

B. FUNZIONE ISPETTIVA**CAP. I. FUNZIONE ISPETTIVA FINANZIARIA.****§ 1°****Prerogativa della Camera dei deputati
nelle leggi di finanza.**

450. Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà posero a fondamento di essa il diritto di votare le imposte per mezzo dei loro delegati: ed allorchè prevalse nei Governi rappresentativi la dottrina della separazione del potere legislativo in due Camere, fu appunto a quella che più direttamente emanava dal popolo attribuita una iniziativa ed una preminenza nelle questioni di imposta.

Ma se cronologicamente è questa una delle disposizioni più antiche e più costanti nei vari Statuti costituzionali, deve anche riconoscersi come essa sià stata e sia tuttora una delle più feconde di controversie nei Parlamenti.

Lo Statuto italiano, nell'articolo 10°, così dispone sul proposito:

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Per quanto larga e comprensiva la dizione di questo articolo, specialmente in confronto di quella degli articoli corrispondenti nelle Carte costituzionali francesi, che precedettero lo Statuto sardo ⁽¹⁾, non è stata tuttavia meno ac-

⁽¹⁾ « Art. 17. La proposition de la loi est portée, au gré du Roi, à la Chambre des pairs, ou à celle des députés, excepté la loi d'impôt, qui doit être adressé d'abord à la Chambre des députés. (Carta costituzionale 4 giugno 1814).

« Art. 15. La proposition des lois appartient au Roi, à la Cham-

centuata presso di noi la tendenza, che pur si riscontra in tutte le nazioni rette a forma rappresentativa, di esagerare la portata di questo privilegio nella Camera che ne gode, e per l'opposto di procurare, nell'altra che ne è esclusa, di togliere ad esso ogni valore.

E per quel che concerne la determinazione dell'indole finanziaria dei vari disegni di legge, questa tendenza si riscontra fin quasi nei primi momenti della vita costituzionale in Piemonte. Così da una parte troviamo nella Camera vitalizia un senatore, il Colli, che, nella tornata 30 giugno 1848, presenta un disegno di legge, col quale si propone « di aprire un credito straordinario di 300 mila lire al ministro della guerra per procurare gratuitamente un paio di scarpe a ciascun soldato e sott'ufficiale dell'armata in Lombardia; » e dall'altra nella Camera dei deputati il Valerio (25 ottobre 1848) che protesta contro il Governo, per aver violata la prerogativa della Camera, presentando al Senato un disegno di legge relativo alla concessione della licenza per l'esercizio di alcuni mestieri, ravvisando in esso una materia d'imposta.

Vero è che si composero allora le insorte controversie nella maniera più corretta e più temperata che era possibile: cioè da una parte il senatore Colli si lasciò persuadere dal ministro della guerra, Franzini, a ritirare la sua proposta di legge; e dall'altra il deputato Valerio si acquetò alle spiegazioni che gli dette il ministro dell'interno, Pinelli, che la legge, per la quale egli moveva lamento, era stata dal Ministero, e doveva essere dalla Camera dei deputati, considerata siccome una legge d'ordine pubblico e non come una legge di finanza; tanto vero che era stata presentata d'iniziativa del ministro dell'interno.

È notevole pertanto la discussione che riguarda lo svolgimento di questo incidente in Senato (13 luglio 1848): da essa risulta negli oratori la persuasione, che non poteva essere, ai membri di quell'Assemblea, vietata qualsiasi iniziativa nel proporre nuove spese, se non si voleva grandemente menomare quel diritto d'iniziativa parlamen-

bre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des députés. » Carta costituzionale 30 agosto 1830).

tare che lo Statuto aveva riconosciuto eguale nelle due Camere; e nei ministri che combatterono la proposta, l'opinione (che in sostanza prevalse implicitamente in quella occasione) che una proposta di legge con la quale si accorda un credito straordinario al potere esecutivo per un determinato bisogno, dovendo in definitivo far parte della legge del bilancio, debba essere prima discussa ed approvata dalla Camera dei deputati.

451. Non sarebbe forse agevole, e certamente non è necessario seguir passo passo le varie manifestazioni, che denotano come nel nostro Parlamento si sia data, per opera principalmente del potere esecutivo, una interpretazione sempre più estensiva alla definizione di quelle, che per le prescrizioni dell'articolo 1° dovrebbero considerarsi come *leggi d'imposizione di tributi*: sicchè si è giunti a questo, che i diritti dell'Assemblea vitalizia se ne sono trovati grandemente scemati, non di rado con grave discapito del buon andamento dei lavori parlamentari. Onde il Senato ebbe seriamente ad impensierirsene, e più d'una volta fu rivolto l'animo or di uno or di un altro dei suoi componenti a trovare un rimedio per questo inconveniente.

A ciò intese anche con molta cura la Commissione incaricata dal Senato, nel 1883, di riferire sulle riforme occorrenti al Regolamento interno di quell'Assemblea: e ci par pregio dell'opera riportar qui alcune delle osservazioni che il relatore Manfrin, fece sull'argomento.

Sta per sorgere, egli scriveva, od è già sorta una massima nuova, che vorrebbe sconfinatamente allargare le disposizioni statutarie e togliere al Senato la trattazione per primo, non solo delle leggi d'imposta, dei bilanci e dei conti dello Stato, ma altresì di tutte quelle che concernono una spesa.

Tale allargamento di un concetto, che per sè stesso non avrebbe più alcuna ragione di essere, non crede lo scrittore di queste pagine, per sua convinzione profonda, possa essere dal Senato consentito.

Con questo sistema sarebbe rotto e inesorabilmente rotto l'invocato e consentito equilibrio fra l'azione dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento. Se una simile dottrina fosse accettata, non vi sarebbe più argomento che dal Senato potesse essere per primo trattato, imperocchè quale è la legge che in modo implicito od esplicito non concluda in una spesa? Con tale stregua perfino i Codici si potrebbero considerare come leggi di spesa,

poichè ogni ordinamento nuovo, di qualunque natura esso sia, porta di sicuro uno spostamento d'interessi, i quali, in ultima analisi, in nuove spese si risolvono.

Fu necessario esporre questo nuovo ordine di fatti e di idee che si disegnano sull'orizzonte parlamentare, perchè fu argomento svolto dalle due Commissioni incaricate di rivedere il Regolamento, che precedettero l'attuale.

Ambedue altamente si impensierirono del confine nuovo in cui si tenderebbe di restringere l'opera del Senato e considerarono un dovere di mantenere l'incolumità delle istituzioni, mettendo un argine a questa nuova dottrina.

Stimarono esse di raggiungere lo scopo dando al Senato stesso, per tassativa disposizione del Regolamento, l'obbligo di vegliare sull'azione sua legislativa, con un articolo il quale stabilisce, che l'ordine delle discussioni venisse dal Senato prestabilito in conferenza privata al cominciare di ogni Sessione o periodo di Sessione.

E infatti una disposizione in questo senso fu poscia introdotta dal Senato nel suo Regolamento (articolo 10); ma è molto dubbio che con essa siasi raggiunto, anche solo in parte, l'intento cui si mirava.

Più appropriata a conseguire lo scopo ci pare la distinzione suggerita dal senatore Lampertico, in un suo recente libro (1).

E mestieri, egli dice, distinguere le leggi che in sè e per sè non sieno leggi di finanza, quantunque portino conseguenze finanziarie, dalle leggi che in sè e per sè portano conseguenze finanziarie, ed anzi più specialmente imposizione di tributo.... È evidente che la presentazione alla Camera dei deputati prima che al Senato non concerne nè le leggi che non hanno come loro oggetto un carico dei contribuenti, per quanto pure nei loro effetti vi portino sollievo od aggravio, e nemmeno quelle che pure portano con sè un carico ai contribuenti, ma questo non già come oggetto della legge, bensì come necessariamente collegato con la legge medesima.

Tuttavia noi pensiamo che il rimedio, più che in disposizioni regolamentari o legislative, debba trovarsi nel concorso volonteroso ed assiduo del potere esecutivo, il quale in sostanza poi è l'arbitro supremo nella distribuzione del lavoro tra le due Assemblee legislative. Ed a voler stare anche alle recentissime dichiarazioni del presidente del

(1) *Lo Statuto ed il Senato*, parte 2^a, cap. X.

Consiglio, Depretis, questo concorso dovrebbe ritenersi assicurato per la miglior risoluzione di questa delicata ed importante controversia.

452. Ma il privilegio che l'articolo 10 dello Statuto ha voluto riconoscere nella Camera dei deputati rispetto alle leggi di finanza, non si riferisce soltanto all'ordine cronologico della presentazione, sibbene anche alla funzione legislativa, preponderante nella Camera dei Deputati, rispetto alle leggi medesime.

E qui le controversie fra le due Assemblee legislative sono state presso di noi, come negli altri paesi, ancor più frequenti e più vivamente dibattute; perocchè si sia voluto troppo imitare la dottrina e la pratica inglese in una materia, che forse meno delle altre lo comportava, siccome quella che è regolata da norme costituzionali del tutto speciali. Onde, senza accettare l'opinione di un arguto scrittore inglese sul proposito, riportata nella surriferita relazione del senatore Manfrin, pure non parrà inutile riferirla qui, prima di addentrarci nell'argomento, parendoci che in essa una parte di vero, per quanto esagerata, pur si contenga:

Una massima che le Camere dei comuni continentali accettarono e mantengono come dogma, è la privativa che dai codici statutarii fu loro attribuita di trattare per prima le leggi d'imposta.

Che noi continuiamo così per antica consuetudine, può andare; ma che sia accolta dagli altri quando ha cessato di avere una ragione, apparisce invero straordinario. E in effetto le antiche nostre Camere dei comuni erano composte di membri inviati dalle città e dai borghi col mandato di trattare l'imposta che esse città e borghi dovevano pagare; era quindi giusto che questi inviati soltanto trattassero per primi il quanto ed il come i loro mandanti dovevano pagare.

Ma, dopo le successive leggi elettorali e il suffragio universale e la veniente democrazia, questo mandato diretto delle città e borghi non esiste più, ed avviene oggi che dispongono della imposta coloro che meno vi contribuiscono.

Ora che la ragione della precedenza nelle leggi finanziarie, generalmente riconosciuta alla Camera elettiva, sia cessata, è una vera e propria esagerazione; ma che tale privilegio debba importare che, rispetto a queste leggi, l'azione dell'altra Camera debba ridursi quasi ad un atto

di registrazione o di omologazione che dir si voglia e nulla più, è un'altra esagerazione, non meno infondata e pericolosa della prima.

La verità, come spesso accade, è in una via di mezzo; quella via di mezzo che quasi mai, si può dire, fu smarrita in Italia per il senno e per la temperanza delle nostre Assemblee politiche. E non è a dire che assai di buon'ora la questione non sia stata dibattuta e che i propositi più estremi non sieno stati manifestati ed anche vivacemente propugnati. Ma, alla fine, è prevalso il temperamento praticamente più utile, e si è evitato di provocare od inasprire conflitti fra poteri, la cui azione concorde è così essenziale per il buon andamento della pubblica cosa.

Le prime avvisaglie su questo campo si ebbero nei due incidenti che abbiamo riferiti in principio di questo capitolo, provocati dal senatore Colli e dal deputato Valerio. Dipoi sarebbe quasi passato inosservato il fatto di un disegno di legge sulla tariffa postale approvato dalla Camera nel novembre 1850 senza discussione, nonostante i radicali emendamenti, anche nella misura della tassa, apportativi dal Senato, se lo stesso conte di Cavour, ministro di agricoltura e commercio, non lo avesse rilevato nella Camera stessa (12 novembre 1850) per dedurne che, in massima, si era riconosciuto nel Senato il diritto di emendamento anche per le leggi di finanza.

453. Nella tornata 1° aprile 1851 il Senato discusse un disegno di legge sulla tassa delle successioni, già approvato dalla Camera dei deputati, e lo emendò radicalmente. Tornato quel disegno di legge innanzi alla Camera medesima, la Commissione incaricata di riferire intorno ad esso, si limitò a fare queste semplici osservazioni:

La vostra Commissione ha ripreso ad esame questo progetto di legge con le modificazioni introdotte dal Senato. Fra queste alcune vengono sostanzialmente ad estendere od a restringere l'imposta votata dalla Camera; altre sono semplici variazioni intese a prevenire dubbietà d'interpretazione ed a migliorare la locuzione della legge.

Quanto alle prime, siccome le relative deliberazioni precedentemente prese dalla Camera erano state il frutto di speciale e matura discussione, vertita sopra i singoli punti, la Commissione trovò, nelle ragioni che le avevano dettate, motivo sufficiente per consigliarvi a persistere nel vostro voto. Quindi si dispensò dal cercarne altre in altra sfera più delicata di argomenti.

