisse. Drei Gutachten von Dr. G. Embden, G. Cohn, Dr. W. Stieda, nebst cinem Anhang nach dem Englischen von. J. M. Ludlow*, Leipzig 1877. — Michon, *Les enquêtes parlementaires*, Paris 1890. — Fromageot, *Sur les pouvoirs des commissions politiques d'enquête en Angleterre* (*Bul. de la Soc. de lég. comp.*, 1892-93 p. 165 e seg.). — Salefranque, *Notes sur les commissions d'enquêtes parlementaires en Belgique* (*Bul. de lég. comp.*, 1893, pag. 595). — Van Raalte, *Notes sur les commissions d'enquêtes parlementaires dans les Pays-Bas* (*Bul. cit.*, p. 282 e seg.). — Mancini e Galeotti, *Norme e usi del parlamento italiano*, Roma 1887. — De Vincenzi, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, 1866. — Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, Nuova

---

*Antologia*, agosto 1869. — Ferraris, *Saggi di economia e statistica*, 1880, a pag. 95. — Areoleo, *Le inchieste parlamentari*, nell'*Annuario di scienze giur. soc. e pol.*, Milano 1882, volume III. — Palma, *Corso di diritto cost.*, vol. II, Firenze 1884, p. 437 e seg. — Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, nell'*Archivio giuridico*, giugno 1887. — Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1889, pag. 134 e seg. — Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, Roma 1874. — Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino 1896, pag. 841 e seg. — Ferracchin, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino 1899.



## SOMMARIO.

1. Concetto.
2. Fondamento giuridico.
3. Partizione delle inchieste.
4. Inchieste sull'amministrazione.
5. Inchieste aventi a scopo la legislazione.
6. Inchieste elettorali.
7. Inchieste giudiziarie.
8. Inchiesta contro l'on. Crispi.
9. Inchieste personali.
10. Inchiesta sugli affari bancari.
11. Modo di ordinare e di organizzare le inchieste.
12. Modo come procedono le commissioni d'inchiesta in  
Inghilterra, Francia, Belgio, ecc.
13. Modo come procedono da noi.
14. Pubblicità delle inchieste.
15. Legge per regolare le inchieste.
16. Grado d'importanza e avvenire di questo diritto. —  
Conclusione.

1. Le inchieste parlamentari sono le investigazioni che fa il Parlamento sopra determinati fatti ed oggetti per mezzo di membri all'uopo delegati. Esse possono essere intraprese da entrambe le assemblee parlamentari collettivamente; e allora vengono eseguite da una commissione mista di membri dell'una e dell'altra Camera: o pure possono essere intraprese da entrambe le Camere per conto proprio o da una di esse soltanto; e in questo caso vengono eseguite dalle commissioni che ciascuna Camera nomina con suo speciale mandato.



Le inchieste parlamentari si differenziano dalle inchieste amministrative o governative in genere, poichè queste vengono istituite dal potere esecutivo, sia per spontanea determinazione, sia per invito del Parlamento; mentre le inchieste parlamentari sono esclusivamente opera di quest'ultimo. Queste hanno sempre origine nel Parlamento e vengono da esso iniziate e condotte. Mentre le inchieste amministrative sono istituite con decreti reali o ministeriali, a seconda della loro importanza e del loro carattere, le inchieste parlamentari vengono istituite con ordini di una delle Camere o di entrambe; e mentre le prime vengono eseguite da commissioni parlamentari (di deputati, di senatori o miste), le seconde vengono ordinariamente eseguite da funzionari dell'esecutivo. Entrambe possono prendere origine dalla funzione ispettiva del Parlamento; ma nel primo caso il ministero, prima d'illuminare le Camere, vuole illuminare sè stesso intorno a un dato oggetto concernente la pubblica amministrazione; per cui il Parlamento riceve allora le informazioni desiderate in via indiretta, per mezzo cioè dei ministri responsabili; nel secondo caso invece il Parlamento vuole illuminarsi direttamente e non ammette l'interposizione dei ministri, ma opera sempre per mezzo dei propri membri.

Le espressioni d'*inchieste amministrative* o *governative* o d'*inchieste parlamentari* non ci devono trarre in inganno circa l'oggetto stesso dell'inchiesta, poichè le inchieste amministrative o governative possono vertere anche sopra oggetti che non concernono propriamente la pubblica amministrazione, come quando ad esempio il governo nomina una commissione con l'incarico di studiare le condizioni agricole o sanitarie di una provincia; mentre le inchieste

parlamentari possono vertere sopra fatti che interessano direttamente l'amministrazione pubblica, come, ad esempio, gli abusi verificatisi in seno di un dicastero o nell'amministrazione di una provincia.

Quelle denominazione adunque non stanno a significare altra cosa se non l'organo che fa l'inchiesta, senza indicare l'oggetto al quale essa si riferisce. E in questo significato generico noi prendiamo appunto l'espressione nel parlare delle inchieste parlamentari.

2. È stato detto che il diritto d'inchiesta sia una parte e una conseguenza della funzione ispettiva del Parlamento e trovi in essa il suo fondamento giuridico. L'affermazione non è esatta, però che l'inchiesta non trova semplicemente la sua ragione di essere nella funzione ispettiva, ma anche nelle altre funzioni e negli altri compiti delle Camere. Infatti, le inchieste, non hanno semplicemente per iscopo di sorvegliare l'andamento dell'esecutivo e di sindacarne le azioni in modo più pratico e più completo se non in modo più efficace di quello che possa permettere il diritto d'interpellanza (vedi voce); esse hanno anche lo scopo di raccogliere e apparcchiare gli elementi e i materiali per un intelligente e più oculato esercizio della funzione finanziaria e legislativa delle Camere; e inoltre quello di assumere tutte le informazioni necessarie per bene adempiere l'altro compito non meno importante di verificare i titoli di ammissione dei propri membri e di giudicare, occorrendo, la loro condotta nel Parlamento. Molteplici sono adunque gli scopi delle inchieste e la loro portata ne verrebbe immensamente ristretta qualora non venissero considerate che come una parte soltanto della funzione ispettiva. Il contributo che le inchieste possono anzi appor-



tare al retto esercizio della funzione legislativa è così grande, che qualcuno le ha perfino considerate come una conseguenza del diritto d'iniziativa delle Camere (V. INIZIATIVA PARLAMENTARE). Così, notava il Thonissen: « Il diritto d'inchiesta è una conseguenza naturale del diritto d'iniziativa; siccome le Camere posseggono la facoltà di proporre nuove leggi, esse devono perciò stesso essere messe in condizione di procurarsi le informazioni necessarie per esercitare utilmente questa importante prerogativa » (1).

Ma esse non sono poi meno necessarie per procedere scrupolosamente a verificare i titoli giuridici in base ai quali le persone, di cui le Camere si compongono, entrano a farne parte, massime quando le Camere sono elettive e i suoi membri vengono quindi scelti nei comizi elettorali. In questo caso acquistano grande importanza le inchieste dirette a ricercare come sono state fatte le elezioni, come hanno proceduto le varie operazioni elettorali, come sono state osservate le norme e la procedura fissate dalla legge. Mano mano anzi che i costumi elettorali si corrompono e i brogli diventano più arditi e frequenti, questa categoria d'inchieste può assumere un'importanza notevole ed occupare più che le altre l'attenzione e l'attività delle Camere o di alcuni suoi membri.

Non si può adunque dire che il diritto d'inchiesta sia la conseguenza di una piuttosto che di un'altra funzione delle Camere, perchè esso può essere ed è infatti la conseguenza di tutte. Le Camere possono sentire il bisogno di ricorrere alle inchieste nell'esercizio di ciascuna delle

---

(1) *La constitution belge annotée*, Bruxelles 1879, pagina 155.



loro funzioni, tutte le volte che credono necessario, per il retto adempimento di esse, di appurare con più precisione un dato ordine di fatti, di raccogliere con la maggiore accuratezza una serie d'informazioni, di studiare con una certa profondità una data categoria di rapporti. Le inchieste sono niente altro che un istrumento di ricerca, un mezzo per scoprire la verità delle cose, qualunque sia il campo a cui si applicano, a fine di permettere al Parlamento di conformare possibilmente le sue azioni alla obbiettiva realtà dei fatti.

Così inteso, il diritto d'inchiesta apparisce tosto come il necessario completamento e, diremmo anche, prolungamento delle varie funzioni delle Camere e trova il suo fondamento giuridico nelle funzioni stesse che serve a completare e dalle quali naturalmente deriva. Concessa al Parlamento una data funzione, non si può non concedergli i mezzi necessari per il migliore esercizio di essa, e tra questi mezzi occupa certamente un posto precipuo l'inchiesta come il più adatto a mettere quell'organo nelle condizioni volute per meglio adempiere la funzione affidatagli. Perciò il diritto d'inchiesta si ammette e si giustifica anche negli Stati (e sono molti) nei quali, come nel nostro, le leggi non lo riconoscono formalmente. Esso non ha bisogno di essere riconosciuto e dichiarato, però che è implicitamente compreso nelle funzioni che la Costituzione affida alle Camere: il compito di una legge su tale argomento sarebbe piuttosto quello di regolare e di disciplinare questo diritto anzi che di proclamarlo.

Il diritto d'inchiesta, notava il Pierre rispetto alla Francia, e l'istesso noi potremo dire rispetto al nostro paese, « non è stato mai scritto nelle nostre leggi e nelle nostre Costituzioni;

---

ma esso scaturisce dai poteri generali attribuiti ai rappresentanti della nazione » (1).

3. Le inchieste si possono quindi dividere in tante categorie, quante sono le funzioni in forza delle quali il diritto d'inchiesta può essere esercitato, conseguentemente quante le categorie di fatti alle quali esse si riferiscono. Così, in una prima categoria si possono mettere le inchieste che prendono la loro origine dalla funzione ispettiva delle Camere e si riferiscono alla sorveglianza che i due rami del Parlamento sono tenuti ad esercitare sulla generale amministrazione dello Stato e sulle sue finanze.

In una seconda categoria si possono mettere tutte le inchieste che prendono la loro origine dalla funzione legislativa delle Camere e vertono naturalmente sopra materie legislative o sopra fatti e rapporti che possono o devono diventare argomento di legislazione.

In una terza categoria si possono mettere le inchieste che prendono origine dal compito delle Camere di giudicare intorno ai titoli giuridici di ammissione dei propri membri e si riferiscono quindi all'esame dei fatti e dei rapporti dai quali risulta la loro nomina o la loro elezione, come anche alle condizioni imposte dalla legge e alla maniera d'interpretarle, tutte le volte specialmente che queste cose danno luogo a dubbi ed a contestazioni.

In una quarta categoria si possono mettere le inchieste che, pur derivando dalla funzione ispettiva delle Camere, come la prima categoria, assumono una speciale fisionomia e si riferiscono, non più all'andamento in genere dell'amministrazione o delle finanze, ma al modo come il ministero ha in ispecie esercitato le sue fun-

---

(1) Op. cit., pag. 597.



zioni. Esse sono fatte con lo scopo di ricercare se, nell'esercitarle, il ministero ha o no violato le leggi del paese, ha o no compromesso e fino a che punto gli alti interessi dello Stato.

A tali inchieste si suole procedere tutte le volte che si tratta di deliberare se un ministero debba esser messo in istato d'accusa; esse hanno perciò un carattere più giudiziario che politico e come tali vanno distinte da quelle della prima categoria, comunque abbiano con esse comune l'origine.

In una quinta categoria si possono finalmente mettere tutte le inchieste che hanno un carattere personale, dette perciò *inchieste personali*, e che hanno per iscopo di esaminare la condotta parlamentare dei membri delle Camere, tutte le volte che sorgono ragionevoli dubbi sulla regolarità e rispettabilità di essa e sul modo quindi come quei membri disimpegnano il loro ufficio. Questa categoria d'inchieste non trova in vero il suo fondamento in una speciale funzione delle Camere, però che non si può connettere, nè alla funzione ispettiva, nè alla funzione legislativa, nè alla verificaione dei titoli di ammissione dei propri membri; ma non è questa certamente una ragione per escluderla. Se non in una delle principali funzioni della Camera, cosa può trovare il suo fondamento legittimo nella giurisdizione che ciascuna Camera esercita sui propri membri, sul rispetto che deve a sè stessa, su quella ragionevole disciplina che è costretta ad osservare a fine di adempiere convenientemente le proprie funzioni. Onde, se ciò non costituisce una funzione speciale, costituisce senza dubbio una necessaria condizione per il regolare esercizio di tutti i suoi compiti. Sotto questo aspetto la sorveglianza delle Camere sulla condotta parlamentare dei



propri membri può, non solo riguardarsi come una funzione del Parlamento, ma deve addirittura considerarsi come una sua funzione precipua, come quella dal cui regolare ed oculato esercizio dipende il buon andamento di tutte quante le altre.

Passiamo ora a parlare partitamente di queste cinque categorie con quella estensione che ci è consentita dalla ristrettezza dello spazio.

4. La prima categoria trova, siccome abbiamo detto, il suo fondamento giuridico, nella funzione ispettiva delle Camere, nel sindacato che esse hanno il diritto di esercitare sulla pubblica amministrazione. Già fin dal 1778 il Fox aveva affermato che « era ufficio costituzionale e indubbio dovere della Camera il sorvegliare le amministrazioni esecutive e, dove avesse motivo di sospettare abusi, istituire un'inchiesta con l'intendimento di censurare o di punire » (1). E così anche da noi affermava il senatore Vacca nel 1864: « Io penso che il diritto d'inchiesta parlamentare sia un corollario logico, una conseguenza pratica del principio della responsabilità ministeriale, e che non si abbia punto a dubitare della necessità di organare l'esercizio del diritto d'inchiesta se si vuole che la responsabilità ministeriale diventi una verità e non si riduca ad una finzione costituzionale » (2).

Queste inchieste rivolte ad esaminare l'emendamento dei servizi pubblici o l'amministrazione finanziaria dello Stato costituiscono quindi il mezzo più atto a scoprire gl'inconvenienti che si rivelano nelle pubbliche amministrazioni a stabilire la responsabilità dei funzionari e a

---

(1) *Parl. Hist.*, vol. XXVII, pag. 277, 281.

(2) Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parl. italiano*, Roma 1887, pag. 381.

suggerire i rimedi. Ma esse non costituiscono il mezzo ordinario con cui si esercita il sindacato parlamentare, sono bensì un mezzo straordinario, da venire adoperato in casi eccezionali, però che le frequenti inchieste di questo genere costituirebbero una pericolosa invasione del Parlamento nel campo riserbato al potere esecutivo, con grave perturbazione delle sue regolari funzioni. Per principio generale, osserva giustamente il Todd, « il Parlamento dovrebbe confidare, per la legittima amministrazione della prerogativa regia, nella discrezione dei consiglieri responsabili della Corona, i quali ne sono i depositari. Finché il Parlamento mantiene la sua fiducia nei ministri, deve essere disposto a lasciare nelle loro mani l'esercizio della prerogativa, non limitato da alcuna restrizione, e deve astenersi dall'intromettersi, eccetto che per circostanze d'imperiosa necessità » (1).