Quanto alle altre, la Commissione non potè a meno di riconoscere conseguito con quelle simile scopo, e le ammise.

La Camera, nel 26 aprile 1851, consentì in queste conclusioni, e si astenne dal fare sul disegno di legge qualsiasi discussione.

Ma l'estrema convenienza e moderazione della Camera non trovò riscontro allora nella condotta del Senato, il quale discusse di nuovo il disegno di legge nella tornata 13 giugno 1851. Parecchi senatori vollero in quell'occasione promuovere la controversia sui limiti della prerogativa riconosciuta alla Camera elettiva dall'articolo 10 dello Statuto; e sostennero l'inammissibilità della teoria — che per verità non era stata sostenuta nella Camera dei deputati, ove anzi ne era prevalsa una contraria — che al Senato, in materia di leggi di finanza, non sia consentita che una facoltà, quella di accettare o di respingere in complesso quelle leggi. A ciò si oppone, osservava il senatore Della Torre, l'articolo 55 dello Statuto, il quale riconosce nei senatori, del pari che nei deputati, il diritto di esaminare e votare le leggi articolo per articolo: se avesse voluto fare un'eccezione per le leggi di finanza, lo avrebbe detto. Ond' egli propose di respingere senz'altro gli emendamenti di nuovo introdotti dalla Camera nel disegno di legge, riconfermando puramente e semplicemente il testo primitivamente approvato dal Senato.

Più moderato si mostrò il senatore Plezza, il quale sostenne che questa della estensione delle prerogative delle due Camere, era una questione insolubile di sua natura, tanto più che mancava per essa un giudice competente.

Io lo dico francamente, egli soggiunse, la mia opinione è che il Senato abbia bensì diritto di discutere e di votare anche le leggi dei tributi, dei bilanci e dei conti dello Stato; ma abbia anche stretto dovere di non fare cambiamenti in questa sorta di leggi, se non nei casi in cui motivi gravissimi e di ordine superiore lo costringessero a ciò fare. Nelle circostanze ordinarie, quando si tratta solo di correggere qualche errore, che non può produrre molto gravi conseguenze; quando si tratta solo di fare una legge un po' più, un po' meno perfetta, egli ha il dovere di astenersi dal fare cambiamenti, ed in conseguenza non ha il diritto di fare alcuna variazione.

E, dopo di lui, il senatore Sclopis, quasi a modo di conclusione, disse:

Non mi dilungherò nell'esporre ciò che parmi vero intorno alla prerogativa del Senato; solamente prenderò atto che anche l'onorevole senatore Plezza riconosce intrinsecamente nel Senato l'autorità di modificare, quando lo creda, le leggi di finanza.

Il commissario regio Arnulfo si affrettò a notare che la Camera non aveva per nulla compromessa la questione di principio con la sua deliberazione, e che quindi non era il caso d'insistere oltre nella medesima.

E così fu fatto, e la legge passò secondo il testo approvato dalla Camera dei deputati.

454. Ma la questione doveva riaffacciarsi di lì a poco, ed avere nella Camera un assai più largo e profondo svolgimento. Onde non parrà fuori luogo un cenno alquanto più minuto di una discussione, nella quale quasi fu esaurito tutto quello che di veramente essenziale può dirsi intorno a questo argomento; sì che la discussione medesima è rimasta poi la fonte vera di tutte le infinite variazioni che posteriormente si son fatte sull'argomento stesso.

Aveva la Camera dei deputati, discutendo un disegno di legge per una tassa annuale sui corpi morali e sulle mani-morte, escluso espressamente dall'obbligo di questa tassa gli asili infantili. Il Senato non credè di ammettere questa esenzione, e rimandò alla Camera il disegno di legge, con parecchi emendamenti, tra i quali la disposizione che assoggettava anche gli asili infantili a pagare la tassa. Il Governo si era acconciato a questa correzione; ed implicitamente vi aveva consentito anche la Commissione parlamentare incaricata di esaminare l'anzidetto disegno di legge, astenendosi dal portare innanzi alla Camera la questione della prerogativa statutaria sulla precedenza sua in materia d'imposte. La maggioranza della Commissione anzi aveva concluso, che non vi era luogo a discutere di ciò, ed invitato la Camera ad esaminare le variazioni introdotte nel disegno di legge del Senato per accettarle se buone, o rigettarle se cattive.

Venne il disegno di legge innanzi alla Camera dei deputati nella tornata 28 aprile 1851, ed allora il deputato Valerio notò come fosse stata poco corretta la condotta del Senato, e come incombesse alla Camera l'obbligo di richiamare una più retta interpretazione dell'articolo 10 dello Statuto:

Se la Camera dei deputati, egli disse, lasciasse stabilire come principio parlamentare, che nelle questioni d'imposte e di bilancio l'altra parte del Parlamento venisse interamente parificata ad essa, io credo che ne sarebbe travolto il sistema politico dal quale vengono rette le cose della nostra amministrazione..... Quindi io persisto a credere che la Camera non debba fare altro che seguire l'esempio che essa stessa ha dato, con l'ammettere quelle sole modificazioni che non ledono la sua iniziativa, respingendo assolutamente tutte quelle altre modificazioni, le quali verrebbero a ferire il sovrano potere che i contribuenti hanno posto nelle nostre mani, e che è la massima, se non l'unica, garanzia del nostro diritto costituzionale.

Nello stesso senso parlò il deputato Sulis, e contro gli emendamenti del Senato fu proposta la questione pregiudiziale. Di fronte a questo partito estremo, un altro in senso opposto ne propugnò il deputato Boncompagni.

La sola prerogativa della Camera dei deputati, egli disse, in materia di leggi di finanza, si è che sia essa la prima ad esaminarle; ma non è che sia la sola a vedere se debbano essere modificate o no, e che il voto dell'altra Camera debba quasi ridursi ad una omologazione... Notate che se ammettessimo questo principio, noi renderemmo assai più difficile l'andamento della legislazione in materia di finanza, perchè una Camera la quale non potesse portare alcuna modificazione ad una legge, naturalmente sarebbe tratta a rigettarla, quando tutte le sue parti non le paressero accettabili.

Allora intervenne nella discussione il conte di Cavour, che era ministro delle finanze, e con mirabile lucidità, tenendosi egualmente lontano dagli estremi, chiari la questione con un discorso, che poi quasi ha fatto testo tutte le altre volte che questioni analoghe sono sorte. Riferiamo i punti essenziali del suo discorso:

In virtù dello Statuto l'iniziativa delle leggi di finanza è assolutamente riservata alla Camera dei deputati. Ecco un principio chiaro, evidente, direi quasi assoluto. Questo stesso Statuto stabilisce ad un tempo che nessuna legge può venire promulgata se non è discussa ed approvata dalle due Camere. Ecco un altro principio egualmente preciso ed assoluto. Ora che cosa si deve dedurre da questi principî? Che qualunque disposizione relativa ad imposte debbe iniziarsi sempre nella Camera dei deputati, e che dopo di essere stata da questa sancita vuol essere esaminata dal Senato. Ma da siffatta iniziativa, stabilita dallo Statuto, ne consegue forse che l'altra Camera non possa in nessun

modo introdurre nelle leggi di finanza variazioni di sorta? Io non lo credo, poichè, a mio avviso, sarebbe una vera derisione se un potere dello Stato fosse ridotto in certo modo a meramente insinuare una disposizione legislativa. Io credo che questo sarebbe contrario all'indole del Governo rappresentativo, all'indole della Costituzione, che è fondata sopra tre poteri distinti. Ora noi ci troviamo a fronte dei due principî, cioè a fronte del principio d'iniziativa ed a fronte della facoltà di discussione; se si spingesse all'estremo l'uno o l'altro di essi, l'uno distruggerebbe l'altro... Ora, essendo il sistema costituzionale un sistema di equilibrio, è mestieri che i principî non assolutamente identici sieno controbilanciati. Venendo quindi all'applicazione pratica, io dirò che quando una legge di finanza, dopo essere stata prima da questa Camera votata, viene dall'altro potere modificata, è dovere della Camera elettiva di esaminare se le modificazioni introdotte alterino il principio della legge stessa, se le conferiscano un carattere diverso, se cioè colpiscano una nuova parte dei contribuenti, o se stabiliscano un diverso modo di riparto nelle imposte. In tali casi io credo che essa debba risolutamente respingere le modificazioni introdotte; ma quando tali variazioni non alterano i principî fondamentali della legge quando ne mutano solo l'applicabilità, e talvolta la rendono più logica, più razionale, io penso che non si debba applicare con quel rigore la teoria dell'iniziativa, e che si abbiano ad accettare gli emendamenti dall'altro potere introdotti.

E poi entrò in un altro ordine di considerazioni:

Io vi farò osservare, diss'egli, che il solo paese dove la teoria indicata dall'onorevole preopinante (Sulis) è applicata, non però con quel rigore che si vorrebbe supporre, cioè in Inghilterra, il modo di discutere nella Camera dei deputati è molto diverso da quello che si usa nei Parlamenti continentali. Ivi si procede con molta maggior lentezza alla compilazione delle leggi. Prima di uscire dalla Camera dei comuni, colà i progetti di legge passano e ritornano più volte in discussione... Noi abbiamo invece un Regolamento, a norma del quale si stabilisce una sola discussione, in cui gli emendamenti si improvvisano alla ringhiera, per lo che diventerebbe impossibile riparare agli errori che si possono commettere, se non si avesse un altro potere dello Stato chiamato a prendere nuovamente ad esame le leggi, a riordinarle ed a migliorarle nella loro sostanza estrinseca. Ove così non fosse, le nostre leggi escirebbero talvolta dal Parlamento molto informi. Io credo quindi che, anche sotto questo rapporto, sia non solo opportuno e conveniente, ma anche essenziale che ci sia un altro potere dello Stato che possa realmente esaminare e discutere tutte le leggi che sono in questa Camera esaminate e discusse.

Gli oratori che gli succedettero, sostanzialmente non dissentirono dalla dottrina esposta dal Cavour. Il Sineo stesso, appartenente alla parte più avanzata della Camera, ammise la facoltà nel Senato di discutere le leggi di finanza, apportandovi anche modificazioni in tutto ciò che non si attiene strettamente ai carichi da imporre alla nazione; solo in questa parte negò ogni competenza e qualsiasi ingerenza alla Camera dei senatori.

Il Cadorna, alla sua volta, osservò che la questione si riduceva a conciliare tra loro gli articoli 3, 10 e 55 dello Statuto.

E la conciliazione di questi articoli, disse egli, consiste, a mio avviso, in ciò, che la priorità attribuita dall'articolo 10 dello Statuto alla Camera dei deputati nelle leggi riguardanti la finanza, si debba intendere ed applicare in modo che una legge non possa essere presentata alla Camera dopo di essere stata presentata ad un altro potere; e che non possa ritornare alla Camera o con un principio nuovo in materia di finanza, ovvero con una variazione del principio già adottato dalla Camera dei deputati, la quale variazione produca od estensione o restringimento nella parte essenziale e sostanziale della legge. Dico poi che è parte sostanziale di ogni legge di finanza la quantità dell'imposta, la natura dell'imposta e la designazione dei contribuenti, perchè toglie alla legge di essere quello che era.

Il Cadorna adunque negava la legittimità degli emendamenti introdotti dal Senato e che potevano apportare *una conseguenza finanziaria*; mentre il Cavour negava quella degli emendamenti *che variassero il principio che informa la legge*, perchè in questo modo s'invasava il diritto d'iniziativa della Camera elettiva. La quale però, anche in questi casi, non poteva dispensarsi dal prendere in esame uno per uno questi emendamenti:

Noi dobbiamo, egli disse, come giurati, dichiarare se questa o quell'altra variazione importi modificazione alla legge; ed ove ci convinciamo che la modificazione cambia il principio della legge, dobbiamo rigettarla; nel caso contrario, se non iscorriamo in questa modificazione che un'applicazione più retta, più logica del principio stesso, se con questa si corregge un errore preventivamente commesso, anche quando questa modificazione abbia una conseguenza qualunque finanziaria, noi, come giurati, dobbiamo ammetterla; nè per ciò parmi che sia menomata l'influenza della Camera dei deputati, perchè sta sempre

in essa il diritto pieno di far questo apprezzamento, e quindi di rigettare la modificazione e di ripristinare la prima sua deliberazione, ed anche di introdurne delle nuove.

Il Menabrea andò ancor più oltre, e si avvisò, con una arguta distinzione, di assegnare limiti più definiti ai rispettivi poteri delle due Camere in fatto di leggi di finanza:

Dans toute lois d'impôt il faut distinguer trois choses, savoir: la quotité de l'impôt; sa répartition ainsi que son application; enfin les moyens de perception. Relativement à la quotité de l'impôt, je crois qu'il appartient à la Chambre des députés, à celle qui est l'émanation la plus directe des contribuables, de la fixer; et en cela rien de plus juste que ce soit la Chambre des députés qui ait l'initiative de la discussion des lois d'impôts. Je crois même qu'aucun des autres pouvoirs de l'État ne peut augmenter cette quotité, une fois qu'elle a été fixée par la Chambre des députés; et c'est en cela que consiste, selon moi, la prérogative consacrée par l'article 10 du Statut. Mais pour ce qui tient à la répartition et à l'application de cet impôt, aux modes de perception, la question est bien différente.

Questa distinzione peraltro è un po' sofistica, e non sarebbe di certo scevra in pratica di difficoltà.

In fine scese in campo il presidente stesso della Camera dei deputati, Pier Dionigi Pinelli; il quale, abbandonando il seggio presidenziale, non esitò a riconoscere al Senato un diritto assoluto di emenda; ma soggiunse che c'erano, nell'esercizio di esso, ragioni supreme di convenienza, da cui non era dato dipartirsi.

Quando il Senato, disse egli, crede di modificare anche nella sostanza una legge d'indole finanziaria già approvata dalla Camera dei deputati, il primo dovere di questa è di evitare un conflitto, è quello di procedere di nuovo alla discussione della legge...: o le variazioni introdotte dal Senato sono utili, ed esse si accolgono; o nol sono, ed esse si rigettano.

La difesa della competenza del Senato, nota qui opportunamente il Palma (¹), era stata acuta e splendida, e nello stesso tempo temperata; però era giusta soltanto in principio, ma nel caso pratico la questione era gravissima. Infatti la Camera aveva esonerato dal pagare l'imposta gli

(¹) *Questioni costituzionali*, capo IV, pag. 219.

asili infantili; il Senato invece ve li aveva assoggettati: ciò equivaleva nè più e nè meno che a creare una nuova categoria di contribuenti, e quindi ad un'invasione della prerogativa della Camera. Fu questo probabilmente che mosse il conte di Cavour, che pure delle prerogative del Senato aveva fatto la più perspicace difesa, a provocare un decreto dal Re, col quale, ritirandosi il disegno di legge in questione, veniva a troncarsi la controversia, evitando così che essa fosse compromessa con risoluzioni troppo assolute, e sopra tutto scongiurando i danni e i pericoli di un conflitto fra i due rami del Parlamento.

Peraltro la discussione memorabile seguita nella Camera dei Deputati non rimase priva di utili conseguenze; perocchè se essa non approdò ad una risoluzione definitiva e quasi dommatica, di una questione che risoluzioni definitive e dommatiche forse non comporta, certo servì mirabilmente a disporre gli animi a quella maggior temperanza e discrezione di giudizio, che doveva in seguito riuscir sommamente profittevole all'economia ed al buon andamento dei lavori parlamentari. Giacchè, in sostanza, quasi tutti gli oratori non avevano disconosciuto nel Senato il diritto di emendare anche le leggi d'imposta; e la controversia più che altro si era ristretta non sulla esistenza, ma sulla estensione di questo diritto, la quale doveva esser tale da non offendere la iniziativa della Camera dei deputati.

Il disegno di legge anzidetto fu ripresentato alla Camera, dopo pochi giorni, come se fosse una proposta nuova; e vi si incluse, d'iniziativa del Governo, l'emendamento che il Senato aveva accettato. Le due Camere lo approvarono senza altre osservazioni.

Poco appresso, nella tornata 2 luglio 1851, tornavano innanzi alla Camera dei deputati i bilanci per l'esercizio finanziario di quell'anno con alcuni emendamenti del Senato. Questi però non riguardavano gli stanziamenti del bilancio, ma sibbene importavano la soppressione di alcuni articoli addizionali, che la Camera dei deputati aveva aggiunti al bilancio, per ridurre alcuni assegni personali e per porre un limite ai cumuli d'impieghi e di pensioni. Tale soppressione era giustificata dal fatto che la stessa materia era stata regolata da una legge, promulgata dopo che i bilanci erano stati approvati dalla Camera.

E in quest'occasione si potè riscontrare come fosse una necessità logica di ammettere nel Senato, in alcune occasioni, il diritto di emendamento anche per le leggi di bilancio, se pur non si voleva andare incontro a conseguenze illogiche ed assurde. La Camera quindi si contentò di prendere atto, con un ordine del giorno, che la somma totale del bilancio non era stata variata, e passò oltre, accettando le proposte del Senato.

Ma il deputato Valerio vegliava sempre: egli si era assunto quasi la missione della Vestale, per mantenere vivo il culto dell'articolo 10 dello Statuto nella Camera dei deputati. Onde, nella tornata 31 gennaio 1853, discutendosi un disegno di legge già approvato dalla Camera, relativo all'imposta personale e mobiliare, e in seguito radicalmente emendato dal Senato, levò ancora la sua voce, così favellando:

La Camera dei deputati eletta dal popolo, e che rappresenta i contribuenti, non può annuire a veder subordinato il suo voto sull'imposta ad un'altra Camera eletta dai signori ministri. I rappresentanti dei contribuenti siamo noi; specialmente in cose finanziarie, in materia d'imposte: il voto degli eletti della nazione, in cose particolarmente di questo genere, fu mai sempre preponderante, ovunque si ebbe regime di libertà. Io non posso ammettere che la Camera dei deputati si annienti da sè medesima, lasciando che l'altra parte del Parlamento diventi essa preponderante nello stabilire le imposte ai contribuenti, che hanno eletto noi per fare le leggi d'imposta.

Ma la sua fu veramente *vox clamanlis in deserto*. Nessuno gli rispose e la Camera passò alla discussione del disegno di legge, nonostante gli emendamenti del Senato.

455. Passar dipoi parecchi anni nella nostra vita parlamentare, senza che la questione si ripresenti. Il Parlamento subalpino aveva quasi consacrata la sua giurisprudenza con la memorabile discussione del 1851, e da essa non aveva poi mai creduto di dipartirsi.

Il Parlamento italiano doveva ancora dire la sua prima parola sulla controversia, e la disse per bocca del deputato Crispi, nella tornata 24 marzo 1862. Tornava alla Camera, emendato dal Senato, un disegno di legge sulla tassa di registro, ed egli, quasi a mo' di introduzione, fece precedere questa dichiarazione:

Da alcun tempo in qua il Senato si è messo a riformare completamente le nostre leggi di finanza; e questo è un avvenimento negli annali della nostra Legislatura. Quantunque lo Statuto sardo non sia abbastanza esplicito intorno al diritto dato alla Camera dei deputati in fatto di tributi e intorno alla facoltà che conseguentemente ne risulti per il Senato, pure è costante giurisprudenza che questo non possa che approvare o respingere le leggi che ne faccian l'oggetto. La Camera in tale argomento è arbitra e il suo voto può essere annullato, ma non modificato. Se la Camera dei deputati, pei cangiamenti che alle sue leggi facesse il Senato, fosse chiamata a dare un nuovo suffragio in certe disposizioni, non avrebbe il diritto della priorità accordato alla medesima dallo Statuto, e le sue prerogative verrebbero meno. Ove prevalesse il sistema che coloro i quali rappresentano i contribuenti dovessero essere dominati in materia d'imposte da coloro che non hanno alcuna rappresentanza popolare, ma esistono unicamente quale potere moderatore dello Stato, l'armonia del regime costituzionale sarebbe sconvolta.

Ma questa osservazione rimase un vero e proprio soliloquio, perchè nessun altro nella Camera la raccolse: e se si considera che questa specie di pregiudiziale messa innanzi non impedì per allora la discussione in merito del disegno di legge anzidetto, come non impedì in seguito che la Camera discutesse di nuovo ed approvasse, senza opposizione, nella tornata 27 marzo 1862, il disegno di legge per la tassa di bollo; nel 29 marzo dello stesso anno quello della tassa del dieci per cento sui trasporti ferroviari; nella tornata 31 marzo, pure di quell'anno, il disegno di legge sui corpi morali e le manimorte, e infine nella tornata 9 luglio il disegno di legge sulla privativa dei sali e tabacchi, tutti più o meno radicalmente emendati dal Senato, se ne dovrebbe concludere che la Camera dei deputati italiana intendeva seguire nell'argomento le tradizioni della Camera subalpina.

Il che peraltro importava, che se il diritto di emenda era riconosciuto al Senato, anche rispetto alle leggi di finanza, ciò però non era senza alcuni limiti rigorosi, dei quali la Camera italiana si mostrò osservante e gelosa custode non meno della Camera subalpina. E dovè riconoscerlo esplicitamente lo stesso deputato Crispi, allorchè, nella tornata 9 aprile 1862, venne di nuovo in discussione il disegno di legge, modificato dal Senato, sulla tassa di registro, facendo la seguente dichiarazione:

Io desiderava prendere la parola in occasione di questa legge, perchè ci venne rinviata dal Senato con mutamenti tali, che mi pareva di vedere offeso in essi il diritto di priorità che ha la Camera sull'altro ramo del Parlamento nelle votazioni delle leggi d'imposta. Ma la Commissione, alla quale ne deste l'esame, ha prevenuta la discussione ed ha tolta a me l'opportunità di difendere i diritti della Rappresentanza nazionale. La Commissione ha ritenuto i mutamenti di forma apportati dal Senato, ma ha respinti quelli sostanziali, in guisa che ha ristabiliti, siccome erano stati votati da noi, gli articoli di legge che si riferiscono all'assetto della tassa. Pertanto a me non resta se non che constatare questo fatto, perchè resti testimonio di quello che la Camera pensi in quanto ai suoi diritti costituzionali in fatto d'imposte.

456. Nè meno avveduta e corretta fu la condotta della Camera dei deputati quando, nel 10 aprile 1862, le tornò dinanzi il disegno di legge sulla tassa di bollo, nuovamente emendato dal Senato. La Commissione da essa incaricata di esaminarlo, e di cui fu relatore il deputato Minghetti, si studiò di accogliere le mutazioni di forma; e rigettò tutte quelle di sostanza che il Senato aveva introdotte nel detto disegno di legge; pur evitando di entrare, come lo stesso relatore dichiarò, nella questione *delicata e spinosa*, nella quale il deputato Minervini voleva trascinarla, di discutere, cioè, in massima intorno al privilegio della Camera dei deputati rispetto alle leggi d'imposte: e l'Assemblea seguì di buon grado la sua Commissione, lasciando cadere la discussione dottrinale alla quale era stata provocata.

Ma non per ciò gli zelanti della prerogativa suddetta si dettero per vinti ed afferrarono di lì a poco (11 aprile 1862) l'occasione di un altro disegno di legge, quello sulle manimorte, che ritornava alla Camera con parecchi importanti emendamenti introdotti dal Senato, per rimettere in campo la questione. Il deputato Minervini sostenne di nuovo non doversi pregiudicare i diritti della Camera dei deputati, accettando le mutazioni del Senato circa la *portata e la norma* di una imposta, ammessa già dalla Camera stessa.

Il relatore della legge, Gustavo di Cavour, senza entrare di proposito nel merito della questione, osservò che le variazioni apportate dal Senato alla detta legge « sono cose che si possono, e, a nostro avviso, si debbono accettare

per amore di conciliazione e per quella mutua deferenza che i grandi poteri dello Stato praticano sempre l'uno verso dell'altro. »

Gli rispose il deputato Crispi, associandosi al Minervini; e riferendosi alle variazioni apportate dal Senato al disegno di legge, disse:

« Per quanto riguarda i mutamenti di semplice forma, bisogna accettarli, ma per ciò che è mutamento di materia imponibile o aumento di quotità, bisogna respingerli e ristabilire in questo caso la legge come l'avevamo votata.

E in conseguenza propose un emendamento per ristabilire il ragguaglio e la ripartizione percentuale dell'imposta fondiaria del 2 per cento, già ammesso dalla Camera in sostituzione di quello del 4 per cento approvato dal Senato. Ma poco appresso, in seguito a schiarimenti dati dal relatore e da altri deputati, lo stesso deputato Crispi soggiunse: « Siccome il mutamento è stato fatto nello scopo di armonizzare questa legge con quella sul registro, la questione da me sollevata non ha più luogo. Quindi ritiro il mio emendamento. »

Questo precedente dimostra ad evidenza quanto sia malagevole assegnare regole troppo assolute e dommatiche in questa materia; e come sia miglior partito conformarsi al suggerimento che il conte di Cavour dava alla Camera nel 1851; quello cioè di procedere in casi simili come se essa fosse un giuri, che esamina e risolve la questione, secondo le migliori convenienze, caso per caso, e senza dipartirsi mai da quello spirito di transazione, su cui principalmente si fonda il Governo rappresentativo. Facendo diversamente, riuscirà impossibile mantenere quella che un reputato pubblicista francese chiamava opportunamente *laboriosa armonia* tra i poteri dello Stato.