A questo bisogna poi anche aggiungere che il sindacato sull'amministrazione si esercita dal Parlamento, non direttamente, ma per mezzo dei ministri responsabili, che sono i naturali intermediari fra l'amministrazione e il Parlamento. Il Parlamento, notava il May, « non ha alcun controllo diretto sopra i singoli dipartimenti dello Stato. Esso può ordinare la produzione dei documenti per ottenere le necessarie informazioni, può investigare la condotta dei pubblici ufficiali; può pronunciare la sua opinione sul modo secondo cui ogni funzione del governo è stata o deve essere disimpegnata: ma non può inviare i propri ordini o le proprie istruzioni all'ultimo degli ufficiali esecutivi in relazione all'adempimento delle sue funzioni. Il

---

(1) *Governo parlamentare*, trad. ital., Torino 1888, pagina 228.



potere di esso sull'esecutivo viene esercitato indirettamente, ma non perciò con minore efficacia, per mezzo dei ministri responsabili della Corona » (1).

Segue da tali principii che le inchieste di questo genere non possano essere votate e intraprese dal Parlamento se non con l'annuenza del ministero: un'inchiesta votata contro il parere del ministero, nei governi parlamentari, suona sfiducia contro di esso e ne provoca le dimissioni. Perciò che anche le inchieste rivolte a scoprire gli abusi commessi da un ministero non possono essere fatte senza l'accordo del ministero, il quale può essere: o uno dei ministri che gli succede, disposto a far sue le lagnanze della Camera e desideroso di veder fatta la luce, anche per sua norma, sopra quel determinato ordine di fatti; o può essere anche il ministero stesso contro cui l'inchiesta dovrebbe essere rivolta, il quale la invoca, sia per dimostrare la propria innocenza, sia per accontentare i desideri del proprio partito o la voce insistente della pubblica opinione.

Per le inchieste di questa categoria le commissioni miste sono poi le meglio appropriate, poichè l'elemento burocratico apporta le cognizioni tecniche necessarie per lo studio di rapporti che sono anzi tutto d'indole tecnica; mentre l'elemento parlamentare vi apporta quella considerazione di pubblica utilità e di pubblico interesse, che la burocrazia spesso non intende e la voce dei bisogni del paese, che la burocrazia molte volte non ascolta. In tal modo i membri della commissione possono reciprocamente illuminarsi e completarsi. Le inchieste assumono

---

(1) *Const. Hist. of England*, London 1891, vol. II, pagina 85.



allora un carattere misto e sono amministrative-parlamentari o parlamentari-amministrative, secondo che vi predomina l'elemento burocratico o quello parlamentare.

Qui potrà osservarsi che questa teoria delle inchieste parlamentari sia abbastanza strana, però che, stando ai principii di essa, il controllo del Parlamento non potrebbe in ultima analisi esercitarsi che col consenso del controllato. Il che significa che le inchieste di questa specie non potranno mai avere efficacia di sorta: chi sa di non potere uscire immacolato da un'inchiesta la respinge, e l'accetta invece solo quel ministero, che sa di non poterne ricevere alcun nocumento, sia perchè tutto ha proceduto regolarmente nella propria amministrazione, sia perchè ha il modo di fare apparire che non vi si sono verificati disordini di alcun genere.

Un tal modo d'intendere la teoria sarebbe completamente sbagliato; come il lettore avrà del resto compreso, quando si dice che le inchieste parlamentari sull'amministrazione dello Stato hanno bisogno del consenso dei ministri, non s'intende che esse debbano avere esclusivo bisogno del consenso dei ministri contro l'amministrazione dei quali l'inchiesta viene istituita, ma solo debbano avere bisogno del consenso dei ministri che nel momento, in cui essa si vuole istituire si trovano alla testa dell'amministrazione e ne hanno assunto la responsabilità; perchè solo a tale patto è possibile di mantenere la necessaria divisione fra i poteri e di conciliare possibilmente l'indipendenza dell'amministrazione col sindacato parlamentare.

Ma ciò non può produrre alcun ostacolo al pieno esercizio e svolgimento di quel sindacato nei paesi ove domina il governo di gabinetto, che sono poi quelli specialmente rispetto ai

quali esaminiamo questa speciale forma della funzione ispettiva delle Camere; chi conosce il meccanismo dei poteri in questa forma di governo vede subito che in tal modo la funzione del Parlamento può non essere in alcun modo ristretta.

Infatti, che accade quando la maggioranza della Camera è risolta a volere un'inchiesta di questa categoria, malgrado la recisa opposizione del ministero? Accade che il ministero è costretto a dimettersi per cedere il posto al ministero del partito contrario, cioè del partito che voleva l'inchiesta e che è stato concorde nel votarla.

E questo nuovo ministero, non solo accetterà l'inchiesta, ma potrà essere indotto a favorirla con tutte le sue forze, sia perchè essa fa parte, e in questo caso parte precipua, del programma col quale esso è salito al potere, sia perchè l'inchiesta fornirà un mezzo eccellente per indebolire sempre più il partito contrario e rendere ancor più difficile il ritorno al potere degli uomini, che sono stati costretti ad abbandonarlo. Il che, oltre che il danno del nemico, arreca il vantaggio proprio, aumentando le probabilità favorevoli alla durata del proprio potere.

Chi ben considera questi fatti e questi movimenti, si convince subito che il sindacato parlamentare può egualmente svolgersi malgrado questa condizione; si può anzi dire che se in tal caso vi è un pericolo da temere non è quello che il sindacato non possa esercitarsi, ma che si eserciti troppo e in modo eccessivo a danno dell'amministrazione. Se il meccanismo potesse funzionare sempre nel modo che abbiamo ora descritto, l'amministrazione potrebbe essere spesso turbata e tormentata dalle mobili mag-



gioranze parlamentari e le vendette e le ire dei partiti si rifletterebbero assai più frequentemente e in modo assai più violento di quello che non accada ora, sull'organizzazione e l'andamento dei servizi pubblici. Più che di una maggiore sorveglianza la pubblica amministrazione avrebbe allora bisogno di maggior difesa perchè fosse mantenuto intatto il principio della divisione dei poteri.

Ma la difesa l'amministrazione la trova nel fatto che il meccanismo non funziona sempre nel modo ideale con cui è stato descritto. Per quanto i ministri che salgono al potere possano essere disposti e interessati a favorire un'inchiesta contro il precedente ministero, essi sentono tosto la necessità dei limiti contro l'invasione del Parlamento: se non da una stretta considerazione dei propri interessi, tale necessità vien loro imposta dal sentimento di solidarietà che tosto si sviluppa fra di essi e l'amministrazione, di cui sono alla testa, dalle responsabilità del potere, dalla suprema convenienza di sottrarre certi fatti alla curiosità del pubblico, dalle difficoltà che si affacciano numerose a chi occupa il potere e non erano neppur presentite nei banchi dell'opposizione.

Ma soprattutto poi un argine potentissimo contro i possibili eccessi del Parlamento da questo lato è determinato dallo spirito burocratico. Lo spirito burocratico agisce in mille modi a restringere, a ostacolare, a impedire questa forma di sindacato del Parlamento. Esso opera nei gabinetti dei ministri prima che l'inchiesta sia votata e quivi cerca di creare un ambiente sfavorevole, una corrente contraria alla sua approvazione; e in ciò esso non solo cerca di reclutare ministri e sotto-segretari, ma trova aiuti ed appoggi anche nella stessa Camera nei de-



putati funzionari, dove ve ne sono, e in tutti quegli spiriti un poco timidi e titubanti, che temono sempre lo scandalo e lo vedono dovunque.

Esso opera ancor più attivamente quando la commissione parlamentare imprende il suo compito, poichè cerca di rendere questo compito assai difficile con le informazioni imperfette, con la produzione di documenti incompleti, con la sottrazione dei documenti importanti, con le testimonianze false, o inesatte o parziali, col trincerarsi dietro al segreto d'ufficio per non dire, se non quello che si vuol far sapere e il più delle volte quello che non è di alcuna importanza; e così via discorrendo. E finalmente esso può agire anche dopo che l'inchiesta ha avuto luogo, operando ad attenuarne o a renderne del tutto inutili i risultati, con le resistenze che oppone ai provvedimenti e alle riforme, con le correnti ostili che riesce a creare contro le nuove misure tanto nel Parlamento che fuori, con la stessa forza d'inerzia delle consuetudini e della *routine*, contro le quali spesso si fiacca la potenza della legge e la buona volontà dei ministri.

Oltre a queste, peraltro, vi sono altre ragioni ancora che possono rendere rare e poco efficaci queste inchieste votate contro la volontà dei ministri e della burocrazia. Da una parte, i ministri che salgono al potere col programma dell'inchiesta non sono poi sempre disposti ad andare fino in fondo nell'istituirla e nel lasciarla fare; però che essi sono sempre un pochino convinti della verità del proverbio *che il lupo non deve mangiare la carne del lupo*. Nel governo parlamentare, contrariamente a quello che potrebbe sembrare a tutta prima, il governo ordinariamente si avvicenda in poche mani; chi

è oggi all'opposizione sarà domani al potere. Onde chi tiene le redini del potere sa bene che non deve abusare della sua vittoria a danno dei suoi avversari acciò questi poi, occorrendo il caso, non ne abusino a danno suo. La lotta diventa cortese e cavalleresca come le guerre combattute sul finire del medio-evo fra le compagnie di ventura; e se allora si risparmiavano le vite, ora si vogliono risparmiare le reputazioni. Recentemente, è vero, si è visto qualche gabinetto inveire con un certo calore contro il gabinetto vinto, ma il fatto è stato considerato come alquanto ancmalo e lontano dalle buone consuetudini costituzionali.

Questo da una parte; dall'altra vi è poi a favore dei funzionari pubblici la maggior pratica amministrativa e la maggior capacità tecnica, come la tecnica coltura; doti che diventano tanto più necessarie ed indispensabili a misura che più l'amministrazione si ramifica, si complica e si specializza. Ed esse costituiscono una specie di barriera sempre più insormontabile per i non iniziati e tanto più poi per coloro che cercano di superarla per discoprire nei penetrati degli uffizi gli abusi e i vizi, dai quali sono inquinati.

Queste considerazioni completano le precedenti e dimostrano come siano rare e possano riuscire poco fruttuose le inchieste dirette a colpire gli abusi di un dato gabinetto o quelli commessi durante la sua amministrazione; e possano riuscir tali per delle ragioni totalmente diverse da quelle, che potevano apparire sulle prime.

Vengono ora le inchieste intraprese col consenso del gabinetto e che hanno di mira, non uno scopo politico, quale quello di colpire con esse l'attuale o una delle precedenti amministra-



zioni, ma uno scopo puramente amministrativo. Esse possono certamente riuscire assai utili a scoprire abusi e a indicare rimedi adatti, ma non è a credere che il governo vorrà favorirle assai di frequente e tanto meno, che voglia di frequente proporle; all'intento a cui queste mirano esso crede, e forse non del tutto a torto, di provveder meglio con le inchieste amministrative fatte dai suoi stessi funzionari; mentre poi le maggioranze che lo appoggiano, per la fiducia che in esso ripongono e per il desiderio di non indebolire con inutili scissioni le forze del partito, lasciano fare al gabinetto; massime poi quando la cosa non ha carattere o importanza politica e non può quindi interessare se non molto mediocrementemente il Parlamento.

Ecco in che modo e per quali cause un mezzo di sindacato così efficace in teoria può nella pratica trasformarsi in un mezzo insignificante, in una cosa di mera apparenza; per cui si può dire in questo caso, che se la responsabilità ministeriale dovesse solo per l'azione di questo strumento diventare « una verità », essa rimarrebbe nella maggior parte dei casi una semplice « finzione costituzionale ».

Non neghiamo peraltro che questo mezzo di sindacato potrebbe avere maggiore efficacia nei paesi parlamentari del continente qualora si avesse quivi un concetto più esatto del principio della responsabilità ministeriale, la quale si considera ora come estesa anche agli atti più minuti dei funzionari subalterni, con cui irragionevolmente il ministro viene riguardato in certa guisa come solidale. A ragione osservava un recente scrittore, che « la responsabilità ministeriale in tanto ha ragione di essere e in tanto può soprattutto riuscire efficace, in quanto si riferisce all'azione del gabinetto nei rapporti



fra la legge e i servizi: se si intende estenderla ed addentrarla nelle minute parti dell'amministrazione e nei particolari dei servizi stessi in rapporto alla condotta degli ufficiali subalterni, diventa affatto illusoria » (1).

Per cui il governo spesso ostacola tali inchieste e neppure l'opinione pubblica è sempre ad esse favorevole.

5. E veniamo alla seconda categoria delle inchieste, quelle che derivano dalla funzione legislativa delle Camere e che possono perciò chiamarsi inchieste d'indole legislativa, quantunque il nome non riesca sempre ben appropriato. Esse sono state anche chiamate da noi *inchieste pubbliche*, ma la denominazione è ancor meno adatta, perchè la pubblicità non è un carattere ad esse esclusivo, e possono inoltre qualche volta esser condotte anche in modo segreto, rendendone pubblici solo i risultati.

Queste inchieste non hanno semplicemente per iscopo di studiare l'opportunità di una data legge o di una data soluzione legislativa di un determinato problema o di una determinata categoria di rapporti; esse hanno per iscopo di raccogliere in genere elementi e materiali che potranno poi servire per la compilazione di una legge o di tutto un sistema di leggi, senza che il Parlamento abbia ancora innanzi i criterii o la traccia da seguire. E così tali inchieste servono anche a studiare le condizioni di una data regione, sia le condizioni economiche, sia quelle di sicurezza o di coltura, ecc. con lo scopo di proporre i rimedi, o semplicemente con lo scopo di scoprire e di rivelare quali esse siano, acciò il governo o il Parlamento possano poi provvedere a tempo debito e con i modi opportuni. Per cui queste inchieste spesse

---

(1) Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, pag. 27.

volte servono in via molto indiretta di aiuto o di fondamento all'esplicazione della funzione legislativa e non possono certo considerarsi sempre come uno dei modi con i quali quella funzione si compie, o meglio come una delle condizioni che inevitabilmente prelude all'adempimento di essa. Gli è per questo che il nome d'*inchieste legislative* non riesce neppur esso molto appropriato per comprendere tutte le inchieste che si possono includere in questa categoria.

Comunque sia, essa dovrebbe essere la più importante e la più numerosa, poichè la funzione legislativa è la funzione precipua del Parlamento e quella più propria di esso, mentre poi l'immensa attività legislativa degli stati moderni fornisce l'occasione e determina la necessità d'investigare i rapporti giuridici nei campi più disparati. Questa investigazione dovrebbe costituire infatti la necessaria preparazione del lavoro legislativo. Se la legge non deve essere la creatrice del diritto, ma il mezzo di formularlo, di regalarlo, di definirlo, ne segue che la legge non può esser fatta e non può riuscire quale deve essere se il legislatore non conosce i rapporti giuridici quali si svolgono dalle necessarie condizioni di fatto, gli elementi dal quale scaturiscono, l'ambiente nel quale devono operare e soprattutto se non conosce quella determinata categoria di bisogni e d'interessi ai quali la legge si deve riferire, e il modo con cui rispetto a questi si è manifestata la coscienza giuridica del popolo come la scienza del diritto. A tale scopo e fatte con tali criterii le inchieste possono riescire di grandissimo giovamento e dovrebbero perciò costituire una parte essenziale del lavoro preparatorio di ogni legge.