457. Di ciò si mostrò mai sempre persuaso il Parlamento nostro; onde quando, nel gennaio 1864, la Camera dei deputati ebbe a discutere di nuovo il disegno di legge sulla tassa di ricchezza mobile, emendato dal Senato, non fece buona accoglienza al seguente ordine del giorno che il deputato Petruccelli proponeva:

La Camera, dichiarando che ha approvato gli articoli modificati dal Senato nella presente legge per considerazioni dettate

dalla necessità dell'erario; che perciò non intende consacrare un precedente, il quale possa pregiudicare alle sue prerogative costituzionali, passa all'ordine del giorno.

Il deputato Broglio osservò opportunamente che non si doveva compromettere una così grave questione costituzionale, risolvendola quasi per incidente e frettolosamente:

E del resto, soggiunse, quando il Senato, nelle variazioni che apporta ad una legge d'imposta, votata dalla Camera, non si arroga propriamente il diritto di tassazione, che deve essere appunto prevalente nella Camera dei deputati, ma mira a migliorare ed emendare la legge, è nei suoi poteri. Tanto più che non si deve mai presumere che un ramo del Parlamento invada le prerogative dell'altro.

Il Petruccelli stesso ritirò poi il suo ordine del giorno; e la Camera dei deputati continuò, come per il passato, a rispettare nel Senato il dritto di emendamento anche per le leggi d'imposta; tanto vero che discusse ed approvò senza obiezioni, nel 23 dicembre 1863, un disegno di legge per l'aumento di un decimo sulle contribuzioni dirette e loro riparto nel compartimento ligure piemontese; nel 15 luglio dello stesso anno il disegno di legge sulla tassa di registro e bollo, e, nel 3 giugno 1874, quello per modificazioni alla legge sulla tassa del macinato, tutti emendati dal Senato del regno.

Che anzi la tolleranza della Camera dei deputati appare addirittura eccessiva quando si acconcia, nella tornata 4 giugno 1870, a discutere ed approvare un disegno di legge per l'acquisto di una casa presso il Ministero delle finanze in Firenze, dopo che esso era stato prima discusso ed approvato dal Senato: e ciò non ostante che il deputato Salaris, e lo stesso ministro delle finanze Sella, avessero riconosciuto la irregolarità della procedura seguita.

458. Ma doveva ancora una volta tornare in campo, nel Parlamento italiano la gravissima controversia, ed avervi la più ampia e completa trattazione, nel 1879, in occasione della discussione intorno al disegno di legge che aboliva la tassa del macinato.

Aveva la Camera dei deputati, nella tornata 7 luglio 1878, approvato un disegno di legge per il quale era decretata l'abolizione della tassa sui cereali minori e la riduzione di un quarto della tassa sulla macinazione del grano per

il 1° luglio 1879; l'abolizione completa poi del rimanente di detta tassa per il 1° gennaio 1883.

Il Senato modificò questo disegno di legge, accettando soltanto l'abolizione della tassa sui cereali inferiori a cominciare dal 1° luglio 1879, e sopprimendo tutto il resto. Il diritto a far ciò aveva strenuamente sostenuto il senatore Lampertico, nella tornata 18 giugno 1879, dimostrando come fosse costituzionalmente pieno ed illimitato nel Senato il diritto di discutere ed emendare, approvare e respingere le leggi di finanza come qualunque altra. « Intendo, soggiungeva egli, limiti di diritto, non già limiti di discrezione, ai quali ogni diritto è subordinato nel suo esercizio. »

Invece il presidente del Consiglio, Depretis, negò al Senato questa competenza per le leggi di finanza; e soggiunse:

Io mi affretto a dichiarare che, esaminata la questione sotto il punto di vista legale e giuridico, le due Camere sono perfettamente eguali fra loro; hanno, nel senso legale della interpretazione, la stessa identica competenza. Ma trattandosi di una legge politica, è forse col criterio legale che dobbiamo interpretare lo Statuto? Evidentemente deve essere interpretato col criterio politico... Il criterio politico si applica ai fatti della vita parlamentare. Egli è mediante queste interpretazioni autentiche date allo Statuto nella vita parlamentare che la lettera della legge viene illuminata dallo spirito politico, onde il Parlamento è ispirato.

E conchiuse affermando, a somiglianza di ciò che sempre si era fatto in Inghilterra, che la sola Camera dei deputati era competente per l'iniziativa e per gli emendamenti delle leggi di finanza.

Gli rispose il senatore Errante, il quale, fra le altre cose, osservò che « tra il doversi presentare prima alla Camera dei deputati una legge d'imposta, ed esserne essa arbitra unica ed assoluta, vi è un abisso immensurabile; ed io dico che questo abisso è colmato dagli articoli 55 e 56 dello Statuto... La iniziativa della Camera ed il suo privilegio su leggi d'imposta, importa soltanto che il Senato non possa mutarne i principi e l'indole. »

Il Senato ritenne la sua competenza ed emendò la legge nei termini che abbiamo innanzi ricordati. Ripresentata poi la legge medesima alla Camera dei deputati, la lotta

si riaccese vivissima fin nel seno della Commissione incaricata di esaminarla. Prevalse però, a grandissima maggioranza, l'opinione propugnata dal relatore Pianciani, che nessuna legge imponeva al Senato il divieto di emendare le leggi di finanza già approvate dalla Camera, e tanto meno quella di respingerle per intiero. Quindi, anzi che accentuare un pericoloso conflitto, la Commissione stessa proponeva di accettare senz'altro il disegno di legge come era uscito dalle deliberazioni del Senato, includendo contemporaneamente in un disegno di legge separato, da rimandarsi al Senato, le disposizioni che questo aveva respinte, tenendo conto però di alcuni temperamenti, dal Senato stesso consigliati.

La discussione nella Camera incominciò il 28 giugno, e non terminò che il 2 luglio 1879. Non ci avvisiamo neppure di riepilogar qui questa lunghissima discussione, e la lunga serie di argomenti, svolti in un senso o nell'altro, come dice il professore Arcoleo ⁽¹⁾, « con larga erudizione, con molto acume e con troppa ira di parte, onde, come sovente accade, la ragion politica offuscò quella dei retti principi. » E non lo facciamo principalmente perchè quella discussione non fu, per ciò che riguarda l'intento del nostro libro, che l'epilogo di ciò che era stato detto e deliberato dal Parlamento italiano dal 1848 in poi. Ognuno però potrà rileggere e riscontrare con profitto i discorsi pronunziati in quell'occasione, e specialmente quelli del Bonghi, del Mancini e del Pierantoni, che sono quasi complete monografie sull'argomento.

Il presidente del Consiglio, Depretis, si fece anche questa volta, come già in Senato, antesignano e propugnatore strenuo della prerogativa della Camera dei deputati, ponendo perfino la questione di Gabinetto. La Camera gli diede torto, ed approvò con 251 voti, contro 159 e 6 astenuti, l'ordine del giorno puro e semplice proposto dal deputato Baccarini; e subito dopo il disegno di legge per l'abolizione della tassa sui cereali inferiori, come era stato approvato dal Senato, e contemporaneamente un altro disegno di legge per l'abolizione graduale del rimanente della tassa.

(1) *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, pag. 124.

Quest'ultimo, portato in Senato, vi incontrò le stesse ripugnanze che vi aveva trovate il precedente, appunto perchè non erano rimosse quelle difficoltà finanziarie, che avevano indotto il Senato nella precedente deliberazione. Si riaccese così la disputa intorno alla competenza del Senato in materia d'imposte; e mette il conto di riferir qui alcune delle osservazioni fatte in quell'occasione dal senatore Boncompagni. Disse egli:

Non ammetto, anzi nego assolutamente, che in materia di imposte la Camera rappresentativa sia onnipotente. Dei poteri onnipotenti, delle potestà onnipotenti non ce ne sono in questo mondo: l'onnipotenza non compete agli uomini. Venendo poi all'applicazione, io credo che la Camera vitalizia, che non emana direttamente dal suffragio popolare, deve andare molto a rilento quando si tratta di modificare o di mutare in qualche sua parte essenziale una tassa stata introdotta in seguito al voto della Camera rappresentativa. Questa esprime l'opinione e il volere di coloro che debbono pagare, più che non li rappresenti la Camera vitalizia; dunque è naturale che in tale materia la Camera elettiva possa di più. Ma a me pare che la cosa si presenti ben diversamente allorquando non si tratta d'introdurre un'imposta nuova, ma di abolire un'imposta esistente. In questa materia io non credo a nessuna preminenza dell'altra Camera sulla Camera vitalizia; io non riconosco a quella parte del Parlamento, che emana dal suffragio popolare, l'autorità di pronunciare un *veto*, per cui, impedita l'esazione delle imposte, ne riuscirebbe talvolta impossibile l'andamento dello Stato, ed alterata la condizione essenziale del reggimento parlamentare, per cui tutti i poteri dello Stato debbono essere solidali.

Dopo lunga discussione, il Senato decise di sospendere ogni deliberazione sul disegno di legge. Ma in seguito ad una crisi parlamentare, avendo gli elettori rimandata alla Camera una maggioranza favorevole all'abolizione della tassa del macinato ed essendo ritornato il relativo disegno di legge al Senato, la stessa Commissione che aveva riferito sui precedenti e di cui era stato relatore il senatore Saracco, stimò di dover proporre l'approvazione della legge stessa, conchiudendo con queste memorabili parole:

Se le altre volte prevalse nell'animo nostro il concetto di esaminare la grave questione sotto l'aspetto economico e finanziario, dopo lungo e maturo consiglio, noi siamo entrati adesso nell'avviso, che oggi il voto del Senato si debba ispirare alle esigenze

della ragione politica, che domina e signoreggia tutta intera la situazione presente. La Rappresentanza, ribattezzata nel suffragio popolare, ha vagliato anch'essa, dopo di noi, le ragioni della pubblica finanza; e nel nome della giustizia distributiva, nell'interesse delle classi diseredate dalla fortuna, ha pronunciato un'altra volta la sentenza di morte contro la tassa del macinato. Al Senato del regno non è lecito di mostrarsi oggi di diverso parere. Usando con patriottismo del suo dritto costituzionale, il Senato si è adoperato fino ad ora, non senza frutto crediamo, non senza lode, a temperare gli entusiasmi di un giorno e terrà sempre ad onore di avere esercitato l'alto suo ufficio di potere moderatore nella difesa di una causa nobilissima. come è quella della finanza italiana. Adesso *l'ora dei salutarì avvertimenti è passata*, e noi c'inchineremo davanti alla volontà della nazione, che ha parlato per la bocca dei suoi legittimi rappresentanti. Nell'orbita costituzionale il Senato può e deve essere un freno, non mai un ostacolo all'adempimento della volontà del paese.

Il Senato approvava quindi, senza discussione, il disegno di legge, ponendo termine ad un conflitto, dal quale risultava ancora una volta confermato sostanzialmentè, che al Senato compete il diritto non solo di approvare o di respingere le leggi di finanza, ma anche quello di emendarle e di sospenderne la discussione.

Pochi fra coloro che questa dottrina oppugnarono nella Camera dei deputati lo fecero in modo assoluto: i più, e fra questi anche alcuni appartenenti alla frazione più avanzata del partito progressista, lo fecero limitando la loro opposizione meno sulla *natura*, che sull'*esercizio* e sull'*estensione* del diritto di emendamento per parte del Senato, e si studiarono di assegnar norme, più o meno rigorose, per circoscrivere in astratto i confini da serbare nell'esercizio di questo dritto.

Ma l'assunto era malagevole e non vi riuscirono essi più di quel che non vi fossero riusciti uomini eminenti in altri paesi. Per costoro tornavano opportunissime le parole pronunziate alla Camera dei deputati dal deputato Bonghi nell'anzidetta memorabile discussione (29 giugno 1879), e con le quali ci piace di chiudere il presente paragrafo. Egli disse:

Non vi meravigliate che vi sia tanta incertezza nell'interpretazione del diritto spettante alle due Camere in Inghilterra, e che non sia mai intervenuta una risoluzione definitiva, sicchè quando

una delle due Camere ha stabilito una regola che le pareva ormai incontestata, dopo qualche anno è sorta l'occasione perchè l'altra Camera ne stabilisse una affatto opposta. Chi avrebbe data questa risoluzione definitiva? E del resto, è un'illusione il credere che occorranza, perchè lo Stato proceda bene, distinzioni di competenza tra i poteri dello Stato, spinte all'estrema particolarità e precisione. Sono bensì necessarie alcune separazioni tra di essi largamente disegnate; ma non bisogna volerle condurre sino ai più minuti tratti. Alcuni sottili pensatori s'affaticano talora in queste esatte strutture dei poteri pubblici, ma sfumano loro tra mano prima che riescano a venire all'atto; e quando ci son venute, sono andate in rovina subito. Bisogna lasciare a queste relazioni tra i poteri pubblici molta elasticità. Se si vuole introdurre una rigida inflessibilità nelle loro attribuzioni rispettive, ci si immagina di arrivare così ad un'infinita chiarezza, ma si arriva con i fatti ad un'infinita confusione.