Peraltro anche qui la pratica si trova in con-



trasto con la teoria, però che la funzione legislativa nel fatto viene esercitata dal gabinetto mentre la partecipazione delle Camere viene mano mano circoscritta in un campo puramente formale. Oltre a ciò poi il gabinetto, per procedere ad inchieste di questo genere, possiede direttamente mezzi che le Camere non hanno e che esso non è sempre disposto a mettere a disposizione di queste. Esso possiede infatti documenti di ogni genere, i quali possono assai agevolare la bisogna, costituendo un sussidio prezioso e qualche volta addirittura essenziale come: relazioni di funzionari, informazioni raccolte da persone competenti, dati statistici, studi speciali e via discorrendo; possiede persone capaci di procedere a queste varie categorie di ricerche, sia per la speciale coltura, sia per la pratica speciale in quella data sfera di fatti; possiede numerose schiere di persone disposte ad obbedire ad ogni suo cenno: possiede mezzi pecuniari assai estesi ed oltre a ciò poi, credito influenze, mezzi di comunicazione e di trasporto senza paragone assai più che un privato cittadino o un gruppo qualunque di privati cittadini. E questi mezzi, queste condizioni favorevoli, questi istrumenti già tanto numerosi, crescono di giorno in giorno e si moltiplicano col crescere e col moltiplicarsi dell'ingerenza dello stato nella vita sociale.

Ora, l'esecutivo non è sempre disposto a mettere tutto ciò a disposizione delle Camere tutte le volte che queste lo desiderano e che potrebbe riuscire utile o necessario per il retto adempimento della funzione legislativa. La naturale gelosia con cui ogni potere guarda gli altri, massime poi se questo potere è appunto l'esecutivo, la convinzione di sapere e di potere far meglio da sè e di non aver bisogno dell'opera

del Parlamento; la disciplina e lo spirito di perseveranza che tali inchieste spesso richiedono; e d'altra parte l'indifferenza del Parlamento stesso per tutto ciò che non ha uno scopo strettamente politico, e non si riferisce all'interesse e alle aspirazioni di questo o di quel partito, sono tutte cause le quali contribuiscono a rendere meno frequenti e meno importanti le inchieste di questa seconda specie. Esse anzi contribuiscono a snaturare il carattere di tali inchieste, però che incoraggiano e fanno approvare dalle ligie maggioranze del governo, non le inchieste che riuscirebbero effettivamente utili, ma quelle soprattutto che accontentano le aspirazioni del partito o influiscono sul grado di popolarità del gabinetto che le appoggia. Lo spirito politico e di una politica sempre più ristretta ed egoisticamente utilitaria, onde le Camere sono dominate, si riflette anche in questa specie d'inchieste: la Camera, o non si occupa più a farne, o se se ne occupa, ciò accade allorchè le questioni hanno assunto un carattere politico, e allora esse vengono condotte con criterii partigiani, anzi che con i criterii imparziali con i quali soprattutto dovrebbe essere condotta un'inchiesta avente per iscopo di preparare i materiali di una legge o gli studi per la compilazione di essa.

Queste osservazioni vanno principalmente applicate ai paesi del Continente, poichè in Inghilterra tali inchieste hanno in genere dato buoni frutti. Per riuscire efficaci e produrre risultati utili esse dovrebbero proporsi oggetti speciali, ben determinati e circoscritti, chè altrimenti i materiali che esse forniscono non potrebbero utilizzarsi per uno scopo determinato. « Anche qui la pratica inglese, osserva il Ferraris, offre esempi decisivi. L'Inghilterra non avrebbe giam-



mai ordinata l'immensa *Enquête agricole*, nè si sarebbe data alla gestazione di un mostro, quale sarà certamente la intrapresa inchiesta agraria italiana, se pure la si potrà condurre a termine. Essa invece propose sempre nelle sue inchieste uno scopo speciale, il che non impedì che si allargasse poi il campo nell'eseguirle, ma però sempre considerando come accessorio ciò che si allontanava dall'argomento principale. Questo sistema così modesto in apparenza, fu fecondo di ottimi risultati, perchè si poterono scrutare con una certa ampiezza le questioni annesse alla principale e ciò senza mai perdere questa di vista, illustrandola così sotto tutti i suoi aspetti » (1).

6. La terza categoria la quale, come sappiamo, comprende le inchieste derivanti dal compito di verificare i titoli di ammissione dei propri membri, costituisce una delle categorie più importanti e più numerose, specialmente per le Camere elettive, nelle quali infatti l'importanza e il numero di esse vanno di giorno in giorno crescendo con progressione notevole. Le ragioni non sono difficili a comprendere.

Vi è anzi tutto la crescente autorità della Camera popolare, la quale è riuscita a poco a poco ad imporsi a tutti gli altri organi, ad assorbire in sé tutte le principali funzioni della sovranità, a diventare il supremo e vero organo sovrano dello Stato. Questa maggiore e sempre più elevata autorità della Camera deve rendere assai vivo il desiderio di farne parte in tutti coloro che bramano di entrare nella vita pubblica e quindi deve fare aumentare, tanto gli sforzi e le lotte per il conseguimento dell'ufficio di deputato, come l'importanza dell'ufficio stesso. Il posto di deputato diventa il più ambito, perchè

---

(1) *Le inchieste pubbliche, nei Saggi di econ., ecc.*, pag. 106-7.

meglio soddisfa le ambizioni, legittime come quelle illegittime, perchè è quello che conferisce maggiore influenza e comunica alla persona che ne è investita quella particella di sovranità, quel diritto quasi assoluto di fare e disfare nella cosa pubblica, che tanto solletica l'amor proprio di chi è spinto alla vita politica dal desiderio di dominio o dal desiderio di guadagno o anche semplicemente dal desiderio di giovare al paese.

Questa crescente importanza dell'ufficio produce innanzi tutto una crescente importanza della funzione con cui la Camera convalida le elezioni, e quindi di tutti i mezzi da essa adoperati nel procedere a questo compito, fra cui in primo luogo le inchieste rivolte ad appurare i fatti, che precedettero ed accompagnarono l'elezione.

In secondo luogo poi, con aumentare gli sforzi e le lotte per conseguire quell'ufficio, rende l'elezione stessa una cosa più complicata, più artificiale, più esposta alle corruzioni e ai brogli, e quindi aumenta le occasioni e le necessità di ricercare, per mezzo d'inchieste frequenti il modo come i fatti hanno proceduto.

Vi è poi la crescente corruzione della vita pubblica in parecchi Stati moderni, in quelli soprattutto che sono retti da regimi parlamentari. Essa, indipendentemente da ogni altra causa, rende più frequenti le violazioni delle leggi elettorali, sia della loro lettera, che del loro spirito, più facile i brogli, le compre e le vendite dei voti, gli abusi delle autorità, le frodi di coloro stessi che sarebbero incaricati d'impedirle. Sicchè il compito di coloro che verificano le elezioni diventa più arduo e più frequente si manifesta per essi il bisogno di ricercare e di appurare per mezzo di diligenti indagini la verità delle cose.



Finalmente si accoppia anche a questi fenomeni la crescente indifferenza del paese verso le elezioni politiche, per cui il numero di coloro che vi prendono parte è divenuto molto ristretto e tende a diventarlo vie maggiormente. Il fenomeno si può dire generale, ma opera con maggiore intensità in quei paesi che erano meno educati e meno atti alle forme libere. L'indifferenza verso la cosa pubblica agisce nel caso nostro in un doppio senso: rende più agevoli le corruzioni, i brogli, le pressioni rispetto a quei pochi, che effettivamente partecipano ai comizi e vi vanno già preparati ad accettare e ad impiegare questi mezzi di lotta; e rende più difficile di scoprire queste violazioni della legge, però che coloro che le conoscono e potrebbero rivelarle, sono poi per lo più quelli che sono disposti ad adoperarle o le hanno già adoperate per conto proprio. Questo si capisce anche meglio, quando si pensa che in tali casi i buoni sono quelli che si astengono, mentre i cattivi e i mali intenzionati sono quelli che corrono alle urne e ne diventano padroni. In tali condizioni la scoperta della verità diventa un'impresa molto difficile e i facinorosi ne approfittano, i partiti nella Camera e nei collegi elettorali vi si appassiano; onde si rende sempre più necessario per le assemblee politiche e per le giunte e commissioni delle elezioni d'istituire inchieste a fine di procedere al coscienzioso adempimento del proprio compito od anche per dare maggior soddisfazione ai vari pretendenti e ai partiti che li appoggiano.

Tutte queste sono adunque le cause che accrescono l'importanza e il numero delle inchieste di questa terza categoria, le quali costituiscono, diciamo così, il modo abituale con cui si estrinseca il diritto d'inchiesta per parte della Camera.

Le inchieste elettorali si possono poi dividere in *inchieste parziali* e *inchieste generali*. Le prime si riferiscono a una data elezione soltanto, le seconde a un insieme di elezioni. Così, un'inchiesta rivolta a ricercare le ingerenze governative o le azioni illecite di un partito sulle elezioni di un dato momento o di tutto un periodo elettorale, sarebbe certamente un'inchiesta della seconda specie.

È appena necessario di aggiungere che queste inchieste generali sono assai rare nei nostri parlamenti, sia perchè possono mettere in dubbio la legittimità della elezione di un gran numero di membri, sia perchè possono suonare sfiducia al governo, e le maggioranze che l'appoggiano sono allora poco disposte a votarle.

Le inchieste elettorali più frequenti e comuni non sono peraltro quelle votate direttamente dal Parlamento o dalla Camera elettiva, ma quelle invece istituite dalla giunta stessa che verifica le elezioni, e vengono fatte per suo proprio conto. Secondo l'art. 24 del regolamento della nostra Camera « la giunta può nominare un comitato inquirente composto di tre membri scelti nel suo seno, con facoltà ancora di trasferirsi sul luogo e fare tutte le indagini necessarie ». Le nostre giunte parlamentari hanno fatto e fanno larghissimo uso di questo loro diritto d'inchiesta e tutte le elezioni generali si lasciano sempre dietro un lungo strascico d'inchieste di questa natura.

Tali inchieste peraltro hanno o dovrebbero avere piuttosto un carattere giudiziario anzi che un carattere politico, poichè la funzione di verificare i titoli è essenzialmente una funzione giudiziaria, che andrebbe meglio affidata all'ordinario potere giudiziario, come è accaduto in Inghilterra. Questo provvedimento, oltre che ver-



rebbe a liberare le Camere da un enorme fardello di lavoro e risparmierebbe loro una enorme perdita di tempo; permetterebbe di attuare in modo più completo e più scientifico il principio della divisione dei poteri (1).

7. Le inchieste giudiziarie hanno, come abbiamo detto, un carattere speciale ed implicano a favore della Camera una funzione d'indole politico giuridica di natura straordinaria, quale è il diritto di mettere il ministero in istato d'accusa. Anche essa è una conseguenza della funzione di sindacato, e costituisce anzi la più importante sanzione che la legge pone a disposizione delle Camere per rendere il sindacato del governo una cosa effettiva. Ma, prima di mettere il ministero in istato d'accusa, è innanzi tutto necessario di ricercare se esso è colpevole, di convincere la Camera della sua colpevolezza e di raccogliere le prove, acciò la Camera sia poi in grado di sostenere l'accusa innanzi al Senato. Questo si può fare per mezzo di una commissione d'inchiesta, il cui compito non è da confondere con quello della commissione d'inchiesta del Senato a tal riguardo e neppure col compito di un'altra qualsiasi commissione d'inchiesta. I fatti che essa è incaricata di appurare, le prove che deve raccogliere, servono per sostenere l'accusa in un processo e perciò la sua funzione ha un carattere giudiziario che non sogliono avere le funzioni della Camera o dei suoi comitati; ma d'altra parte non si può dire propriamente che il processo cominci con la nomina o col lavoro di questa commissione, che è semplice lavoro preparatorio; onde tale com-

---

(1) Vedasi per ciò il mio scritto: *La verifica dei poteri. Studio di diritto parlamentare* nella rivista *Roma* (numeri dell'ottobre 1897).

missione mal si potrebbe riguardare come una commissione di istruzione. Essa è semplicemente una commissione d'inchiesta giudiziaria della Camera.

Le inchieste giudiziarie quindi preludono ordinariamente ai giudici politici dell'Alta Corte, senza condurre sempre a questo risultato. In Inghilterra, quando ha luogo un *impeachment* che è l'accusa appunto portata dalla Camera dei comuni innanzi alla Camera dei lordi, la Camera che deve sostenere l'accusa ne prepara i diversi capi per mezzo di una commissione; e questi capi vengono poi dalla Camera successivamente discussi e votati. Dopo di che essa procede alla nomina dei *menagers*, che sono le persone incaricate di rappresentare i comuni innanzi ai lordi, di preparare le prove, di condurre il procedimento (1). Si capisce che queste commissioni avranno il più delle volte bisogno di ricorrere alle inchieste per bene adempiere il proprio compito; e queste sono appunto le richieste della presente categoria.

In Francia vi fu lunga discussione intorno alle attribuzioni della Camera e delle sue commissioni quando si trattò dell'accusa dei quattro ministri di Carlo X nel 1830. La proposta di Salverte di mettere i ministri in istato d'accusa fu tosto presa in considerazione dalla Camera e rimessa all'esame di una commissione speciale. Ma una prima difficoltà arrestò tosto i lavori di questa commissione: avrebbe essa dovuto esercitare a nome della Camera i poteri di

---

(1) May, *Leggi, privilegi, procedura, ecc. del Parl. ingl.*, trad. ital., Torino 1888, pag. 575-76; Fischel, *Storia della Cost. ingl.*, trad. ital., Milano 1878, II, pag. 314 e seg.



giudice istruttore e di Camera di consiglio? Questa difficoltà ne implicava un'altra di natura più generale: come avrebbe dovuto intendersi il diritto di accusa della Camera? Comprendevo esso il diritto di statuire giudiziariamente sullo stato d'accusa, o non comprendeva invece che il semplice diritto di querela e di denuncia? La questione fu portata alla Camera e il relatore della commissione, Berenger, sostenne che « il diritto d'accusare e di tradurre sarebbe vano se la Camera non avesse quello di fare tutti gli atti necessari a stabilire o a giustificare l'accusa e a mettere gli accusati in presenza dell'alto tribunale che deve giudicarli ». La commissione in conseguenza proponeva una risoluzione per essere autorizzata « ad esercitare tutti i poteri appartenenti ai giudici istruttori e alle Camere di consiglio ». La proposta fu combattuta dal deputato Persil che vi vedeva una usurpazione sui diritti della Camera dei pari; ma, difesa validamente da altri, fu accettata. Fra i suoi difensori il Dupin aveva appunto fatto osservare: « se colui che può condannare o assolvere non deve ciò fare se non dopo essersi perfettamente illuminato, colui che è soltanto incaricato di accusare non ha per ciò meno l'obbligo di procedere a ricerche o inchieste, per mettere la sua coscienza al sicuro ».

Dopo che la commissione ebbe terminato i suoi lavori, la Camera nominò tre commissari incaricati di sostenere l'accusa davanti i pari. Ma anche nella Camera dei pari vi fu discussione intorno ai poteri conferiti a questi commissari, se essi cioè avevano il diritto di accusa soltanto, o pure anche quello di processare e fu conchiuso che avessero entrambi i diritti; ma i pari vollero un completamento d'istruzione, o, per meglio dire, un'istruzione fatta per conto

proprio dal loro presidente e da altri pari da esso nominati e delegati (1).

Comunque sia, peraltro i poteri della Camera in proposito, come quelli della sua commissione, non possono mai riguardarsi in tutto e per tutto eguali a quelli di un giudice istruttore, nè i risultati dell'inchiesta possono paragonarsi a quelli di un'istruttoria giudiziaria. Gli atti che la commissione compie sono atti preparatori dell'istruzione ed hanno un carattere misto, mezzo politico e mezzo giudiziario; la vera e propria istruzione del processo deve essere invece fatta dall'alta Corte di giustizia, cioè da un corpo esclusivamente giudiziario. E quando quest'alta Corte è costituita da un corpo politico, quale il Senato, s'intende che questo corpo, allorchè agisce come alta Corte, cessa completamente di essere corpo politico e si trasforma in corpo giudiziario. Nel giudicare ed apprezzare questi fatti, non bisogna lasciarsi influenzare troppo dai paragoni con la procedura penale comune, poichè qui siamo di fronte a un diritto speciale, il quale non può essere debitamente apprezzato che con i criteri propri a questa branca del diritto.

Nel nostro parlamento mancano i precedenti in proposito, ma dal regolamento giudiziario del Senato (2) si rileva che, anche quando si tratta di giudicare i ministri del re (art. 74 dello statuto), il Senato, costituito in alta Corte di giustizia, istruisce per proprio conto il processo col mezzo di una commissione composta del presidente e di sei senatori (art. 1 del regol.). I commissari peraltro incaricati dell'accusa dalla Camera elet-

---

(1) Pierre, *Traité de droit politique et parl.*, Paris 1893, pag. 642 e seg.

(2) In questo momento tale regolamento sta per essere modificato.



tiva hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria (art. 13).

Su tutto ciò noi fondiamo la distinzione già posta, secondo la quale le inchieste giudiziarie sono quelle che, pur avendo per buona parte un carattere giudiziario, vengono fatte da un organo politico e si differenziano dagli atti istruttori propriamente detti, in quanto che questi vengono fatti da commissioni delegate da organi giudiziari, come sarebbe appunto il Senato costituito in alta Corte di giustizia. Così, anche nel Senato stesso possono aver luogo inchieste giudiziarie che non sono veramente atti d'istruttoria, come ad esempio, quando il Senato nomina una commissione per ricercare se alcuni membri siano colpevoli di certi dati delitti e se il Senato deve perciò costituirsi in alta Corte. Non essendo costituito in alta Corte, esso agisce allora come potere politico e non come potere giudiziario. Questa distinzione riesce molto utile per definire le rispettive attribuzioni della Camera e del Senato nelle accuse dei ministri e le attribuzioni del Senato come corpo politico e come corpo giudiziario.

Le inchieste giudiziarie di questa categoria non si devono poi confondere con le inchieste fatte dalle autorità giudiziarie per delegazione della Camera o del ministro guardasigilli e riferentisi per lo più a materie elettorali. Esse sono vere e proprie inchieste fatte da organi giudiziari e come tali si devono distinguere alla loro volta dall'istruzione di un processo, quantunque possano poi condurre a questo risultato in qualche caso eccezionale.

« La inchiesta giudiziaria, notano i signori Mancini e Galeotti, dev'essere scrupolosamente contenuta nell'accertamento dei fatti; e fu biasimata, nel 31 gennaio 1866, l'autorità giudiziaria,

perchè, in seguito ad alcune risultanze dell'inchiesta, stimò d'istruire una procedura penale » (1).

Ma tali inchieste non hanno nulla che vedere con le inchieste giudiziarie del parlamento, le quali vengono condotte dai suoi membri e fatte con criteri prevalentemente politici, mentre queste altre inchieste vengono fatte dall'autorità giudiziaria e devono essere condotte con criteri prevalentemente, se non esclusivamente giuridici.

8. Di questa categoria d'inchieste abbiamo un recente e notevole esempio nella famosa inchiesta promossa contro l'on. Crispi nel 1897 rispetto ad alcuni fatti che si svolsero durante il tempo in cui egli era ministro. Questa inchiesta aveva per iscopo di accertare se l'on. Crispi si fosse reso colpevole di reato ministeriale e se in base a ciò poteva essere deferito all'Alta Corte di giustizia.

Come si vede, l'inchiesta era una di quelle che preludono alla messa in istato d'accusa di un ministro per reati commessi in tale qualità, onde non può confondersi colle inchieste personali, di cui discorreremo in seguito, quantunque possa avere con queste alcuni caratteri comuni. Riasumiamo brevemente i fatti onde tale inchiesta venne originata. A causa di gravi disordini verificatisi nella sede di Bologna del Banco di Napoli per opera del suo direttore Luigi Favilla, fu istruito un processo contro di lui, nel quale venne ben tosto coinvolto anche l'on. Crispi, per avere ricevuto somministrazioni di denaro da quel direttore e per essersi indebitamente ingerito a favore di esso in occasione di alcune ispezioni rivolte ad accertare e a sorvegliare l'andamento di quella sede. L'on. Crispi, citato con mandato di comparizione, dopo aver rispo-

(1) *Norme e usi cit.*, pag. 37.



sto agl'interrogatori, eccepi l'incompetenza dell'ordinaria autorità giudiziaria, trattandosi di reati che, in ipotesi, egli avrebbe commesso in qualità di ministro, per i quali quindi non avrebbe potuto essere competente che il Senato in Alta Corte di giustizia. Tale eccezione non essendo stata accolta, nè dal giudice istruttore, nè dalla sezione d'accusa, l'on. Crispi avanzò ricorso in Cassazione, la quale, con sentenza dell'8 novembre 1897, rel. Canonico, accoglieva il ricorso, dichiarando la comune autorità giudiziaria *incompetente, allo stato degli atti*, a procedere contro l'on. Crispi. Con che veniva a riconoscere alla Camera il diritto di dichiarare se nel caso in esame si trattasse effettivamente di reato ministeriale, da doversi per ciò deferire alla competenza dell'Alta Corte.

La Camera, avuta comunicazione di quella sentenza, dopo lo svolgimento di parecchie proposte d'inchieste, approvava un ordine del giorno dell'on. Nocito, col quale si proponeva di delegare al presidente « la nomina di una commissione di cinque membri la quale faccia senza indugio alla Camera quelle proposte che saranno opportune ». Con questa formula abbastanza vaga non si voleva evidentemente affermare altro obbligo per la commissione se non quello di ricercare :

1.<sup>o</sup> se nel caso in esame ricorrevano gli estremi del reato ministeriale, cioè di un reato commesso da un ministro in tale qualità e con abuso dei suoi poteri a danno della cosa pubblica;

2.<sup>o</sup> nell'affermativa, se occorreva perciò promuovere il procedimento innanzi all'Alta Corte;

3.<sup>o</sup> nella negativa, se la Camera dovesse per conseguenza disinteressarsi di un tale procedimento. In quest'ultimo caso la comune autorità giudiziaria avrebbe ripresa intera la sua

libertà per procedere o non procedere contro l'on. Crispi.

Ma la commissione si trovò di fronte a una questione alquanto complicata, specialmente a causa dell'incertezza che nel nostro diritto pubblico regna su tale argomento, cioè la questione di risolvere, in mancanza di una legge in proposito, che cosa si debba intendere per reato ministeriale. Essa secondo il nostro modo di vedere, e quel che più conta, secondo il parere di persone assai competenti in materia, definì assai bene il concetto di questo reato dicendo che « in mancanza di una legge speciale sulla responsabilità dei ministri, un fatto non può assumere la figura di reato ministeriale se in esso non concorrono tutti gli elementi costitutivi di un delitto comune commesso con l'uso o con l'abuso delle funzioni e con danno della cosa pubblica o delle pubbliche e private libertà ». Se non che l'accettazione di questo principio doveva condurre, come di fatto condusse, la commissione ad entrare in una serie di ricerche evidentemente non di sua competenza, quelle cioè rivolte ad accertare se nel caso in esame vi fossero innanzi tutto gli estremi del reato comune. « Ciò facendo (come giustamente osserva il Ferracciu in una pregevole nota scritta su tale argomento) non si può dire che essa abbia esorbitato dai limiti della legalità costituzionale, sol perchè la Camera non avendo diritto d'istruire processi per reati comuni non poteva trasferirlo nella commissione » (1). Una ricerca di tal genere s'impondeva alla commissione come ricerca preliminare per accertare la esistenza o non

---

(1) *La competenza della Camera di fronte ai risultati di un'inchiesta politico-giudiziaria contro un ex ministro nel Filangieri*, n. 5, 1899.



esistenza del reato ministeriale, salva lasciando peraltro la competenza in proposito della comune autorità giudiziaria.

Dopo l'esame dei fatti la commissione chiudeva per mezzo del suo relatore on. Palberti:

1.º che nel caso concreto, per quanto apprezzabili gl'indizi raccolti, non sono tali da legittimare la convinzione che l'on. Crispi, pur sapendo che le somministrazioni di danaro che a lui faceva il Favilla, direttore del Banco di Napoli, provenissero da questo istituto, avesse la scienza dei mezzi delittuosi che abbia potuto porre in opera il Favilla per prelevare quel danaro.

2.º Che escluso e non provato questo estremo, così come l'on. Crispi — prescindendo dalle funzioni che nel tempo egli esercitava — non sarebbe imputabile di concorso al delitto di peculato che il Favilla abbia potuto commettere, non è neppure per la regione sovradetta il caso di promuovere la di lui accusa avanti il Senato costituito in Alta Corte di giustizia.

3.º Che per tanto se non si deve affermare la responsabilità penale dell'on. Crispi — non si può per altro non affermare la di lui responsabilità politica per il modo irregolare con cui egli assunse quelle somministrazioni da un direttore di un istituto di emissione — per scopo probabilmente elettorale di taluna di quelle somministrazioni — nonchè per le indebite ingerenze che in occasione di esse spiegò in qualche ispezione.

In base a queste considerazioni deliberava quindi:

1.º Non esser luogo a tradurre l'on. Crispi dinanzi all'Alta Corte di giustizia.

2.º Essere meritevole di censura politica il di lui operato.

Alla prima di queste due conclusioni la commissione era certamente autorizzata dallo stesso scopo per cui era indetta l'inchiesta; ma non ci sembra che egualmente lo fosse per la seconda di esse. Secondo il nostro modo di vedere, la commissione non aveva mandato che di ricercare se fosse il caso o pur no di iniziare un procedimento contro l'on. Crispi innanzi all'Alta Corte, se quindi i fatti a lui addebitati potevano vestire la figura del reato ministeriale. Quanto alla censura politica essa poteva essere inflitta dalla Camera in base alle risultanze dell'inchiesta, ma non poteva essere inflitta dalla commissione.

Ma anche quanto all'accertamento del reato ministeriale occorreva tener conto di una distinzione innanzi posta. La commissione infatti non agiva come una commissione d'istruzione, incaricata cioè d'istruire un processo all'on. Crispi, agiva come una commissione d'inchiesta preliminare per la messa in istato d'accusa, per cui più che concludere in modo assoluto circa l'esistenza o pur no del reato, avrebbe dovuto limitarsi a mettere in evidenza i fatti in base ai quali il reato avrebbe dovuto ritenersi come rovatato o come non provato. Spettava poi alla Camera di prendere intorno a tali risultanze le deliberazioni che reputava più opportune, nominando cioè una commissione incaricata di raccogliere le accuse oppure dichiarando non esservi luogo a procedere.

Del resto alcune affermazioni della commissione non erano pienamente in armonia con le conclusioni cui era giunta e lasciavano certamente il desiderio di veder meglio chiariti certi fatti dai quali sarebbe potuto venire fuori il reato ministeriale o pure il convincimento più completo intorno all'innocenza dell'on. Crispi.



Ad esempio, le indebite ingerenze implicavano violazione di qualche legge? Le somministrazioni erano state fatte effettivamente a scopo elettorale? E nel caso affermativo, le somme ricevute vennero impiegate in modo da cadere sotto le sanzioni della legge elettorale? È indubitato che se questi fatti avessero potuto essere provati, le affermazioni della commissione circa l'inesistenza del reato ministeriale non si sarebbero più rette.

Ad ogni modo, quale era il compito della Camera dopo la presentazione della relazione? Essa avrebbe potuto deliberare di far proseguire le indagini, o di iniziare addirittura l'accusa o finalmente di non trovar luogo a procedere. Invece le conclusioni della commissione gettarono la confusione nell'assemblea, tanto che un ordine del giorno, proposto dall'on. Alessio e da altri, e col quale si riteneva che i fatti addebitati all'on. Crispi costituivano reato comune e per ciò si restituiva piena libertà d'azione all'autorità giudiziaria, ebbe 106 voti favorevoli, « tra i quali quello di taluno che è reputato tra i più insigni cultori delle materie costituzionali » (1). Un'affermazione di questo genere non poteva certo essere fatta da un'assemblea che non ha, nè veste, nè competenza per giudicare circa l'esistenza dei reati comuni.

Respinto peraltro quell'ordine del giorno con 181 voti e respinto anche un altro ordine del giorno, con cui si proponeva la traduzione innanzi all'Alta Corte, la Camera finalmente approvò le conclusioni della commissione. L'onorevole Crispi si dimise, ma fu di nuovo eletto nel suo collegio di Palermo.

Viene un'ultima questione: dopo il voto della

---

(1) Ferracciu, scritto cit.

Camera la comune autorità giudiziaria veniva a riprendere la sua libertà di azione in modo da poter procedere, qualora lo ritenesse del caso, contro l'on. Crispi per reato comune? In linea di diritto non vi era alcun dubbio. La Camera si era occupata del reato ministeriale e non poteva occuparsi che di questo; le ricerche incidentalmente da essa fatte intorno all'esistenza del reato comune non avrebbero certamente potuto vincolare il potere giudiziario solo competente in materia. Ma in linea di fatto bisognava considerare che l'on. Crispi era membro della Camera, onde per procedere contro di lui sarebbe occorso il consenso dell'assemblea e questa non avrebbe potuto darlo senza contraddirsi; avendo essa affermato l'inesistenza del reato ministeriale, aveva implicitamente negato l'esistenza del reato comune.

Sono conseguenze queste che possono deplorarsi, ma che sono inevitabili allo stato attuale del diritto pubblico.

9. Viene finalmente l'ultima categoria, quella delle inchieste personali. Il fondamento giuridico di esse risiede, come abbiamo detto, nel diritto di giurisdizione e di sorveglianza che ciascuna Camera esercita sulla condotta parlamentare dei propri membri. Il prof. Arcoleo invocava a tal proposito il rispetto che il parlamento deve a sè stesso, la tutela della sua dignità e quindi il diritto e il dovere di difendersi quando l'istituzione viene insidiata dalle persone stesse che sono chiamate a garantirla e a difenderla (1).