§ 2.

Bilanci dello Stato nel Parlamento.

459. Dei bilanci dello Stato a noi non ispetta di parlare se non in quanto la loro discussione davanti alle Camere legislative abbia dato occasione a stabilire alcune norme, per determinare la base organica e costituzionale del bilancio stesso e il modo onde, di fronte ad esso, si esercita il sindacato parlamentare.

Nè è mestieri perciò di richiamare minutamente tutti i precedenti che possono aver relazione con riforme oggi consacrate o dalla legge di contabilità dello Stato, ovvero da altre provvisioni legislative; perocchè una simile minuta ricerca — la quale forse non avrebbe che una mediocre importanza — si attiene più propriamente alla storia dell'opera del Parlamento nella finanza italiana, che agl'intenti assai più circoscritti di questo paragrafo.

Vi ha peraltro qualcuna delle questioni dibattute nei primi anni della nostra vita parlamentare, che, per il modo speciale onde fu considerata, potrebbe ancora oggi avere più che una importanza meramente storica. Una di queste si presentò la prima volta nel 29 maggio 1850. Il Governo aveva presentato al Parlamento il bilancio dello Stato compreso in una sola legge. La Commissione incaricata dalla Camera di esaminarlo, lo aveva invece distinto in varii

disegni di legge, secondo le singole aziende a cui il bilancio si riferiva. Ma all'atto della votazione a scrutinio segreto del primo di questi disegni di legge, il deputato Cadorna osservò, che il bilancio doveva considerarsi come una legge sola e inscindibile, e che il distinguerlo in tante leggi separate poteva importare una violazione di quella prerogativa che assicura alla Camera una precedenza in materia di bilanci: onde scongiurò la Camera stessa di deliberare, con apposito ordine del giorno, che quel precedente che essa era per consacrare, non sarebbe stato mai più in seguito invocato come esempio.

Nella opinione del Cadorna consentirono tutti quelli che parlarono sull'argomento, compreso il ministro dell'interno, Galvagno, il quale dichiarò che « quante volte il Governo dovrà presentare alla Camera un bilancio generale dello Stato, non gli verrà mai in capo di proporre altrettante leggi quanti sono i bilanci. » E per allora il provvedimento fu giustificato dall'urgenza di aver presto i bilanci approvati; onde la Camera lo accolse senz'altro.

Ma la necessità delle cose doveva appalesarsi più forte del rigore delle teorie: e nell'anno successivo si fu da capo con la stessa questione. Nella tornata 6 gennaio 1851 il deputato Di Revel riconfermò bensì in astratto « l'assoluta convenienza ed utilità di un esame complessivo di tutti i bilanci e che una sola legge venga ad approvarli nei loro particolari, e quindi nel loro complesso; » ma nel fatto e trattandosi di bilanci che venivano per la prima volta innanzi alla Camera, la discussione complessiva ne avrebbe di troppo ritardata la presentazione all'altra Camera, e quindi la definitiva approvazione; perciò si fece anch'egli a proporre la votazione separata dei bilanci di ciascun Ministero. Ben inteso che neppur questa volta l'esempio doveva servir di regola per l'avvenire; anzi la Camera stimò necessario consacrare questo concetto in un ordine del giorno, proposto dal deputato Buffa in questi termini:

La Camera, non intendendo di pregiudicare per i bilanci successivi il principio che il bilancio debba approvarsi con una sola legge generale, stante l'urgenza, passa intanto all'ordine del giorno.

Vero è che sorsero alcuni a moderare l'esagerato assolutismo della teoria che l'approvazione dei bilanci, con

disegni di legge separati, anzi che con una sola legge complessiva, importava rinunzia ad un diritto sancito dallo Statuto, con grave detrimento degli ordini costituzionali. E fra questi ricordiamo il conte di Cavour, il quale, pur riconoscendo il secondo sistema come teoricamente migliore, soggiungeva però che in nessun modo poteva consentirsi « che un inconveniente pratico fosse preferibile ad un vantaggio teorico. » Il Rattazzi, alla sua volta, faceva notare « che è incontestabilmente nel potere del Parlamento di determinare che il bilancio sia discusso e votato più in un modo che in un altro: » e dopo di lui il Lanza osservava:

Il modo di votare i bilanci o separatamente o complessivamente appartiene al Regolamento interno del Parlamento, il quale può servirsi o dell'uno o dell'altro a suo discernimento, e ciò facendo, segue i precedenti della stessa Camera e di tutti gli altri Parlamenti.

Infatti poi, nonostante l'unanime consenso in favore della teoria del bilancio complessivo approvato con legge unica, le necessità impellenti della vita politica imposero una consuetudine diversa; onde, salvo qualche raro esempio, come quello dei bilanci del 1852, approvati con una legge complessiva (4 dicembre 1851), prevalse ben presto nella Camera dei deputati il sistema contrario, e, senza notevoli contestazioni, si continuò e si continua in entrambe le Camere a discutere e votare il bilancio dello Stato distinto in tante proposte di legge quante sono le amministrazioni centrali.

Per un lungo periodo invalse nondimeno nel Senato del regno la consuetudine di fare una sola relazione di tutti questi bilanci: ma ormai ogni incertezza è tolta dalla disposizione testuale dell'articolo 28 della legge sulla contabilità dello Stato, che prescrive: « Gli stati di previsione saranno approvati con altrettante leggi separate. »

460. E qui ci conviene accennare che uno degli argomenti più insistentemente accampato dai fautori della legge unica del bilancio e della prerogativa della Camera in queste materie, era quello che al Senato non spettasse di fare che un esame complessivo e generale del bilancio, e non già un esame minuto e parziale. « Si sa che in fatto di bilancio, diceva il deputato Moia nella tornata 6 gennaio 1851,

la Camera dei deputati decide quasi sovranamente, e che è davanti ad essa che si fanno le più lunghe discussioni su questo speciale argomento; » ed i deputati Michelini e Mellana ricordavano a questo proposito l'esempio dell'Inghilterra, ove l'esame del bilancio spetta alla sola Camera dei comuni; e quello della Francia, ove per un lungo periodo, la Camera dei Pari si era accontentata di porre semplicemente il *visto* ai bilanci approvati dalla Camera dei deputati. ⁽¹⁾

Più esplicite ancora, nello stesso ordine d'idee, furono le dichiarazioni che il presidente della Camera, Pinelli, fece nella tornata 31 gennaio 1851; egli disse:

Nella votazione del bilancio dello Stato è dal sistema stesso costituzionale data una prerogativa alla Camera dei deputati, ed è che i voti che essa porta sui bilanci devono necessariamente essere esecutorii, sebbene poi per eseguirsi debbono passare all'altra Camera, ed esser quindi sanzionati dal Re: ma credo che l'ufficio del Senato in questa parte dell'amministrazione pubblica si riduca veramente ad un voto politico, ossia al rigetto o alla ammissione dell'intero bilancio, secondo che il Ministero meriti o no la sua fiducia; ma che non debba discendere a minutezze, a particolari sul bilancio medesimo.

Simili opinioni furono poi in seguito più volte ripetute in Parlamento; e mai vi fu chi da esse abbia apertamente dissentito: così che può affermarsi che si sia, anche presso di noi, riconosciuta ed ammessa la dottrina, che gl'Inglesi esprimono con le sacramentali parole: « Il Re chiede il denaro, la Camera dei comuni l'accorda, e quella dei lordi consente ». ⁽²⁾

461. Non si fu, e forse per la necessità delle cose non si poteva essere, egualmente scrupolosi e corretti in quanto al determinare il tempo in cui i bilanci dello Stato dovevano essere dal potere esecutivo presentati al Parlamento, e circa il termine a questo assegnato per discuterli e votarli.

Infatti, convocato il Parlamento per la prima volta l'8 maggio 1848, i bilanci per l'esercizio 1849 non furono

⁽¹⁾ L'articolo 62 della Costituzione prussiana dispone: « I disegni di legge di finanza ed i bilanci sono dapprima presentati alla seconda Camera. Gli ultimi sono accettati o respinti in intero dalla prima Camera. »

⁽²⁾ « The Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant. » MAY, op. cit., pag. 545.

presentati che nell'11 dicembre di quell'anno, insieme alla domanda per l'esercizio provvisorio. Le vicende politiche di quel periodo, e quindi lo scioglimento della Camera dei deputati, obbligarono il Ministero a fare una nuova presentazione dei detti bilanci: ma l'anno era già per intero trascorso, ed il Parlamento non aveva avuto modo di discuterli. Anzi si era addirittura già ben innanzi nell'anno successivo, quando fu dalla Camera presa la seguente risoluzione, proposta dal deputato Valerio:

La Camera commette alla Commissione del bilancio di occuparsi senz'altro del bilancio del 1850, ed invitando pure il Ministero a presentare nel più breve spazio di tempo l'altro bilancio del 1851, passa all'ordine del giorno.

Il proponente spiegò la sua proposta, osservando che se fosse rimasto tempo, si sarebbero poi compiuti gli studi sul bilancio 1849, « poichè in sostanza, egli disse, riguardo questi studii come puramente storici ed archeologici: » e di fatti si era allora al 2 aprile 1850.

Nè per parecchi altri anni il Parlamento si trovò in migliori condizioni; ed or per una ragione, ora per un'altra, quando non era tardiva la presentazione dei bilanci per parte del Governo, ne era tardiva l'approvazione per parte del Parlamento; sì che è mestieri arrivare al 1855 per trovare il primo esempio di bilancio approvato in tempo.

Senonchè a questa irregolarità si pretese di rimediare esagerando in senso opposto: e, con una espressa disposizione della legge di contabilità, si fece obbligo al Governo di presentare i bilanci per l'anno seguente nel mese di febbraio di ciascun anno. Abbiamo chiamata questa una esagerazione, perocchè costringendo il potere esecutivo a compilare il bilancio dell'anno veggente, prima quasi che incominci l'esercizio dell'anno in corso, si perde il vantaggio di approfittar dell'esperienza dell'esercizio più prossimo a quello a cui il nuovo bilancio si riferisce, e quindi proprio di quello più fecondo di utili ammaestramenti. Nota molto opportunamente a questo proposito il prof. Arcoleo: ⁽¹⁾

Tra le norme che si riferiscono al Governo nello stadio della preparazione del bilancio, principale è quella del termine entro

⁽¹⁾ Op. cit., pag. 53.

cui il bilancio dee presentarsi al Parlamento, termine più utile a misura che più breve, perchè i criteri non divengano vaghi a misura che trovano più lontano riscontro sull'esercizio del bilancio. L'usanza invalsa nella Francia di anticipare di presso che un anno la presentazione del bilancio, più che giovare, ha portato il nocumento dei crediti supplementari e dei trasporti di partite. In Inghilterra invece si crede che bastino quattro mesi e mezzo per la preparazione.

Forse ad unica giustificazione di questa non corretta abitudine sta per il nostro legislatore un'altra abitudine ancor meno corretta del Parlamento, quella cioè che il bilancio debba considerarsi come buona occasione per discutere *de omnibus rebus*: sì che ogni anno sia consentito di rimettere in questione tutti gli stanziamenti, qualunque sia il pubblico servizio a cui essi si riferiscono. Ma ciò si attiene all'altra grave questione intorno alla quale da lungo tempo si travagliano i nostri migliori finanzieri, di arrivare gradatamente, anche da noi, a stabilire quello che gl'inglesi chiamano *consolidated fund*, che vuol dire, secondo spiega il Broglio (1), « una certa somma e cospicua, proveniente da varie tasse, e anche da altre fonti di reddito pubblico, che sono permanentemente fissate da leggi, con destinazione speciale ed intangibile per certe spese, quali sono la lista civile, gli stipendi degli ambasciatori e dei giudici, e più importante di tutti, gli interessi del Debito pubblico. » Questo dovrebbe essere da noi, come in Inghilterra, un campo al quale la politica rimanga profana, e quindi non soggetto alla mutabile volontà dei partiti e delle maggioranze. Ma fino a che non vi si sarà pervenuti, dovrà apparire giustificata la disposizione della legge di contabilità, che impone anche ora la presentazione al Parlamento, nel mese di novembre, del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario che dovrà incominciare col primo luglio successivo.

462. Dei metodi speciali da noi seguiti dal 1848 fino ad oggi nella compilazione dei bilanci dello Stato, e, nella discussione di essi in Parlamento, non c'intratteremo di proposito; perocchè la massima parte delle norme e degli usi seguiti, al di fuori di quelle prescrizioni che sono oggi adottate in virtù di leggi e regolamenti, o furon suggerite

(1) BROGLIO, op. cit., pag. 317.

da necessità e convenienze momentanee, ovvero si riferiscono a quella serie di tentativi e di riforme gradualì, per le quali fu mestieri passare per arrivare alle forme assai più perfezionate che oggi si riscontrano nei bilanci dello Stato.

Così, per esempio, innumerevoli sono le decisioni della Camera per affrettare o contenere la discussione del bilancio in certi limiti imposti da necessità del momento, o da semplici convenienze politiche; e però una volta si delibera che la discussione e la votazione si debba fare per categorie e non per capitoli; altre volte che debba limitarsi ai capitoli sui quali esiste dissenso fra il Ministero e la Commissione del bilancio; un'altra volta che si limiti all'elenco delle economie proposte e contestate dal Ministero in ciascun bilancio, secondo le proposte della Commissione generale del bilancio; e si arriva perfino a proporre dal deputato Valerio (6 marzo 1863) l'approvazione in blocco dei bilanci di quell'anno, ciò che peraltro la Camera non ammise, e dal deputato Crispi (5 giugno 1863) di saltare addirittura la discussione del bilancio di un anno, deliberando che il bilancio del 1863, per le spese ordinarie, avrebbe avuto efficacia anche nel 1864, e provvedendo con un disegno di legge speciale alle spese straordinarie. Così egli giustificava la sua proposta:

Io credo necessario che la Camera faccia uno sforzo: a ciò essa dovrebbe togliere esempio da quello che fecero in altre occasioni altri Parlamenti, che si trovarono nelle medesime condizioni in cui è il nostro. Il metodo non sarebbe nuovo, nè difficile a praticarsi: dovrebbero colmare il vuoto saltando un anno per giungere a tempo a discutere maturamente e seriamente il bilancio dell'anno susseguente. Di tal guisa usciremmo dal labirinto degli esercizi provvisori, nel quale siamo caduti in conseguenza delle condizioni politiche, inevitabili in uno Stato nuovo e che è ancora in formazione, e delle quali anzichè dolerci dobbiamo andar superbi.

La Camera fece buon viso a questa proposta, ed essa fu poi tradotta in atto, sotto forma di articoli addizionali al disegno di legge relativo al bilancio passivo del 1863 (10 giugno 1863); sì che il bilancio del 1864 fu presentato alla Camera, siccome ebbe a dichiarare il ministro dell'interno (28 novembre 1863) per semplice formalità.

Così se non fu chiusa la lunga serie degli esercizi provvisori, almeno non si ricorse più all'energico rimedio, che sarebbe stato certamente provvido e salutare se fosse valso ad impedire quelle ricadute, troppo frequenti nel nostro organismo finanziario, e dalle quali non si è avuta altra via di scampo in seguito se non quella appunto di ricorrere alla risorsa eccezionale degli esercizi provvisori del bilancio.

463. L'ordine cronologico nella discussione dei bilanci, che nel Parlamento subalpino non aveva dato luogo a contestazioni di sorta, fu più volte occasione invece nel Parlamento italiano di dibattere una importante questione: quella, cioè, di determinare se la discussione del bilancio attivo debba precedere o seguire quella dei bilanci passivi. Il deputato Nisco sostenne nella tornata 28 gennaio 1863, che la discussione dei bilanci dovesse incominciare da quello delle entrate, imperocchè importi di sapere prima che cosa ci sia da spendere, per determinar dopo come debba essere speso:

In Inghilterra infatti, disse egli, dopo che il cancelliere dello Scacchiere ha presentato la situazione del tesoro e la Commissione il suo rapporto, si passa primieramente alla discussione dei mezzi e dei modi (*ways and means*) di provvedere alle spese, vale a dire, di quelle che noi diciamo *entrate*, e quindi si viene a discutere come si deve ripartire ciò che si ha sul servizio dei diversi rami dell'amministrazione pubblica.

La teoria fu trovata buona, a giudicare dal nessun dissenso sorto intorno alla medesima; ma la pratica continuò per la via opposta, ed il bilancio attivo, tranne che nel 1868, continuò ad esser discusso o l'ultimo o almeno uno degli ultimi. Nel 7 dicembre 1874 il ministro delle finanze, Minghetti, chiese ed ottenne che la Camera discutesse per primo il bilancio dell'entrata « che di tutti i bilanci è il più importante, imperocchè veramente è al bilancio dell'entrata che fanno capo tutte le questioni che si riferiscono alla finanza. »

Ma dipoi si ritornò al sistema di discutere i bilanci così come capitava, nonostante che non sieno mancati, anche recentemente (10 maggio 1884), osservazioni e richiami per non discostarsi dalla logica e corretta consuetudine, da cui non si diparte mai il Parlamento inglese.

Peraltro questa questione è ora tolta di mezzo da una disposizione della legge di contabilità presentemente in

vigore (articolo 28); per la quale è prescritto, che col bilancio di previsione dell'entrata debba votarsi anche un riepilogo, dal quale emergano i risultati complessivi dei bilanci di tutti gli altri Ministeri. Quindi è che il bilancio della entrata deve per necessità essere discusso per ultimo dal Parlamento.

464. In quanto al metodo ed alla forma di compilazione dei bilanci non furon poche le controversie, nè rari gli eccitamenti per parte delle nostre Assemblee legislative per ottenere od una maggiore specializzazione delle somme, od una maggior chiarezza ed un ordine più logico di classificazione. Le osservazioni e gli eccitamenti del Parlamento al potere esecutivo su questo proposito incominciarono col primo bilancio del 1849 e si può dire che durino tuttora; sì che quasi ogni nuovo esercizio segnò o un perfezionamento conseguito, o almeno consigliato, nell'intento di ordinare praticamente ed efficacemente il sindacato parlamentare. Quindi grandissima è la differenza fra i presenti bilanci dello Stato e quelli che venivano presentati ed approvati dal Parlamento nei primi tempi della nostra vita costituzionale.

Dapprima la confusione grande che vi si incontrava dipendeva in gran parte dallo stesso frazionamento inorganico delle grandi amministrazioni dello Stato: vi erano infatti i Ministeri in un numero poco diverso da quello che si ha presentemente, ed allato ad essi otto *aziende*, specie di direzioni generali, che avevan quasi ufficio ed attribuzioni di amministrazioni autonome; tanto che per tre di esse, quella delle gabelle, quella di artiglieria, fortificazioni e fabbriche militari, e quella delle strade ferrate, si presentavano al Parlamento bilanci distinti e speciali; senza parlare dell'altra distinzione fra i conti amministrativi di terraferma e quelli di Sardegna. Onde eran ben quattordici i bilanci che annualmente doveva votare il Parlamento. Questo eccessivo sminuzzamento era tanto lontano dal conferire chiarezza e semplicità nella compilazione del bilancio, che il ministro Cavour, nella tornata 6 gennaio 1851 della Camera dei deputati, attribuiva la confusione, che era grandissima nei bilanci, a questa separazione fra i Ministeri e le aziende, il che importava che essi dovevano quasi considerarsi come l'opera di due amministrazioni distinte.

Non fu che nel 1853 che, con un articolo della legge di contabilità, vennero soppresses tutte queste aziende; e non fu che molto più tardi, e propriamente nel 1864, che la parte ordinaria del bilancio fu distinta dalla straordinaria, in conformità di un antichissimo e ripetuto voto del Parlamento.

465. Sarebbe molto malagevole, ed aggiungeremo anche poco profittevole, tener dietro alle vicende parlamentari che riguardano la distinzione delle somme prima in categorie, poi in capitoli ed articoli, ed alle norme adottate per la loro discussione ed approvazione in Parlamento. Per un lungo periodo non si lessero che le sole categorie per porle a partito e gli articoli si leggevano soltanto quando ne era fatta formale istanza da un deputato; dipoi il deputato Mellana, nella tornata 28 gennaio 1863, richiamò la norma, a suo avviso più corretta, della lettura e discussione, non solo dei capitoli, che avevano sostituito le antiche categorie, ma anche degli articoli: quelli soltanto però eran messi a partito. Presentemente si discutono e si votano i bilanci capitolo per capitolo. In conformità di queste consuetudini, essi furono per lunga pezza divisi in due parti: in una si conteneva il *prospetto per capitoli*, nell'altra, che era un complemento della prima si comprendeva lo *svilupamento per capitoli*. Ora questa distinzione non ha più luogo; e sebbene la specialità del bilancio sia fatta per capitoli, ciascuno dei quali abbraccia quello che in amministrazione è un servizio, pure ciascun capitolo rappresenta alla sua volta un nucleo, composto di parti diverse, denominate articoli, distinte fra loro, ma tutte in istretta attinenza con il servizio a cui quello si riferisce.

Il voto del bilancio per capitoli è certamente uno dei cardini principali del libero regime: e convien dire che, salvo non gravi questioni di forma, sostanzialmente può considerarsi questa come una conquista contemporanea a quella che stabiliva il sistema rappresentativo nel nostro paese. Onde l'opera del Parlamento fu presso di noi rivolta principalmente a specializzare i servizi, sminuzzando quanto più era possibile i capitoli delle spese; e se vi è qualche cosa ad osservare, si è appunto l'esagerazione di questa tendenza, per cui i nostri bilanci hanno forse un numero troppo grande di capitoli. Nè simile tendenza

accennò a scemare; giacchè nel 1879 la Camera dei deputati impose con un suo voto, che dovesse figurare nel bilancio dell'interno, distribuita in capitoli speciali, persino la spesa e gli introiti che si riferivano al servizio per la prostituzione; mentre prima questi redditi eran compresi nella massa dei fondi segreti: e nel 1880 in tre capitoli distinti, furono in fatti comprese queste spese per la prima volta nel bilancio; di che il deputato Lanza ebbe a muovere lamento al ministro dell'interno, per quanto questi non fosse colpevole di altro che di avere adempiuto un voto della Camera stessa (15 giugno 1880). Ed ultimamente il deputato Baccarini, certo con maggior fondamento di ragionevolezza, non si contentò di chiedere la distinzione in capitoli separati delle spese occorrenti per i presidii militari in Africa, ma chiese addirittura che di esse si facesse una parte distinta del bilancio. Il ministro della guerra peraltro dimostrò le difficoltà amministrative che si sarebbero incontrate per una simile separazione, e consentì soltanto a raccogliere queste spese in capitoli speciali del bilancio stesso. (12 giugno 1885).

466. La questione del voto annuale del bilancio non è stata da noi mai discussa di proposito, perchè mai di proposito è stato contestato al Parlamento il diritto di approvare anno per anno il bilancio dello Stato. Tuttavia per incidente essa fu dibattuta nella tornata 26 maggio 1870, in occasione di un disegno di legge per provvedimenti finanziari relativi all'esercito. Un articolo di questo disegno di legge disponeva: « Finchè non sia sancito per legge un nuovo ordinamento dell'esercito, il bilancio della spesa del Ministero della guerra è fissato in 130 milioni. » Si oppose risolutamente a questa disposizione il deputato Rattazzi, dicendo:

Questo articolo incontra direttamente un ostacolo nella lettera e nello spirito dello Statuto per due considerazioni. In primo luogo perchè con esso il Parlamento verrebbe spogliato dello esercizio di una delle più preziose ed importanti prerogative, quale si è quella di votare ogni anno i bilanci, prerogativa che è la più grande garanzia dei contribuenti, onde non sieno soverchiamente aggravati senza il loro consenso; prerogativa perciò cui il Parlamento stesso non potrebbe rinunciare esautorando sè stesso, e vincolandone più o meno lungamente l'esercizio. In secondo luogo perchè rimarrebbe tolta la possibilità

di discutere e votare i singoli capitoli, quando una simile votazione è pur anco letteralmente prescritta dalla nostra legge fondamentale.