Ma vi è qualche cosa che è ancor più generale e comprensiva ed in pari tempo più giuridica, ed è il fatto che i membri delle Camere

---

(1) *L'inchiesta nel gov. parl.*, pag. 52.



potrebbero impunemente abusare della loro funzione, se, nell'esercizio di essa, fossero del tutto abbandonati al loro arbitrio e non avessero nessuna sorveglianza, se al di sopra di essi non stesse alcun potere, dal quale, per certi rapporti almeno, non fossero costretti a dipendere. In omaggio al principio della divisione dei poteri, il potere da cui i membri devono dipendere, di cui sono costretti ad accettare la giurisdizione, non può essere che la Camera stessa.

La giurisdizione delle Camere del parlamento sopra i rispettivi membri è in Inghilterra riconosciuta nel modo più esteso. Diceva Lord Coke: « I lordi nella loro Camera hanno potestà di giudicare, i comuni nella loro Camera hanno potestà di giudicare, ed entrambe le Camere insieme hanno potestà di giudicare » (1).

Da tempi antichi è stato colà ammesso che ogni Camera esercita giurisdizione sui propri membri ed in forza di essa può infliggere pene che vanno dalla semplice ammonizione fino all'espulsione di un membro (dalla Camera dei comuni) o fino alla prigionia (2).

Questa giurisdizione, quantunque più limitata, è da per tutto riconosciuta nei paesi del continente e quindi anche da noi. Secondo la nostra costituzione, essa non può essere del medesimo genere per entrambe le Camere, come del resto non è neanche eguale per le due Camere del parlamento inglese; e ciò perchè il Senato costituisce esso stesso il fòro speciale dei sena-

---

(1) *Institute*, ecc., c. I, pag. 23.

(2) Anson, *Parliament*, Oxford 1892, pag. 166 e 334; Erskine May, *Leggi, privilegi*, ecc., pag. 78 e seg.; De Franqueville, *Le gov. et le parl. britanniques*, Paris 1887, III, pag. 311 e seg.

tori, mentre i deputati sono (con certe restrizioni) soggetti alla giurisdizione delle comuni Corti di giustizia (vedi IMMUNITÀ PARLAMENTARI). Comunque sia, è ammesso dalle consuetudini e implicitamente anche dalle leggi (1) che tanto l'una che l'altra Camera abbiano un diritto di sorveglianza sulla condotta parlamentare dei propri membri, sul modo cioè come esercitano la loro funzione nel parlamento e rispetto ad esso. Da questo diritto prende adunque origine l'inchiesta personale.

Segue da tali premesse che l'inchiesta personale non può riguardare che gli atti parlamentari compiuti dai membri delle assemblee (2), o, meglio, tutti quegli atti attenenti all'esercizio della loro funzione o che hanno con essa assai stretti rapporti. A questo principio si è mantenuta sempre fedele la nostra Camera; così essa rifiutò di fare un'inchiesta sui precedenti del deputato Coccapieller (23 gennaio 1883) e di dar seguito alla proposta di un giuri d'onore per lo stesso deputato (11 dicembre 1884), come anche respinse la proposta di appurare alcuni fatti attribuiti al deputato Castellazzò precedenti la sua elezione. Segue anche da ciò che la Camera possa prendere in considerazione le accuse fatte a un suo membro, sia da privati, sia da altri membri, sempre che i fatti, cui l'accusa si riferisce, abbiano effettivamente rapporto alla sua condotta parlamentare o all'esercizio del suo mandato.

Per cui le semplici opinioni dei membri del parlamento non possono formare oggetto di inchieste. Così ben fece la Camera a non occuparsi di alcune lettere del deputato Cantù in-

---

(1) Per esempio art. 61 del nostro statuto.

(2) Mancini e Galeotti, *Norme e usi*, ecc., pag. 396.



viate ad un giornale e neppur da esso pubblicate, nelle quali erano espresse opinioni eccessivamente conservatrici. La Camera passò all'ordine del giorno puro e semplice.

Ma d'altra parte la nostra Camera consentì ad indagini relative alla rispettabilità dei propri membri soltanto quando tale rispettabilità potesse essere misconosciuta da qualche atto del potere esecutivo. Così, nel 1861, essendo il deputato Tafano privato della carica di presidente della Gran Corte criminale di Napoli, fu domandata una commissione parlamentare per esaminare i documenti relativi a quella destituzione; ma la Camera non si arrese che quando la domanda venne fatta dallo stesso deputato Tafano, il quale chiedeva:

1.° se era in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio;

2.° se egli era indegno di sedere nel parlamento.

La commissione eletta dal presidente si arrestò peraltro all'esame del primo punto, osservando, quanto al secondo, « che la Camera non potrebbe assumere di istituire, nè in favore, nè contro alcuno dei suoi membri, giudizi, o di fare dichiarazioni del genere di quelle che ora sono invocate, senza scalzare i principii sui quali s'assicura nell'ordine costituzionale l'indipendenza dei rappresentanti della nazione, senza porre in mano alle variabili maggioranze un'arma, di cui tutte sarebbero invariabilmente tratte ad usare a scapito, non mai in presidio delle pubbliche libertà » (1).

Queste inchieste personali tendono peraltro a diventare assai frequenti nei paesi dove domina il parlamentarismo, perchè quivi più fre-

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pag. 397.

quenti sono le corruzioni dei membri del parlamento, i travimenti, gli abusi nell'esercizio delle loro funzioni; e la tendenza quindi a sfruttare la loro posizione politica a beneficio dei propri interessi si fa di giorno in giorno più generale e predominante.

Nella nostra breve vita parlamentare ne abbiamo avute già tre molto famose. La prima fu quella relativa alle strade ferrate meridionali, proposta dal deputato Mordini nel 21 maggio 1864. La seconda è stata quella sulla regia dei tabacchi ed ebbe origine da una proposta dei deputati Ferrari, La Porta e Damiani, letta nella tornata del 1.<sup>o</sup> giugno 1869. La terza finalmente è quella che ebbe luogo recentemente (1893) in seguito agli scandali bancari e al sospetto che molti deputati avessero preso parte ai disordini verificatisi in parecchi istituti di credito, ricevendo, per varie cause illecite e sotto varie forme, danari da quelle banche e concedendo invece appoggi, raccomandazioni e influenze.

Questa inchiesta fu condotta dall'oramai famoso *Comitato dei sette*, le cui conclusioni promossero alla loro volta nuovi scandali e nuovi pettegolezzi parlamentari.

10. L'importanza politica assunta da quest'ultima inchiesta, di cui rimane ancora l'eco nella coscienza del paese, ci induce peraltro a dire qualche cosa di più particolare intorno ad essa.

Allorchè, sul cadere del 1892, si manifestarono le prime agitazioni dell'opinione pubblica intorno alle quistioni bancarie, il governo avocò a sè il diritto di provvedere di ufficio e sotto la sua responsabilità a quanto era richiesto nell'interesse del credito pubblico e della tutela delle private reputazioni. In seguito a ciò il governo nominò una commissione col compito



di condurre un'ispezione governativa sui fatti bancari.

Intanto gli scandali divenivano di giorno in giorno più gravi, commovevano sempre più l'opinione pubblica, eccitavano nelle coscienze un generale sentimento di allarme e di disgusto, gettando un grande discredito sugli uomini politici in genere e in ispecie su di una quantità di persone, la cui reputazione non era stata fino allora menomamente discussa.

Questo stato di cose produsse naturalmente alla Camera un certo numero d'interrogazioni, d'interpellanze e di proposte per istituire su quei fatti un'inchiesta parlamentare. Ma alle proposte d'inchiesta il governo fu sempre contrario.

Portata a compimento l'ispezione amministrativa, il presidente del consiglio dei ministri, on. Giolitti, nella seconda tornata del 20 marzo 1893, presentava alla Camera le relazioni insieme con un elenco, compilato dalla commissione degli ispettori, nel quale era contenuto lo sviluppo delle cifre indicate nelle relazioni, mediante elenchi nominativi di tutte le sofferenze degli istituti di emissione; e quindi invitava la Camera a deliberare che fosse nominata una commissione di cinque membri incaricata di esaminare questi documenti.

L'on. Nicotera, pur accettando la commissione dei cinque, propose che fossero dati a questa commissione larghi poteri d'inchiesta: « un mandato largo, larghissimo, quello di vedere e d'investigare su tutto e su tutti ». Il presidente del consiglio si oppose, osservando che un'inchiesta amministrativa era già stata fatta e che d'altra parte vi era un processo in corso.

Ma dopo lunga discussione in questa e nella seduta successiva, il governo fu trascinato a consentire all'inchiesta, che venne deliberata con

l'ordine del giorno Guicciardini, nel quale si proponeva « la nomina di una commissione di sette membri per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini che creda necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria ».

La nomina dei commissari fu deferita al presidente della Camera. Ebbe così origine il famoso *Comitato dei sette*.

Questo, che risultò definitivamente composto dagli onorevoli Mordini, presidente e relatore, Fani e Paternostro segretari, Bovio, Pellegrini, Sineo, Gianforte, si mise tosto all'opera, e fin dall'inizio del suo lavoro deliberò di estendere le sue indagini ai seguenti ordini di uomini politici: ministri, sottosegretari di Stato, deputati, ex-deputati, impiegati costituiti in grado elevato e giornalisti.

Fu allora che sorse in seno della commissione la questione se, come ente delegato dalla Camera a fini speciali, avesse essa facoltà di inquirere sopra i membri della Camera vitalizia. Malgrado l'opposizione di un commissario, essa ritenne che, « nello stato presente del nostro diritto costituzionale scritto e nella mancanza di diritto consuetudinario, troppo malagevole sarebbe il sostenere che una delle Camere abbia facoltà d'inquirere sull'altra »; per cui deliberò di astenersi da ogni indagine sui membri del Senato, stabilendo di dar comunicazione alla Camera di questa sua risoluzione perchè fosse nota all'altro ramo del parlamento. Ammise peraltro che « quando in operazioni ed esposizioni cambiarie si trovassero connessi senatori e deputati, essa non dovesse farmarsi nella esecuzione del mandato conferitole dalla Camera, ma potesse con tutta regolarità procedere alle



indagini tanto sugli uni che sopra gli altri per procurarsi tutti gli elementi diretti ad accertare la responsabilità del deputato ».

E perciò essa ritenne « che nulla le vietasse di assumere gli interrogatorii di quei senatori, le deposizioni dei quali avesse essa per le proprie ricerche creduto necessarie, o che spontaneamente avessero fatto domanda di essere uditi » (1).

Fissate così le categorie delle persone, alle quali si dovevano riferire le sue indagini, essa passò a determinare la cerchia del tempo entro la quale esse si sarebbero svolte. È stabilito che, quanto all'azione spiegata dal governo nei suoi rapporti con gli istituti di emissione, sopra i quali è tenuto per legge ad esercitare funzione di vigilanza e di tutela, dovesse risalire fino ad un decennio addietro, facendo per altrettanto tempo durare, ai suoi fini, la responsabilità dei ministri e sottosegretari di Stato.

Quanto poi ai deputati, ex-deputati, pubblicisti, impiegati e giornalisti, opinò invece che per l'esame delle relazioni intercedute fra loro e gli istituti di emissione un più breve spazio di tempo fosse sufficiente, e questo perciò fece decorrere dal 1886, che fu principio anche della XVI legislatura.

La commissione condusse le sue indagini da sè stessa, senza cooperazione di estranei; fece solo qualche volta agire, sotto la sua immediata direzione, speciali delegati, quando, per l'immensità del lavoro, le sole sue forze non furono più sufficienti, come la stessa commissione confessò.

Essa procedette « ad interrogatorii di ordine

---

(1) Relazione della commissione d'inchiesta sulle banche. Atti parl., Legislat. XVIII, I sess., pag. 6353.

diverso e di molte persone, ma tutti diretti ad un medesimo fine, quello di fare la luce e di accertare le responsabilità morali e politiche » (1). Questi interrogatorii, che furono oltre duecento, vennero presentati alla Camera in uno speciale allegato.

Le persone invitate accettarono premurosamente l'invito, mentre altre spontaneamente chiesero di essere interrogate. Prima di deporre dichiararono sull'onore di dire la verità. « Questi risultati, aggiunge la commissione, non si sarebbero per certo ottenuti se, a differenza di quanto erasi praticato nel 1869 dalla commissione d'inchiesta sulla regia cointeressata, non avessimo adottato esclusivamente il metodo della istruttoria segreta. Altronde era questo il solo metodo pratico, nella mancanza deplorata — e che la commissione fa voti possa presto cessare — di una vera e propria legge sulle inchieste parlamentari » (2).

La commissione quindi, conformemente ai precedenti indicati e ai criteri che debbono guidare le inchieste di questo genere, presentò sotto forma di conclusione alcuni suoi giudizi intorno alla condotta di ministri, ex-ministri, deputati, funzionari e giornalisti, deplorando gli atti di quelli che, a suo modo di vedere, non avevano agito correttamente, dichiarando non risultare contro altri le incolpazioni che dall'inchiesta non poterono essere provate.

La relazione fu presentata nella seduta del 23 novembre 1893, in piego suggellato con i relativi allegati, e la Camera deliberò che fosse letta subito, come fu fatto. Essa provocò una crisi di gabinetto, per le critiche rivolte contro

---

(1) Relaz. cit., pag. 6354.

(2) Relaz. pag. 6354.



alcuni atti del governo e per le risultanze dell'inchiesta ad esso non del tutto favorevoli, che la detta relazione metteva in rilievo; sicchè fino al 20 dicembre le conclusioni della commissione non poterono essere discusse.

Nella seduta del 20 dicembre fu letta una lettera del presidente della commissione, la quale indicava una distinzione da farsi nei documenti da essa presentati: fra documenti riferentisi a interessi personali privati e documenti riferentisi propriamente all'oggetto dell'inchiesta. La commissione proponeva che i primi fossero deposti nell'archivio segreto della Camera; gli altri avrebbero potuto essere messi a disposizione dell'assemblea.

Dopo varia discussione, che assunse in certi momenti un carattere molto vivo, venne approvato in tre votazioni diverse un ordine del giorno proposto dall'on. Cavallotti con un emendamento dell'on. Di Rudinì, e col quale la Camera, « plaudendo all'opera coscienziosamente compiuta dal comitato d'inchiesta, delibera la stampa dei documenti, esclusi quelli destinati dalla commissione all'archivio segreto ».

La Camera non prese in proposito altre deliberazioni e così l'inchiesta si considerò come chiusa.

In seguito sorse il dubbio se i documenti stampati si dovessero distribuire, stante che alcuni di essi si riferivano a processi ancora pendenti, e ai termini della legge 6 maggio 1877 « la pubblicazione per mezzo della stampa » non avrebbe potuto aver luogo. La Camera avrebbe dovuto mostrarsi ossequiente alla legge, dando ai cittadini l'esempio del modo come le leggi vanno rispettate in uno Stato civile, dove non vi devono essere nè corpi, nè classi privilegiate, che possano sottrarsi impunemente all'osservanza di esse.

Ma gli interessi politici, come spesso accade, prevalsero sulle ragioni giuridiche, e la Camera, senza tener conto della legge, ordinò la immediata pubblicazione e distribuzione dei documenti (20 febbraio 1894).

Così ebbe termine quella famosa inchiesta, che non diede origine a nuovi principii di diritto parlamentare, ma che rimarrà celebre negli annali della nostra vita politica, sia per i fatti che la promossero, sia per le piaghe dolorose e vergognose che, per opera di essa, vennero alla luce.

11. Diciamo ora qualcosa sul modo come si ordinano le inchieste parlamentari e sul modo come si nominano le commissioni che devono condurle.

In Inghilterra le mozioni per istituire le inchieste e per nominare le commissioni incaricate di eseguirle vengono fatte seguendo quasi le medesime norme nei due rami del parlamento; norme fissate dagli usi e dagli ordini permanenti (*standing orders*) delle due assemblee. Alla Camera dei lordi la mozione viene proposta in questi termini: che una commissione sia nominata per esaminare (e qui l'indicazione del soggetto) e presentare una relazione alla Camera ».

Se il voto della Camera è affermativo, il proponente fa stampare su degli avvisi distribuiti, al più tardi il giorno stesso dell'adunanza, i nomi dei lordi che egli propone di nominare come membri della commissione, dei quali per altro deve avere preventivamente sollecitato l'accettazione.

La Camera può accettare la proposta o aggiornarla, può anche modificarla, cambiando uno o più dei nomi proposti o nominando a scrutinio una gran parte dei membri. In gene-



rale è la commissione stessa che designa il suo presidente, ma se questa facoltà non è iscritta nell'ordine d'istituzione, il presidente dei comitati della Camera (cioè il *chairman*) presiede di diritto (1).

Ai comuni è necessario di dare un avviso preventivo dell'intenzione che si ha di presentare la mozione d'inchiesta, e, salvo una decisione contraria, nessuna commissione può essere composta di più di quindici membri (2). In genere vengono accettati i nomi proposti dall'autore della mozione, ma qualche volta ne nomina essa i membri a mezzo di scrutinio (3); in altri casi poi sono stati prima designati due membri, poi sono stati scelti ventun nomi a scrutinio, dando facoltà a ciascuno dei due primi di eliminarne quattro; qualche altra volta infine una parte dei membri è stata fatta nominare dal *comitato delle scelte* (*Committee of selection*), che è un comitato incaricato di designare i membri che devono formare speciali commissioni, quali quella dei *bills* privati, ecc. (4).

Ma in Inghilterra vi è anche l'uso delle commissioni miste, composte cioè di membri dei pari e dei comuni.

Quest'uso è molto antico, ma, caduto completamente in disuetudine dal 1695, fu rimesso in vigore solo nel 1864. Secondo gli antichi regolamenti, il numero dei membri della Camera dei comuni doveva essere il doppio di quello dei pari, onde questi erano poco disposti a creare tali commissioni.

---

(1) *Companion to standing orders*, pag. 171; De Franqueville, op. cit., III, 370.

(2) *Common's standing orders*, XXIII (25 giugno 1852).

(3) *Common's journal*, vol. LXXIV, p. 64.

(4) De Franqueville, op. cit., III, pag. 143 e 372.

Nel 1864 la Camera dei comuni fece sparire questa difficoltà, proponendo la nomina di una commissione di dieci membri, di cui cinque dovevano essere scelti da ciascuna assemblea, per esaminare la questione delle ferrovie metropolitane. La commissione fu così costituita e il risultato dei suoi lavori parve assai soddisfacente, tanto che d'allora in poi molte volte le Camere hanno nominato simili commissioni composte di egual numero di lordi e di deputati.

Qualche volta poi, senza nominare una commissione mista, ciascuna delle Camere incarica una commissione, nominata nel suo seno, di studiare una data questione, dandole facoltà di mettersi in rapporto con la commissione dell'altra assemblea, che studia il medesimo argomento (1).

Le commissioni d'inchiesta vengono poi per lo più nominate o per suggerimento o con la diretta approvazione del governo, e vi si eleggono i principali uomini di entrambi i partiti della Camera, comprendendovi alcuni membri del ministero in carica o del precedente ed altri che, per le loro doti, per l'esperienza o per le cognizioni loro, hanno speciale titolo a farne parte (2).

Nel Belgio e nei Paesi Bassi il diritto d'inchiesta parlamentare, riconosciuto formalmente dalla costituzione dei due paesi, è stato regolato da leggi speciali: la legge olandese rimonta al 5 agosto 1850, la belga porta la data dal 3 maggio 1880.

Secondo la prima, il progetto d'inchiesta dev'essere esaminato negli uffici, poi iscritto nel-

---

(1) De Franqueville, op. cit., III, pag. 368 e seg.

(2) Todd, op. cit., pag. 244.



l'ordine del giorno della seduta pubblica e deve nettamente delineare lo scopo dell'inchiesta. La risoluzione che ordina l'inchiesta deve essere pubblicata nel giornale ufficiale, come anche devono essere pubblicati i nomi dei membri chiamati a comporre la commissione e il numero di coloro che devono essere presenti per l'udizione dei testimoni. Bisogna poi notare che l'art. 90 della vecchia costituzione olandese riconosceva il diritto d'inchiesta alla seconda Camera soltanto, cioè a quella che rappresenta il maggior numero di elettori; ma la nuova costituzione (quella del 30 novembre 1887) conferisce questo diritto alle due Camere, tanto separatamente prese, che insieme riunite in seduta plenaria (art. 95).

Nel Belgio il diritto d'inchiesta viene esercitato da ciascuna Camera, sia direttamente, sia per mezzo di una commissione formata nel suo seno. Il relatore del bilancio del 1865 constatava che il diritto d'inchiesta è una conseguenza del diritto d'iniziativa. Le Camere, che posseggono la facoltà di proporre le nuove leggi, devono per ciò solo essere messe in grado di procurarsi le informazioni necessarie per potere usare con frutto di tale prerogativa. Ma le Camere vi possono egualmente ricorrere per illuminarsi sulla situazione del paese, su questa o quella decisione da prendere. Esse possono usarne inoltre per tutte le materie sottomesse al loro apprezzamento e fra l'altro, per la verificaione dei poteri dei loro membri.

Le commissioni d'inchiesta sono costituite e deliberano conformemente alle regole stabilite dalla Camera che le ha nominate, poichè la legge lascia a ciascuna assemblea la cura di elaborare un regolamento in proposito.

In Francia non vi sono leggi o regolamenti

in proposito; la materia è quindi tutta abbandonata ai precedenti. Dal 1832 la più parte delle inchieste della prima categoria (derivanti cioè dalla funzione ispettiva) furono ordinate per via di semplici risoluzioni dispensate da promulgazione.

Esse possono essere adottate seduta stante, senza preliminare esame degli uffici e senza rapporto di commissione. Quando peraltro non è stata pronunziata l'urgenza, si reputa più corretto di rinviare la proposta alla commissione d'iniziativa. Pertanto è stato ammesso che le commissioni d'inchiesta possano essere istituite per mezzo di un semplice ordine del giorno motivato.

Le risoluzioni che prescrivono la formazione di una commissione d'inchiesta contengono generalmente la clausola che la commissione avrà « i poteri più estesi », ma questa formula deve sempre intendersi nel senso dei precedenti parlamentari. Una delle Camere non potrebbe, con una semplice deliberazione, conferire a una commissione d'inchiesta i poteri attribuiti ai giudici istruttori dal codice d'istruzione criminale; in tal caso la proposta deve prendere la forma di una proposta di legge. Alcune inchieste hanno poi preso origine da leggi regolarmente promulgate, e ciò quando nel corso della discussione di un progetto si è rivelata la necessità di aprire un'inchiesta sulle quistioni pendenti.

Circa le inchieste elettorali poi si è ricorso all'esame preliminare di una commissione quando si è trattato soltanto d'inchieste generali.

Se sopra una domanda d'inchiesta la Camera non delibera seduta stante, essa rinvia la domanda agli uffici. Ma la commissione nominata da questi non ha il diritto di procedere essa



stessa all'inchiesta; essa non ha altro mandato tranne quello di proporre una deliberazione tendente a decidere se vi sia o non vi sia ragione di fare un'inchiesta. E così anche, una commissione speciale che non è stata incaricata dalla Camera di fare un'inchiesta, ma è stata semplicemente incaricata di studiare una data proposta d'inchiesta, non ha il diritto di procedere all'inchiesta, anche sulle materie di cui le è stato deferito l'esame; essa peraltro può domandare alla Camera un supplemento di poteri. Tuttavia, una commissione incaricata dell'esame di quistioni tecniche può provocare e ricevere le deposizioni che le sono necessarie per presentare una relazione completa (1).

Da noi, fino al 1868 non vi fu alcuna norma sicura intorno al modo di proporre le inchieste, ed alcune furono deliberate dalla Camera senza l'esame preventivo degli uffici; ma il regolamento approvato appunto quell'anno dispose che le proposte d'inchiesta fossero equiparate ad ogni altra proposta d'iniziativa parlamentare. Il deputato Rattazzi peraltro, nelle tornate 1.<sup>o</sup> maggio 1871 e 19 giugno 1872, sostenne che anche le proposte di emendamenti, articoli, controprogetti ed ordini del giorno siano d'iniziativa parlamentare e che quando l'inchiesta si colleghi con l'argomento in discussione non debba essere assoggettata all'esame degli uffici; ma la disposizione dell'art. 76 (art. 112 del nuovo regolamento) del regolamento della Camera fu generalmente intesa nel senso che le inchieste debbano sempre percorrere gli stadi prescritti per le proposte di legge presentate dai deputati.

Comunque ciò sia, nell'aprile del 1882 si è largamente discusso intorno a un'inchiesta sulla

---

(1) Pierre, *Traité*, ecc., pag. 602 e seg.

marina da guerra, proposta dal deputato Nicotera direttamente all'assemblea, e nel 5 giugno 1871 fu accolta senz'altro la proposta del deputato Corbetta per un'inchiesta sulla tassa del macinato (1).

Nel regolamento del Senato non vi è alcuna disposizione particolare per le inchieste, ma nel 2 maggio 1872 fu in quell'assemblea appoggiata la proposta del senatore Chiesi (non ostante l'opposizione del senatore Conforti) di mandare agli uffici la proposta del senatore Menabrea per un'inchiesta sulle condizioni della pubblica istruzione (2).

Circa il numero dei commissari, è ammesso che debba essere dispari, e varii fra i cinque e i quindici, secondo l'importanza dell'inchiesta.

Quanto poi alla nomina, il regolamento della Camera (art. 113) dispone che venga fatta mediante schede, o pure che la Camera possa delegarla al presidente; ma nel maggior numero dei casi si ricorse a quest'ultimo modo, senza distinzione rispetto alla qualità ed importanza dell'inchiesta. Così furono infatti nominate le commissioni per l'inchiesta sulla marina e tutte le inchieste personali. Questo metodo pare abbia fatto buona prova e pare riesca fino a un certo punto ad arginare la strapotenza e gli abusi delle maggioranze numeriche, le quali sarebbero assolute padrone del campo, quando la nomina di queste commissioni dovesse essere fatta da esse direttamente. Per ottenere il medesimo effetto si è ricorso anche al sistema del voto limitato quando la nomina è stata fatta dalla Camera (3).

---

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pag. 388.

(2) Mancini e Galeotti, loc. cit.

(3) Mancini e Galeotti, pag. 389 e seg.



Anche da noi, come in Inghilterra, i ministri sono stati ammessi a far parte di tali commissioni, e ciò specialmente quando l'inchiesta aveva scopo legislativo. Così, il vice-presidente della Camera, Depretis, incaricato di nominare una commissione d'inchiesta per esaminare la convenienza d'introdurre l'imposta sulla rendita, nominava fra i commissari il presidente del consiglio Cavour (1).

12. Quanto poi alle regole con le quali procedono le commissioni d'inchiesta, troviamo che in Inghilterra esse sono quasi eguali per i lordi e per i comuni. Tutti i pari che non fanno parte della commissione possono assistere alle sue adunanze, senza partecipare al voto. Il presidente della commissione può votare, ma il suo voto non ha alcuna preponderanza. In caso di parità di voti la questione è risolta negativamente. I processi verbali come le deposizioni dei testimoni sono stenografate e stampate. Terminata l'inchiesta, il presidente prepara una relazione e una serie di risoluzioni, che fa distribuire in bozze ai membri della commissione. Questa relazione si discute e si vota, prima per paragrafi e poi per intero, e quando risulta approvata, viene sottomessa alla Camera. Da questo momento la commissione cessa di esistere. La sua relazione viene stampata e distribuita ed annunciata nei verbali del giorno fissato per la sua discussione, tranne che non si tratti di una commissione segreta, le cui deliberazioni non siano destinate al pubblico (2).

Nelle commissioni della Camera dei comuni il presidente non può votare che quando vi è divisione eguale di voti. In genere non è fis-

---

(1) *Id.*, *ibid.*, pag. 389.

(2) May, *Leggi, privilegi, ecc.*, ed. cit., pag. 348 e seg.

sato alcun *quorum* e la commissione non può deliberare se non quando tutti i membri sono presenti, ma d'ordinario la Camera decide che sia sufficiente la presenza di cinque membri. Durante le deposizioni la commissione può a piacimento ammettere o escludere gli estranei; ma è obbligata a farli uscire quando delibera. Quanto ai membri della Camera che non fanno parte della commissione, essi possono sempre restare durante l'esame dei testimoni, ma si ritirano durante le deliberazioni, quantunque abbiano strettamente il diritto di non abbandonare la sala (1).

Allorchè la Camera lo crede necessario, conferisce alla commissione la facoltà di citare testimoni e di chiedere scritti e documenti. In forza di questa facoltà, la commissione, con un ordine firmato dal presidente, può chiamare qualunque testimone e ordinargli la presentazione di tutti quei documenti che può reputare utili. I ritardi e le disobbedienze vengono riferite alla Camera e da questa punite come se l'offesa fosse stata portata alla Camera stessa. I testimoni che si trovano nell'India o nelle colonie sono sentiti per delegazione o su domande scritte dalla commissione, o pure il segretario di Stato provvede perchè compaiano personalmente. La facoltà poi di deferire il giuramento era da tempo immemorabile riconosciuta alla Camera dei lordi, ma non era riconosciuta ai comuni e alle loro commissioni, onde questi ricorsero a vari espedienti per supplire a tale difetto. Ora incaricarono di deferire il giuramento alcuni membri che erano giudici di pace, come se la competenza dei magistrati seguisse la loro persona; ora in-

---

(1) May, op. cit., pag. 349; De Franqueville, op. cit., III, 373.



viarono i testi davanti a qualche giudice; ora cercarono perfino d'inviare i testi alla sbarra dei lordi o farli giurare innanzi a una commissione mista delle due Camere: ma questi due ultimi espedienti non vennero approvati dai lordi. Nel 1871 venne finalmente votata una legge, con la quale si conferiva ai comuni e alle loro commissioni la facoltà di deferire il giuramento ai testimoni e si punivano conseguentemente come spergiuri le deposizioni false.

La proroga della sessione poi, come interrompe ogni lavoro parlamentare ed annulla il lavoro non portato a compimento, così fa cessare dalle loro funzioni le commissioni d'inchiesta. Quando peraltro una commissione non abbia esaurita la sua inchiesta nel termine della sessione, usasi frequentemente di costituirne un'altra volta nella sessione successiva; ma la commissione così ricostituita non può riferire sulle prove ottenute nella sessione precedente se non in forma di documento ed appendice(1).