Il ministro delle finanze, Sella, chiamò speciosa l'obiezione del Rattazzi, perocchè il Parlamento è sempre padrone di deliberare quello che stima meglio; e ricordò che vi eran precedenti di altri Parlamenti che avevano assegnata una data somma, per un certo numero di anni, per il bilancio della guerra⁽¹⁾. La Camera in quell'occasione preferì di seguire l'avviso del ministro, piuttosto che quello del Rattazzi, e nella tornata 1° giugno 1870 approvò il seguente articolo: « Il bilancio della spesa del Ministero della guerra per l'anno 1871 non potrà eccedere la somma di lire 130 milioni. »

Anche così limitata però quella disposizione crediamo che si giustifichi più con ragioni di convenienza politica, che con ragioni di ordine costituzionale. E del resto il precedente è rimasto senza altro esempio.

467. A questa questione si rannoda in certo modo l'altra di sapere se sia o pur no in facoltà del Parlamento di rifiutare il voto al bilancio. È una questione più teorica che pratica in Italia, perocchè mai vi attecchirono le esagerazioni di teorie, che si possono forse giustificare come un'infantile risorsa a cui si ricorre per rappresaglia, non come l'esplicazione logica di un diritto incontrastabile. Non vi ha ormai nessuno che possa ragionevolmente contrastare questa dottrina: che il bilancio è parte integrante dello Stato, e in quanto serve alla sussistenza di quello, non può avere vita intermittente; e che nella sua essenza non può dipendere esclusivamente dal volere del Parlamento⁽²⁾.

Ond'è che, tranne qualche insignificante ed isolata affermazione, sfuggita più che meditatamente propugnata, nel calore di qualche discussione politica (e tale deve conside-

(1) L'esercizio finanziario è di 3 anni in Svezia e nel ducato di Brunswick; di 2 in Baviera, nel Wurtemberg e in Sassonia. In Prussia dal 1862 al 1866, il bilancio non ebbe base legale, perchè non fu votato dal Parlamento; ed il Reiynaert afferma che in Danimarca i bilanci furono per 3 anni di seguito approvati con decreti reali.

(2) ARCOLEO, op. cit., pag. 30.

rarsi l'affermazione del deputato Depretis nella tornata 1° maggio 1855, allorchè sostenne esser necessario, di fronte alla natura speciale di certe crisi ministeriali, di *arrestare per qualche giorno l'andamento della macchina governativa*), mai presso di noi si negò seriamente il voto del bilancio. Anzi il rispetto alle buone consuetudini fu perfino esagerato, quando dal ministro Broglio fu sostenuto, che sarebbe un'invasione nella prerogativa della Corona un voto della Camera con cui si pretendesse di tener vivo il Governo a spizzichi, votando dodicesimi di bilancio anzi che il bilancio ordinario di un anno:

La Camera, egli diceva, ha in ultima istanza il potere di rifiutare in date leggi d'imposta il suo voto ad un dato Ministero; ma quanto al rifiutare il bilancio, questa, in massima, sarebbe una ben'altra questione, nè io rifuggirei dal trattarla, quando ne fosse il caso. È evidente che nello stesso modo, come la Camera ha diritto di dare un voto di sfiducia al Ministero e di censurare il Governo, Ministero e Governo hanno il diritto di consigliare alla Corona di appellarsi al paese da questo voto. Ora un voto con cui la Camera pretendesse tener vivo il Governo a sgoccioli, di mese in mese, sarebbe contrario allo spirito della Costituzione, ed il Ministero mancherebbe ai suoi doveri fondamentali verso la Corona, se permettesse che una tale invasione delle sue prerogative si facesse dalla Camera.

Contrastarono risolutamente questa dottrina i deputati Mellana e Lazzaro, considerandola contraria alle prerogative della Camera, e però incostituzionale. Il primo anzi affermò, che era mestieri che la Camera con una sua deliberazione riaffermasse la sana dottrina; e propose il seguente ordine del giorno:

La Camera, respingendo come offensivi alla dignità ed alla prerogativa nazionale i dubbi sollevati dal ministro della pubblica istruzione sui diritti di questa Camera a riguardo della votazione del bilancio, passa all'ordine del giorno.

Non fu però messo a partito, perchè il presidente dichiarò intempestiva tale proposta; e quindi l'incidente non ebbe seguito. (17 e 18 gennaio 1868).

Senonchè, ultimamente (28 giugno 1886), accennandosi, nella Camera dei deputati, al modo da seguire per conciliare convenientemente la prerogativa della Corona con

quella della Camera, il deputato Crispi avvertì che allorquando il Ministero fa manifesto al Parlamento l'intenzione del Capo dello Stato di fare appello agli elettori, il dovere della Camera è quello di provvedere che la pubblica cosa proceda regolarmente, votando i bilanci al di fuori di ogni criterio politico, per dar modo così alla Corona di esercitare la sua alta prerogativa.

468. Secondo la buona e retta dottrina costituzionale, la Camera dei deputati non dovrebbe mai farsi iniziatrice di spese, ma dovrebbe intendere principalmente ed unicamente a contenerle. In Inghilterra infatti è una massima inflessibile che la Camera dei comuni non voti mai concessioni di denaro, se non sono chieste dal Governo⁽¹⁾. Presso di noi invece è prevalsa una teoria opposta; e durante la discussione dei bilanci sono forse più frequenti le proposte dei deputati per aumenti di crediti, che per economie sulle somme proposte dal Governo. Non istaremo noi a dimostrare quanto sia pericoloso e scorretto questo sistema, non essendo questo il compito nostro. Ricorderemo soltanto che non mancano nei nostri annali parlamentari tentativi per ricondurre le nostre Assemblee politiche all'osservanza di quelle norme, alle quali in dottrina si attribuisce quasi un valore assiomatico. E tra questi ci par degno di menzione l'incidente sollevato dal deputato Broglio nella tornata 13 febbraio 1862, a proposito di un eccitamento che il deputato Depretis faceva al Governo per una spesa relativa alle opere del porto di Ancona; e l'affermazione del ministro Visconti-Venosta nella tornata 27 novembre 1872, in questi termini:

Io non crederei conforme alla buona pratica costituzionale che a Camera aumenti i bilanci proposti dai ministri, i quali assumono la responsabilità del servizio.

Ma questi tentativi non ebbero fortuna; e la Camera volle ravvisare in essi più che altro una ingiustificabile limitazione di quel diritto di iniziativa, che illimitatamente era stato riconosciuto dallo Statuto ai suoi membri. Onde si continuò e si continua tuttora nella consuetudine di proporre e deliberare frequentemente aumenti di crediti o

(¹) « The Commons do not vote money unless if be required by the Crown ». MAY, op. cit., pag. 411.

con proposte improvvisate in sede di bilancio, o anche, come abbiamo altrove notato, con apposite proposte di legge.

E si è giunti a tale che dalla Camera dei deputati il mal vezzo è passato in Senato; sì che il senatore Conforti poté, senza uno scrupolo al mondo, nella tornata 9 giugno 1870, proporre di ristabilire in bilancio la cifra che la Camera, sopra proposta del Governo, aveva cancellata, per il ristabilimento delle direzioni compartimentali del lotto in Bari e Milano. Non mancò chi fece avvertire allora al Senato che, se mai, l'iniziativa per gli aggravii dei contribuenti deve essere, in ossequio allo Statuto, presa dalla Camera dei deputati: e che in ogni modo era inopportuno di obbligare il Senato ad uscire da quel prudente riserbo, che gli era servito di norma sempre in simili questioni. Il senatore Conforti rispose:

Secondo lo Statuto, le leggi d'imposta e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sono presentati prima alla Camera dei deputati: essa però non ha che la precedenza di esame; e quindi il Senato ha il diritto di respingere e di variare i capitoli del bilancio, non altrimenti che la Camera.

E dopo di lui, anche il senatore Cambray-Digny sostenne spettare al Senato il diritto di modificare una previsione di fondi fatta in bilancio.

Non si venne peraltro ad alcuna deliberazione, perchè il senatore Conforti, pregatone dal ministro Sella, ritirò la sua proposta.

469. Più lunga controversia si è agitata nel nostro Parlamento a proposito della facoltà di modificare, con un articolo della legge di bilancio, una disposizione di qualche altra legge dello Stato: nè si potrebbe con sicurezza affermare quale consuetudine sia prevalsa sul proposito, perocchè la giurisprudenza del Parlamento nostro intorno a ciò è stata ed è tuttora assai variabile.

Risalendo alle origini della nostra storia parlamentare, troviamo che la dottrina, che a noi pare la più corretta, perchè la più conforme agli ordini costituzionali, non tardò ad essere autorevolmente esposta nella Camera dei deputati. Infatti il suo stesso presidente, Pier Dionigi Pinelli, nella tornata 31 gennaio 1851, dopo di avere esplicitamente affermata la preminenza della Camera di fronte al Senato per tutto ciò che concerne la legge del bilancio, soggiunse:

Mentre attribuisco alla Camera una prerogativa sopra le questioni di bilancio, e sopra tutte le leggi di finanza, dico che conviene accettare e stabilire questo principio con i suoi limiti necessari e naturali, con i limiti che la storia di altri Parlamenti ci insegna; e sono che la legge di bilancio non debba toccare un punto che sia regolato da altre leggi, imperocchè, ciò facendo, si entrerebbe in quella sfera in cui è eguale l'azione di tutti e due i corpi dello Stato, e nella sfera della prerogativa regia.

Ma alla teoria corretta del presidente, la Camera contrappose una pratica scorretta: ed incominciò in quella stessa occasione con l'includere nel bilancio delle spese generali del 1851 una serie di disposizioni relative alle pensioni ed all'ordinamento del potere giudiziario. In seguito il cattivo esempio fu imitato e peggiorato: e nel bilancio attivo del 1857 si stabilì una nuova proporzione dei centesimi addizionali, e si estese la tassa delle patenti ad una nuova categoria di contribuenti; nel 1858 poi, in un articolo del bilancio passivo, si prescrissero limiti, che modificavano essenzialmente la legge sulle pensioni. E ciò senza parlare della enormità di una proposta di esercizio provvisorio per il 1856, in cui il Governo incluse una serie di disposizioni con le quali si modificava la tassa delle patenti, si aumentava di due decimi la tassa dei fabbricati, e si gravavano le contribuzioni dirette sui fabbricati e sui fondi rustici del 50 per cento della sovrimposta comunale, provinciale e divisionale; e di un'altra proposta, pure di esercizio provvisorio per il secondo semestre 1861, con cui si estendeva alle nuove provincie del regno il decimo di guerra: la Camera non ammise questa esorbitante confusione di cose diversissime, e separò le disposizioni per l'esercizio provvisorio da tutte le altre.

Questo precedente fu contraddetto poi parecchi anni appresso con la deliberazione (21 dicembre 1867) che approvava, insieme con l'esercizio provvisorio del bilancio 1868, la estensione alle provincie venete e di Mantova di tutte le leggi d'imposta in vigore nel regno, e di cui non era stata ancora autorizzata per legge l'estensione nelle provincie suddette; e con quella che approvava l'esercizio provvisorio del bilancio 1870, nel quale erano introdotte due disposizioni per prorogare di un anno l'attuazione della nuova legge di contabilità e per modificare alcune delle

disposizioni sulla riscossione della tassa sul macinato (19 dicembre 1869).

Nella tornata 31 gennaio 1863, discutendosi il bilancio di agricoltura e commercio, il deputato De Vincenzi affrontò teoricamente la questione dei limiti che la Camera deve imporsi nella discussione dei bilanci:

Vorrei, egli disse, che la Camera prendesse in considerazione un procedimento parlamentare, che mi pare della massima importanza, e che è rispettato da tutti i Parlamenti delle grandi nazioni, e specialmente dal Parlamento inglese. Ogni qualvolta in bilancio vi ha un articolo dipendente da una legge speciale, questo articolo non può per verun modo togliersi dal bilancio se non sia proposta anteriormente altra legge speciale. E la ragione n'è chiarissima, imperocchè, sebbene il bilancio per sè stesso sia una legge, nondimeno è una legge complessiva. Se noi ammettessimo che una istituzione, la quale è fondata per legge speciale, potesse esser soppressa solamente col togliere i relativi capitoli dal bilancio, negligeremmo tutte quelle garanzie dei procedimenti parlamentari che stanno nel Regolamento, e che pure è di tutta utilità che sieno rispettate.

Si opposero a questa dottrina il relatore del bilancio Briganti-Bellini, ed il deputato Valerio. Quest'ultimo disse:

Non posso lasciar passare senza opposizione la teoria nuova costituzionale a cui ci vorrebbe condurre l'onorevole De Vincenzi, il quale vorrebbe stabilire che, costituzionalmente parlando, quando una spesa è iscritta nel bilancio in virtù di una legge, non si possa cancellare se non in virtù di un'altra legge. Ma egli dimentica che la legge del bilancio è appunto quest'altra legge; egli dimentica che questa è appunto la principale prerogativa della Camera ed il cardine fondamentale delle nostre istituzioni e di tutte le istituzioni costituzionali seriamente praticate.