In Francia è rimasta per lungo tempo indecisa la questione intorno alla forma con cui le commissioni d'inchiesta (tranne che non fossero istituite ed autorizzate per legge) potessero citare i testimoni e alla facoltà di deferir loro il giuramento. La consuetudine prevalsa dal 1876 in poi è stata favorevole a questa facoltà. E ora i testimoni vengono chiamati, sia per semplice lettera, sia in virtù di una citazione firmata dal presidente della commissione. Quando si tratta poi di sentire qualche membro dell'altra Camera la commissione non invia mandati di citazione, ma incarica due dei suoi membri di recarsi presso di lui e pregarlo a venire a deporre. La giurisprudenza ha poi risoluto in senso negativo

---

(1) May, op. cit., pag. 364.

la questione, se le persone chiamate a deporre innanzi a una commissione d'inchiesta parlamentare abbiano carattere legale di testimoni e possano invocare l'immunità che copre le testimonianze portate in giudizio, quantunque in Inghilterra questo non venga messo menomamente in dubbio (1).

Gravi difficoltà ha poi incontrato la citazione dei funzionari; ma la consuetudine recentemente prevalsa riconosce alle commissioni d'inchiesta il diritto di citare anche funzionari dell'ordine giudiziario con facoltà di deferire il giuramento (2).

Una commissione d'inchiesta non può aggiungersi persone estranee senza una formale autorizzazione della Camera; in tal caso gli estranei hanno sempre voto consultivo. Le adunanze delle commissioni sono pubbliche, quantunque la pubblicità delle adunanze non sia stata ammessa in alcuni casi (3). Esse poi non sono obbligate a interrompere il loro lavoro nell'intervallo delle sessioni e tanto meno quindi cessano dal loro ufficio. Solo la dissoluzione della Camera può produrre tali effetti. Le relazioni di queste commissioni devono essere presentate alla Camera come le relazioni delle commissioni ordinarie e non possono essere stampate e distribuite senza l'autorizzazione di essa (4).

Nel Belgio le commissioni d'inchiesta hanno ampi poteri giudiziarii e vengono loro attribuite dalla legge del 3 maggio 1880 le stesse facoltà concesse al giudice istruttore dal codice d'istruzione criminale (art. 4). Onde i testimoni, gl'in-

---

(1) Pierre, *Traité*, ecc., pag. 610.

(2) Pierre, op. cit., pag. 613.

(3) Pierre, pag. 624.

(4) Pierre, op. cit., pag. 628.



terpreti, i periti citati dalla commissione sono sottoposti ai medesimi obblighi che hanno avanti il giudice istruttore, e così via di seguito. Questi ampi poteri giudiziari attribuiti alla delegazione di un corpo politico hanno sollevato vive critiche. Il deputato Landstheere diceva, ad esempio, nella Camera belga (10 marzo 1880) che « sotto pretesto dell'uso che un cittadino avrà fatto della sua libertà politica ... il potere politico, rappresentato da agenti politici, avrà il diritto di forzare il suo domicilio, di rovistare le sue carte, di consultare la sua corrispondenza e di abbandonare tutto ciò in pascolo alla pubblica malignità ». Onde, una disposizione così grave, che apre una sì larga porta alla più insopportabile delle inquisizioni, non gli sembrava compatibile con le istituzioni libere del suo paese. A queste argomentazioni rispose il ministro della giustizia Bara, che non si possono negare alla Camera i poteri che la legge concede ai magistrati in materia d'istruzione giudiziaria per ogni minima infrazione, quando si pensa che i delitti ai quali può riferirsi un'inchiesta possono essere di gran lunga più gravi; esempio: un ministro che provoca una guerra e compromette la nazionalità del suo paese. Evidentemente qui il ministro confondeva il compito vero e proprio di un'inchiesta parlamentare con quello di una commissione d'istruzione, che opera come organo di un'alta Corte di giustizia.

Più moderati sono invece i poteri che la legge olandese conferisce alle commissioni d'inchiesta. Così, ad esempio, essa non attribuisce loro il potere di fare od ordinare visite domiciliari e per molti atti conferisce loro soltanto la facoltà d'invocare l'opera del potere giudiziario. In forza poi dell'art. 18 nessuno può essere obbligato, in qualità di testimone o di perito, a far conoscere

a una commissione d'inchiesta i segreti di una professione, di un'industria o di un mestiere esercitati da lui o dai suoi. E il segreto professionale può essere addotto come scusa legale anche dai funzionari pubblici; solo che in questo caso la Camera può esigere che la necessità della scusa venga certificata dal ministro competente.

13. Da noi si cominciò a vedere un'invasione nel campo del potere giudiziario nella facoltà di agire coattivamente sui testimoni perchè si presentino innanzi alla commissione, giurino e depongano. Così, nella relazione ministeriale con cui presentavasi, nel 1858, il disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali, era detto: che facevasi sicuro assegnamento sulla rettitudine e sui sensi di onore delle popolazioni « dovendosi schivare, per quanto è possibile, di dar esca all'abuso del giuramento in materia politica, che già ebbe altrove assai funesti risultamenti. E per non lasciare impunte le deposizioni di questi testimoni, ove, per avventura, mendaci venissero a scoprirsi, si propone che i medesimi siano uditi in esame sotto le pene dal codice penale sancite contro gli occultatori della verità ». Si ammetteva peraltro come eccezione il giuramento quando si trattasse d'inchieste giudiziarie, dirette a chiarire fatti che possono poi provocare l'accusa contro un ministro, perchè allora l'inchiesta « partecipa della natura dell'istruzione giudiziaria » (1).

Ma, nel fatto, le commissioni d'inchiesta, a cominciare da quella del 1858, ricorsero ai mezzi posti a disposizione dell'autorità giudiziaria tutte le volte che vi furono o si sentirono autorizzate

---

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pag. 390-91



dalla Camera (1). Quella sulla regia, ad esempio, giustificò la facoltà assuntasi di deferire il giuramento dicendo, che una commissione d'inchiesta deve avere tutti i mezzi necesari per l'adempimento del proprio mandato e che nella nostra legislazione il mezzo più efficace per conoscere la verità è quello della testimonianza giurata; che inoltre la forza morale e la dignità della commissione verrebbero menomate qualora essa si precludesse l'uso di quei mezzi, che adopera ogni funzionario nella cerchia delle proprie attribuzioni, che del resto non vi è intrusione nelle attribuzioni del potere giudiziario, non essendo solo di questo la facoltà d'inquirere e non essendo il giuramento privilegio esclusivo per gli atti giudiziarii, però che le stesse autorità consolari e marittime deferiscono il giuramento per gli atti amministrativi; che, finalmente, in questo caso vi era una implicita autorizzazione della camera (2).

Nè tutte queste ragioni sono convincenti, nè quelle che sembrano più convincenti sono poi decisive; quella peraltro che non ha alcun valore giuridico è appunto quest'ultima, la quale pretende in certo modo di risolvere la questione con la questione. Una delegazione espressa o implicita della Camera può conferire a una commissione d'inchiesta la facoltà di deferire il giuramento solo quando questa facoltà è innanzi tutto posseduta dalla Camera. Ma la Camera possiede tale facoltà? Ecco ciò che bisognerebbe innanzi tutto dimostrare. Ad ogni modo, peraltro, la tendenza della Camera, in questa come in tutte le altre sue attribuzioni, è stata quella di acrescere, non di diminuire il suo potere, e

---

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pag. 391.

(2) Op. cit., pag. 391-92.

la legge è venuta in appoggio di essa. Infatti l'articolo 97 della legge elettorale del 1882 (corrispondente all'art. 112 del testo unico 28 marzo 1895), non solo conferì alle commissioni di inchiesta elettorali il diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, ove occorra, una indennità; ma stabilì si dovessero applicare ai testimoni medesimi le pene sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre.

Quanto ai funzionari dello Stato i signori Mancini e Galeotti osservano giustamente che la facoltà di far citare i testi e di vincolarli al giuramento non dovrebbe turbare la indipendenza dei funzionari del potere esecutivo, i quali potrebbero sempre porsi sotto il riparo dell'articolo 283 del codice di procedura penale ed essere protetti dal ministero (1).

Un punto delicato nelle funzioni delle commissioni parlamentari è quello che si riferisce all'esame dei documenti governativi, però che quivi è più grande il pericolo di un'invasione nel campo dell'esecutivo e più gravi ne potrebbero essere le conseguenze qualora questa avvenisse. Finora la sola commissione d'inchiesta sulla marina ha incontrato qualche resistenza da parte del governo, perchè il ministro della marina preferì di comunicare ad essa soltanto per estratti i rapporti degli ispettori. Certo che in caso di rifiuto da parte del governo, una commissione d'inchiesta non ha potere per indurlo a cedere e deve perciò riferirsene alla Camera, la quale nei paesi parlamentari può infliggere un voto di sfiducia al ministero renitente, appoggiando quindi un ministero favorevole alle richieste della commissione, qualora, s'intende,

---

(1) Op. cit., pag. 393.



la maggioranza della Camera entri nel medesimo ordine d'idee di quella.

La chiusura della sessione parlamentare produce sulle nostre commissioni d'inchiesta i medesimi effetti che in Inghilterra, poichè noi abbiamo accettato il sistema prevalente in quel paese circa gli effetti giuridici dei periodi parlamentari.

Il sistema è molto illogico e anche noi abbiamo sentito il bisogno di riparare nella pratica, come appunto si fa colà, agli inconvenienti che produce (1). Così è generalmente prevalsa la consuetudine di rinnovare il mandato spirato col chiudersi delle sessioni, alle commissioni d'inchiesta, anzi, in alcuni casi, il mandato è stato rinnovato perfino nella legislatura successiva, come, per esempio, è accaduto con la commissione d'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della Sardegna, alla quale fu rinnovato il mandato, non solo nella nuova sessione, ma anche nella legislatura successiva a quella, in cui era stata istituita. E parimenti troviamo che nel 15 giugno 1880 fu riconfermato il mandato ai deputati che facevano parte della commissione per l'inchiesta ferroviaria eletta nella precedente legislatura.

14. La pubblicità è il requisito essenziale delle inchieste parlamentari, notano i due autori più volte citati (2); e ciò si capisce, sia se si pensa allo scopo delle inchieste, sia se si guarda al generale carattere delle istituzioni parlamentari il cui regolare funzionamento è principalmente fondato sulla pubblicità e da essa solamente reso

---

(1) Vedasi in proposito il mio studio sulla *Chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giur.*, Perugia 1895.

(2) Op. cit., pag. 395.

possibile. Ciò non deve significare che le adunanze delle commissioni debbano essere sempre pubbliche, però che ragioni di varia indole possono consigliare le adunanze segrete; ma deve significare che si ha l'obbligo, tranne che in casi veramente eccezionali, d'informare il pubblico intorno ai risultati di esse. È questa una differenza essenziale che sotto un tal punto di vista intercede fra le inchieste parlamentari propriamente dette e le amministrative. La natura di queste ultime e lo scopo cui tendono spesso è tale che si rifiuta alla pubblicità. Quando peraltro gli atti della commissione non vengano compiuti in adunanze pubbliche, spetta alla Camera di determinare volta per volta se i processi verbali e i documenti relativi all'inchiesta possano essere resi pubblici. È poi indubitato che ogni membro della Camera ha diritto di prenderne visione (1).

La pubblicità viene esplicitamente imposta dalla legge belga (art. 3) a tutte le sedute in cui si dovranno sentire dei testimoni o dei periti, tranne che la commissione non decida diversamente.

Le inchieste si sogliono chiudere con una relazione stesa da un membro della commissione espressamente a ciò nominato. Nella relazione sono contenute le conclusioni dell'inchiesta. Non tutte peraltro le commissioni d'inchiesta elette dalla Camera ebbero a presentare le loro conclusioni e taluna anche, come ad esempio quella per la Sardegna (3 maggio 1871), non ne presentò che una parte.

La Camera è poi libera di prendere o no in considerazione le conclusioni proposte e in più di un caso essa non le ha prese in considerazione.

---

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., pag. 539.



Tali conclusioni possono assumere diverso carattere, secondo il carattere e lo scopo dell'inchiesta; esse possono consistere in semplici voti o possono contenere invece formali progetti di legge. Così la commissione incaricata d'indagare le condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo presentò cinque disegni di legge.

15. Parlando delle inchieste non si può trascurare la questione di sapere se occorra o no fare una legge per regolarle. Per evitare equivoci, diciamo subito che qui intendesi parlare di una legge che regoli in modo generale il diritto d'inchiesta, e non di una legge speciale, fatta volta per volta, a misura che si presenta la necessità d'istituire un'inchiesta. Quanto a queste leggi speciali non si possono formulare principii certi e generalmente applicabili, perchè tutto dipende dalle circostanze e dalle condizioni del momento. Quel che si può affermare in genere rispetto a questa questione è che l'esercizio del diritto d'inchiesta non si potrebbe subordinare sempre all'approvazione di una legge, massime poi nei paesi dove il Parlamento è diviso in due o più rami, però che in tal caso il diritto d'inchiesta di una delle assemblee verrebbe ad essere subordinato al buon volere dell'altra (1).

La questione è invece tutt'altra quando si tratta di una legge che regoli il modo come deve in genere esplicarsi in un dato paese il diritto d'inchiesta. Alcuni paesi hanno già risoluto il problema in senso affermativo, facendo leggi in proposito, e noi abbiamo già avuto occasione di citare la legge belga e la olandese.

---

(1) Pierre, *Traité*, ecc., pag. 604.

In altri, come appunto nel nostro, il problema pende insoluto.

Esso per altro cominciò ad essere agitato fin dal primo decennio della costituzionale piemontese. Infatti, fin dal 1858 i ministri Cavour e De Foresta presentarono un disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali, nel quale erano incluse alcune norme riferentisi alle inchieste in genere e specialmente alla facoltà delle commissioni di citare le persone a deporre. Quel disegno di legge non arrivò neppure alla relazione. Nel 1863 una legge speciale in proposito veniva invocata dalla commissione incaricata di procedere ad un'inchiesta sulla marina militare e mercantile. Essa stimava non poter procedere nel suo compito senza una legge che determinasse i suoi diritti e regolasse le sue funzioni. E la legge presentata dal guardasigilli Pisanelli venne approvata nel 22 luglio 1863 dalla Camera con poche modificazioni, ma veniva poscia respinta dal Senato, per cui la commissione incaricata di quell'inchiesta rinunziava al suo ufficio. La stessa proposta ritornava alla Camera per iniziativa del deputato La Porta nel 20 dicembre 1865 e veniva ripresentata dai ministri Taiani e Villa nel 10 giugno 1879 e nel 31 maggio 1880 con un'aggiunta relativa alle inchieste giudiziarie. Ma in nessun caso la proposta arrivò allo stato di relazione.

La principale obiezione che veniva rivolta contro un disegno di legge di questo genere era apparentemente la nessuna necessità che si aveva di una tale legge, perchè molte inchieste si erano potute compiere senza bisogno di essa. Come si vede, l'obiezione non ha alcun valore. Se si sono fatte molte inchieste senza una legge, ciò non significa che una legge non sia necessaria per sottrarre all'arbitrio di un'assemblea



e soprattutto alle passioni politiche del momento una quantità di diritti e d'interessi pubblici e privati.

È stato anche detto che una legge sarebbe inutile, potendo sopperire all'uopo la facoltà regolamentare delle assemblee; ma non si è vista neppure qui l'incostituzionalità di mettere in balla dei regolamenti delle Camere i diritti fondamentali dei cittadini e far così rinunzia di ogni seria garanzia contro gli abusi delle mobili maggioranze parlamentari. L'esempio dei poteri tirannici assunti da quelle assemblee e dei frequenti arbitri non è tale da incoraggiare un ulteriore accrescimento del loro potere (massime poi quando si tratta di assemblee elettive), e la mancanza di una tal legge implicitamente suona per esse aumento di potere. Nè finalmente è da temere, con una legge di questo genere, una confusione tra le attribuzioni del legislativo e quelle del giudiziario, perchè una tal legge deve essere soprattutto rivolta ad impedire questa confusione, determinando nettamente le attribuzioni dei due poteri, in quei punti specialmente in cui uno potrebbe invadere il campo dell'altro. Che se una confusione di tal genere fosse prodotta dalla legge, ciò non sarebbe veramente colpa di questa, ma del legislatore, che non avrebbe saputo farla. I procedimenti giudiziari sono una cosa diversa delle inchieste, sia per lo scopo cui tendono, sia per lo spirito a cui sono informati, onde una legge sulle inchieste che si basi su queste differenze e che s'ispiri a questa diversità di scopo, non può certo provocare una confusione fra i due poteri.

Si potrebbe ancora obbiettare che le inchieste parlamentari hanno per lo più carattere politico, sono perciò esposte a variare secondo le condizioni del momento e si assoggettano per questo

assai difficilmente alle norme rigide del diritto. Ma, all'obbiezione si risponde facilmente quando si osserva che una legge sulle inchieste deve riferirsi soltanto a quei rapporti generali e permanenti, a quei fatti fondamentali che si ripetono in tutte le inchieste e non deve quindi abbracciare tutte le accidentalità, tutte le peculiarità caratteristiche onde un'inchiesta può differire da un'altra e onde può essere determinato il loro vario compito e la loro estensione. Ma, se ben si pensa, questo non è un fatto proprio soltanto delle inchieste, ma è un fatto che si ripete in tutto il campo del diritto pubblico. In tutte le parti dell'organismo dello Stato vi sono rapporti oscillanti che rimangono sempre mobili e restano perciò in balla della politica e rapporti stabili che possono invece essere permanentemente regolati dalle immutabili norme del diritto. Il legislatore deve saper sceverare e distinguere queste due categorie di rapporti, perchè gli Stati bene ordinati sono quelli appunto in cui il diritto e la politica sono mantenuti nei loro rispettivi campi e nè all'uno, nè all'altra è concesso d'invadere la sfera d'azione riserbata a ciascuno e di svolgersi quindi fuori dei loro naturali confini. Onde possiamo concludere col Brunialti: « L'inchiesta può essere un'arma di partito, ma una volta deliberata, deve svolgersi come un atto giudiziario, ed a mantenerla in questa sfera di indagini imparziali giova una legge, che definisca i poteri dei commissari, i doveri dei cittadini e traduca in disposizioni di diritto politico quei principii che sono ormai dalla scienza confermati, mentre la loro applicazione pratica rimane incerta e quindi arbitraria » (1).

---

(1) *Il diritto cost. e la politica*, pag. 852.



16. Considerando ora da un punto di vista generale il diritto d'inchiesta e il modo come esso viene esercitato, sembrerebbe si potesse affermare che esso acquisti di giorno in giorno un'importanza sempre maggiore, specialmente nei paesi parlamentari, come dimostra la stessa frequenza con cui esso si manifesta. Questa importanza maggiore e questa frequenza delle inchieste sarebbero in pari tempo causa ed effetto della crescente potenza dei Parlamenti e soprattutto poi delle assemblee elettive. « I nostri antenati, diceva il deputato Roberto Lowe nella Camera dei comuni, quando ritenevano che una cosa era buona, agivano secondo la loro propria convinzione. Oggi invece, quando sorge una questione importante o delicata, la s'invia ad un comitato, o se non a un comitato, a una commissione.... Nel fatto il potere viene a concentrarsi troppo nella Camera dei comuni » (1). Questo deputato peraltro credeva che per ciò si venisse in ultima analisi a diminuire l'influenza di quell'assemblea, anzi che ad accrescerla: « la conseguenza, egli diceva, sarà necessariamente quella di diminuire l'influenza e la situazione di quell'assemblea; agendo così, la Camera viene ad assumere una enorme responsabilità e riceve i biasimi che dovrebbero cadere sul potere esecutivo ».

Il ragionamento non è esatto: l'opinione pubblica è ancora troppo favorevole alla Camera popolare perchè i suoi biasimi possano diminuirne l'influenza; mentre d'altra parte un'assemblea numerosa non si lascia tanto facilmente influenzare dai biasimi del pubblico. In essa si attutisce il sentimento della responsabilità e

---

(1) Hansard, *Parl. deb.*, vol. CLXXXII, pag. 158; De Franqueville, *op. cit.*, pag. 376 III.

conseguentemente si smorza la forza del biasimo, onde il continuo estendersi del diritto d'inchiesta dovrebbe riguardarsi come un segno ed un mezzo della crescente potenza di quell'assemblea. E così forse sarebbe se, nei paesi parlamentari, un altro potere sorto accanto alle Camere non fosse a poco a poco riuscito a paralizzarne e a sfruttarne le principali attribuzioni. Questo potere è appunto il gabinetto. Cresciuto all'ombra del Parlamento, il gabinetto è a poco a poco diventato come il capo e il direttore di tutta la sua attività politica e legislativa; e il Parlamento ha visto senza gelosia il sorgere di questo nuovo potere, sia perchè lo ha considerato come una sua emanazione e una sua dipendenza, sia perchè sapeva di avere nelle sue mani la facoltà di abatterlo e di crearlo. Ma se tale facoltà poteva valere di fronte a uno o un altro gabinetto, valeva assai poco di fronte al gabinetto in genere, che in tal modo accresceva le sue prerogative senza destare menomamente i sospetti delle Camere.

E questo potere si è affermato anche di fronte al diritto d'inchiesta. Di fatti, per quanto teoricamente possa parere esteso questo diritto a vantaggio delle Camere, in pratica poi esso non viene per lo più esercitato se non col consenso del gabinetto o almeno viene esercitato solo quando il gabinetto non crede di opporsi. Abbiamo già detto che ciò è quello che accade rispetto alle inchieste amministrative, ma possiamo ora soggiungere che ciò accade generalmente per tutte le inchieste parlamentari. Prendiamo ad esempio quelle inchieste che sembrano più caratteristiche e più proprie delle Camere, in quanto che si riferiscono alla loro principale funzione, cioè le inchieste legislative. Parrebbe che esse dovessero essere compito esclusivo del po-



tere legislativo e quindi soprattutto dei due rami principali del Parlamento; ma per la preponderanza che il gabinetto ha acquistato nella funzione legislativa e specialmente per il largo uso che esso fa del diritto d'iniziare le leggi (vedi INIZIATIVA PARLAMENTARE), come per i mezzi che sono a sua disposizione, accade che le inchieste legislative vengono nel fatto indette per lo più dal gabinetto, o pure vengono promosse da qualche membro influente della maggioranza, il quale abbia saputo preventivamente prendere gli accordi opportuni col Ministero. In molti casi anzi, come abbiamo veduto, gli stessi membri del gabinetto entrano a far parte delle commissioni inquirenti. Che più? Le stesse inchieste giudiziarie, quelle rivolte a mettere un Ministero in istato d'accusa, non potrebbero farsi senza il consenso del gabinetto, se non di quello contro cui l'inchiesta dovrebbe svolgersi, il quale per ciò stesso dovrebbe essere dimissionario, almeno di uno fra quelli che gli succede al potere. E ciò perchè lo stato d'accusa è un atto politico della Camera, e la politica della Camera è sempre sotto l'alta direzione del ministero responsabile. Certamente è stata questa una delle ragioni per cui lo stato d'accusa è divenuto un fatto molto raro a misura che ha preso piede il governo di gabinetto. Il lupo, ripetiamo, non è sempre disposto a mangiare la carne del lupo.

Il solo campo in cui parrebbe fosse rimasta una certa libertà d'azione alle Camere è quello delle inchieste personali ed elettorali, però che entrambe si riferiscono a fatti che interessano più la personalità morale e giuridica della Camera, anzi che la politica generale dello Stato. Ma tanto le une che le altre ricadono sotto la dipendenza del gabinetto, non si tosto acquistano una certa importanza politica. In più di

un'occasione abbiamo potuto vedere la parte che ha preso il gabinetto alle inchieste personali, il modo come le ha permesse o impedito, o regolate, limitandone o favorendone in vario modo l'estensione.

E quanto alle inchieste elettorali si conosce anche troppo l'influenza che, nei nostri paesi parlamentari, esercitano le maggioranze della Camera e per mezzo di esse i gabinetti, sulle verificazioni delle elezioni e quindi su tutti i fatti che ad esse si conettono.

Con ciò non vogliamo affermare che il diritto d'inchiesta sia addirittura diventato un'attribuzione del gabinetto, però che l'azione esercitata in questi fatti dal gabinetto dipende moltissimo dallo stato di organizzazione dei partiti: dove i partiti sono molto disciplinati e quindi le maggioranze sono subordinate ai capi che occupano il potere, l'influenza del gabinetto è grandissima, in questo come del resto in tutti gli altri campi; dove invece i partiti sono indisciplinati, instabili e poco omogenei, il gabinetto è spesso costretto a scendere a patti con le sue maggioranze e la sua influenza naturalmente scema. Comunque sia peraltro, la dinamica stessa del governo parlamentare conduce ad un accrescimento continuo della potenza del gabinetto e con l'accrescersi della sua potenza deve inevitabilmente aumentare la sua ingerenza nell'esercizio del diritto d'inchiesta per parte delle Camere. Sicchè, se le cause che hanno finora agito continueranno ad agire, il diritto d'inchiesta del Parlamento cadrà in tutte le sue manifestazioni sotto la diretta ed esclusiva dipendenza del gabinetto.



- Giannini T.** — *I contratti di associazione libraria.*  
Un volume in-16 . . . . . L. 1 —
- Ciccaglione E.** — *Del prestito a cambio marittimo.*  
Un volume in-16 . . . . . » 2 —
- Civoli C.** — *Falso (materia penale).* Un vol. in 16. » 1 —  
— *Reati contro la fede pubblica.* Un vol. in-16 » 3 —
- Coviello L.** — *Dei contratti preliminari nel diritto moderno italiano.* Un vol. in 16 . . . . . » 3 —
- Crespolani E.** — *La Cassazione penale nell'ordinamento giudiziario e nella procedura.* Un volume in-16 . . . . . » 7 —
- Contuzzi F. P.** — *Danni di guerra.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —  
— *Associazione della Croce Rossa.* Un volume di in-16 . . . . . » 2 —  
— *La Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla Convenzione dell'Aja del 29 luglio 1899.* Un vol. in-16 . . . . . » 2 —
- Di Bicocca L. P.** — *La pena Convenzionale (clausola penale) nel diritto civile italiano.* Un vol. in-16 » 3 —
- Fanti I.** — *Autentiche.* Un volume in-16 . . . » 1 —  
— *I defetari.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —  
— *Autorizzazione.* Un vol. in-16. . . . . » 1 —
- Fassa C.** — *La Moratoria.* Un volume in-16 » 3 —
- Florian E.** — *I mandati di comparizione e di cattura nella legislazione italiana.* Un vol. in-16 » 3 —  
— *La prostituzione e la legge penale.* Studio di dottrina e giurisprudenza con commento del regolamento 21 ottobre 1891. Un vol. in-16. » 1 —
- Foà F.** — *Della costituzione di rendita.* Un vol. in-16. » 2 —
- Forcesi G. G.** — *Degradazione e destituzione militare.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —  
— *Feste da ballo.* Un vol. in-16 . . . . . » 1 —
- Formentano A.** — *Constitutum debiti. Constitutum possessorium.* Un volume in-16 . . . . . » 1 —
- Galante A.** — *Il Beneficio ecclesiastico.* Un volume in-16 . . . . . » 2 —

|   |   |
|---|---|
| <b>Jannacone P.</b> — <i>Il contratto di lavoro. Studio economico giuridico.</i> Un vol. in-16 . . . . .  | 1 |
| <b>Lanza P.</b> — <i>Reati contro la proprietà.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 2 |
| <b>Longhi S.</b> — <i>Teoria generale delle contraccenzioni.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 3 |
| <b>Maroni G.</b> — <i>La fede di credito.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 1 |
| <b>Maroni C.</b> — <i>Le fedi parrocchiali.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 1 |
| <b>Messa G. C.</b> — <i>Il contratto di mutuo.</i> Un volume in-16 di pag. 602. . . . .   | 6 |
| <b>Montemartini G.</b> — <i>Introduzione allo studio della distribuzione delle ricchezze.</i> Un volume in-16 . . . . .   | 2 |
| <b>Miceli V.</b> — <i>Le immunità parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> Un volume in-16. . . . .  | 1 |
| <b>Milano E.</b> — <i>Copia e collazione di atti.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 2 |
| <b>Nicolello E.</b> — <i>L'Embargo nel diritto internazionale e nel diritto commerciale.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 1 |
| <b>Pagani C.</b> — <i>L'Associazione in partecipazione.</i> Un volume in-16 . . . . .   | 2 |
| <b>Passadoro E.</b> — <i>L'ordinamento economico e giuridico delle Società Cooperative.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 3 |
| <b>Perego E. A.</b> — <i>Dei Monti di Pietà.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 3 |
| <b>Pipia U.</b> — <i>Il nuovo codice di commercio germanico (1° gennaio 1900).</i> Un volume in-16. . . . .   | 1 |
| <b>Rosmini E.</b> — <i>Diritti d'autore sulle opere dell'ingegno, di scienza, letteratura ed arte.</i> Un volume in-16 . . . . .                                | 6 |
| <b>Sechi O.</b> — <i>Data - Data certa.</i> Un volume in-16 . . . . .   | 2 |
| <b>Vedani A.</b> — <i>Sul diritto di tener banchi in chiesa.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 1 |
| — <i>Due questioni sull'art. 107 cod. civ.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 1 |
| <b>Viazzi P.</b> — <i>I casi di impunità nel codice penale.</i> Un volume in-16 . . . . .   | 2 |
| — <i>Il delitto di resistenza. - La resistenza legittima e il rifiuto di obbedienza. - Commento alle disposizioni del codice penale.</i> Un vol. in-16. . . . . | 3 |
| <b>Vitali V.</b> — <i>La querela civile di falso nel diritto giudiziario italiano.</i> Un volume in-16 . . . . .  | 2 |
| <b>Zapparoli E.</b> — <i>Della convocazione dei creditori.</i> Un vol. in-16 . . . . .  | 1 |
| — <i>Della correzione delle sentenze.</i> Un vol. in-16 . . . . .   | 1 |