Al che il deputato Capone rispose:

Se la teoria dell'onorevole Valerio potesse prevalere, avremmo questa conseguenza, che la sola Camera dei deputati potrebbe disfare l'opera comune dei tre poteri dello Stato; appunto perchè nelle materie finanziarie la competenza è precipuamente e quasi esclusivamente della Camera stessa.

La questione non ebbe allora alcuna risoluzione, perchè fu votato l'ordine del giorno puro e semplice. Ma essa tornò in campo di lì a poco, durante la discussione del bilancio

dei lavori pubblici; e in quell'occasione fu il deputato Lanza che sostenne essere in facoltà del Parlamento di sospendere ed anche di annullare le disposizioni legislative precedenti con la legge del bilancio, purchè non riguardassero spese nell'interesse dei terzi con cui si sia legati in virtù di anteriori contratti, o quelle sancite espressamente dallo Statuto ed alle quali la Camera non può toccare: per le altre, egli affermava essere in facoltà della Camera, quando l'interesse dello Stato lo richiegga, di togliere dal bilancio qualunque stanziamento, quantunque esso sia stabilito in adempimento di leggi organiche e fondamentali. E poco appresso, nella tornata 12 marzo 1863, il deputato Galeotti, relatore del bilancio della pubblica istruzione, così ribadiva la medesima dottrina:

Non dubitò la Commissione del bilancio del diritto che ha la Camera di fare, anche in occasione del bilancio, delle modificazioni alle leggi organiche: ma crede che di questo diritto la Camera debba usare con grandissima cautela, crede che non debba valersene se non nei casi d'urgenza, nei casi di necessità, nei casi in cui concorrano gli estremi da dimostrare, che senza modificare in parte le leggi organiche, i pubblici servizi potrebbero soffrirne.

A queste dottrine, che altri deputati avevano alla loro volta oppugnatte, si oppose il presidente del Consiglio, Rattazzi, nella tornata 5 giugno 1867, dicendo:

La questione sollevata dall'onorevole Bixio è molto grave. Se si ammettesse il principio che con la legge del bilancio si possano modificare tutte indistintamente le leggi, egli è palese che tutte le leggi organiche e sull'amministrazione e sulla Magistratura potrebbero essere con le sole disposizioni del bilancio modificate e interamente mutate e soppresse. Ora comprende la Camera, ove ciò fosse, quali e quanto gravi sarebbero le conseguenze che ne deriverebbero. Il bilancio si vota con legge, ma con questa si deve votare soltanto il bilancio, non già variare le leggi esistenti, le quali non hanno relazione diretta con le somme che in esso sono allegate.

E in virtù di questa teoria il deputato Barazzuoli sostenne, nella tornata 18 giugno 1867, essere incostituzionale la proposta della Commissione del bilancio di diminuire con un articolo del bilancio i maggiori assegnamenti concessi alla Magistratura da una disposizione di legge; ed

il ministro delle finanze Ferrara, pochi giorni appresso (21 giugno 1867) propose la pregiudiziale contro una proposta della stessa Commissione del bilancio, per la quale la tassa di ricchezza mobile sugl'interessi del Debito pubblico si sarebbe dovuta riscuotere per ritenuta, sostenendo egli che ciò importava quasi l'approvazione di una nuova imposta in sede di bilancio.

La Camera, che implicitamente aveva dato torto al deputato Barazzuoli, dette, tre giorni appresso, ragione al ministro Ferrara, accettando la pregiudiziale da lui proposta; e riconfermando così l'oscillazione tra termini quasi opposti, che oggi ancora dura nella sua giurisprudenza su questa questione.

Invano il deputato Messedaglia tentò di richiamare, alcuni anni dopo (25. maggio 1869), ed assodare la consuetudine più corretta, con queste osservazioni:

Allorquando s'intende introdurre, in una questione di bilancio, qualche altra questione, che deroghi ad una legge esistente, ciò in Inghilterra si chiama fare il *tacking* (appiccicamento); ed ormai può dirsi che in quel paese, il quale dovrebbe essere il nostro maestro in tutti gli ordini parlamentari, l'opinione più autorevole è decisamente contraria ad ogni procedura di questa fatta. Si ritiene, cioè, che il bilancio debba essere esso medesimo conforme alla legge esistente, e non si possa punto, per mezzo di una legge di bilancio, modificare uno stanziamento, il quale abbia il suo fondamento in una legge organica.

Invano abbiain detto, perchè ciò non impedi al deputato Mellana di sostenere in seguito la teoria a questa più radicalmente opposta (18 maggio 1872); ed alla Camera anche, in parecchi casi, di discostarsi più o meno da quella che abbiamo chiamata la corretta consuetudine.

L'ultima volta che detta questione si presentò alla Camera dei deputati fu nella tornata 22 dicembre 1880. Discutendosi il bilancio dell'entrata, il deputato Mussi propose che fosse diminuita di 5 centesimi la tariffa del sale, mediante una riduzione di 4 milioni sullo stanziamento relativo del bilancio.

Il ministro delle finanze, Magliani, oppose a questa proposta la questione pregiudiziale, osservando:

E la prima volta che, in occasione della votazione di un bilancio dell'entrata, si viene a modificare, col cangiamento di

una cifra, una legge organica d'imposte; questo è impossibile, assolutamente impossibile.

Allora il deputato Mussi propose un articolo aggiuntivo al bilancio in questi termini: «La tassa del sale nel 1881 è ridotta a centesimi 50 al chilogramma.»

Anche contro questa proposta il deputato Morana oppose la pregiudiziale, sostenendo che essa non poteva venire innanzi alla Camera che sotto la forma di uno speciale disegno di legge. Ciò però negarono i deputati Nicotera e La Porta (quest'ultimo presidente della Commissione del bilancio), sostenendo che la questione pregiudiziale poteva portar pregiudizio ad una delle essenziali guarentigie della Camera. E del medesimo avviso si mostrò lo stesso presidente della Camera, Farini, dicendo:

Quando si discute il bilancio d'entrata, si discutono tutte le leggi che forniscono un cespite al bilancio medesimo. Quindi si possono a queste leggi presentare degli emendamenti, poichè il tema della discussione verte appunto su tutte codeste leggi. Perciò la proposta dell'onorevole Mussi non è che un'emendamento di una legge d'imposta, la quale col bilancio dell'entrata riceve una nuova sanzione annuale.

La Camera mise da parte la pregiudiziale e votò in merito contro la proposta Mussi.

Ma in tanta incertezza di interpretazione di una facoltà così formidabile, sarà lecito a noi di associarci ad un desiderio che il professore Arcoleo esprime nel suo eccellente libro *sul Bilancio dello Stato*; cioè che sia stabilita per legge la norma, che tutti i servizii ordinati con leggi organiche non possano essere variati che per consenso delle due Camere, ossia col modo ordinario di legge; perchè così si accresce forza ed autorità alle istituzioni liberali, ponendo un freno alle maggioranze corrive, anche più che i ministri per lusso di poteri, a disorganizzare i servizi pubblici per lusso di libertà.

470. Tuttavia non possono prestabilirsi criteri assoluti rispetto ad alcuni organici che non hanno carattere ben definito, e nei quali non è facile distinguere se comprendano una facoltà di attribuzioni o di competenze che è propria del potere legislativo, ovvero una facoltà di mera distribuzione, che appartiene al potere esecutivo. Di qui sono venute nella nostra Camera parecchie discussioni nelle

quali non si potè ben determinare la natura di alcuni organici. Così avvenne nel giugno 1885 quando, essendo il Ministero Depretis dimissionario, si stabilì il criterio che dovessero votarsi i bilanci per necessità amministrativa, ma con esclusione degli stanziamenti che includessero variazioni organiche.

Meglio ha potuto determinarsi la distinzione, per iniziativa della Commissione generale del bilancio, nell'esame degli stati di prima previsione 1886-87. L'esercizio provvisorio di sei mesi aveva complicato la forma dei bilanci, perchè nelle note di variazioni alcune spese si erano presentate come dipendenze di leggi e decreti, altre, come nuove occorrenze. Ora la Commissione del bilancio, con sano criterio, stabilì alcune massime che furono applicate a tutti i bilanci, cioè che dovessero esaminarsi con criteri normali gli stanziamenti proposti dal Ministero o negli stati di prima previsione o nelle note di variazione presentate prima che la Camera si aggiornasse; e che invece dovessero alle note posteriori applicarsi le norme che si adottano in sede di assestamento. Quindi si deliberò di differire tutti gli organici anche in omaggio alla nuova legge di contabilità.

471. Ed è bene qui notare che tale legge intese a due scopi principali: a) avvicinare le previsioni al momento delle spese, modificando l'anno finanziario che incomincia ora dal 1° luglio; b) semplificare la discussione in Parlamento, che col metodo antico si duplicava, perchè il bilancio di definitiva previsione presentava sostanziali modificazioni.

Raffrontando infatti le cifre tra i bilanci di prima e quelli di definitiva previsione, si osserva come il sindacato parlamentare si raccoglieva nell'ultima discussione, e riesciva infecondo perchè versava in gran parte su fatti compiuti.

La legge 17 febbraio 1884, che entrò in vigore nel 1° luglio 1884, distinse invece il bilancio di prima previsione, che dà luogo ad una larga e propria discussione, perchè suppone l'esame di ogni spesa e di ogni servizio, ed il bilancio di assestamento, che è il compendio delle variazioni prodotte da *urgenti inderogabili bisogni*, secondo l'interpretazione data al motto *nuove occorrenze* dalla Giunta centrale del Senato ed espressa nella relazione del senatore Perazzi.

In tal modo, o almeno secondo i criteri della riforma avvenuta, sarebbe soppressa la seconda discussione finanziaria; anche perchè l'assestamento presente ha carattere amministrativo e secondo l'articolo 29, oltre le nuove occorrenze e i prelevamenti già approvati sul fondo di riserva, contiene il riepilogo del bilancio di previsione con le modificazioni ed aggiunte risultanti dalle variazioni.

Tuttavia, per circostanze speciali, non può ancora dirsi che la legge abbia trovato compiuta applicazione nella pratica parlamentare, così che non si sono potuti raggiungere i due scopi principali indicati dalla Commissione che riferì sulla legge: d'imprimere, cioè, una maggiore severità ed esattezza nella determinazione degl'impegni e nel conseguente trasporto dei residui, per raggiungere così una somma assai più notevole di economie sulle pubbliche spese; e di evitare gl'inconvenienti degli esercizi provvisori, conciliando la regolare discussione ed approvazione dei bilanci con le esigenze dei lavori parlamentari.

Anzi è avvenuto, quanto a utilità di discussione, quasi il contrario. Infatti, per la indicata crisi del giugno 1885, si fece una discussione sommaria sugli stati di previsione, mentre una larghissima e d'indole politica avvenne nel febbraio-marzo 1886, in sede di assestamento. In tal modo furono applicati a rovescio i criteri stabiliti dalla nuova legge di contabilità.

E anche peggio è accaduto nell'ultimo scorcio parlamentare del 1886, quando si è creduto, per brevità di tempo ed economia di una seconda discussione finanziaria, di cumulare gli stati di prima previsione con la legge di assestamento, aggiungendo ai bilanci, secondo che richiede l'articolo 31 della legge di contabilità, i residui attivi e passivi lasciati dal precedente esercizio, risultanti dal rendimento di conti, e la previsione di cassa.

Le osservazioni fatte dai deputati Baccarini e Nicotera sul proposito, nella tornata del 10 dicembre 1886, non erano senza fondamento, perchè purtroppo non si era in un periodo normale.

Ed è desiderabile che tali inconvenienti (dei quali non tocca a noi vagliare a chi spetti la responsabilità) non si ripetano, perchè rendono poco utile e feconda l'azione ispettiva del Parlamento sui bilanci.

§ 3.

Esercizio provvisorio del bilancio.

472. Il bilancio dell'anno 1848, che fu il primo dopo la promulgazione dello Statuto, doveva necessariamente avere un peccato d'origine; perocchè, convocate per la prima volta le Camere l'8 maggio, non si potè aspettare il loro voto per l'approvazione del bilancio di quell'anno, stretti come si era specialmente per le necessità della guerra; onde il Ministero lo fece approvare con decreto reale il 29 aprile dell'anno stesso. Di ciò gli si mosse accusa nella Camera dei deputati, dalla Commissione per lo spoglio generale attivo e passivo dell'anno 1848, nella tornata 9 aprile 1856, siccome di un atto poco regolare. Ma il deputato Di Revel, che da ministro delle finanze aveva firmato quel decreto, si scagionò della postuma accusa e dimostrò la perfetta regolarità e costituzionalità del medesimo, fondandosi principalmente sull'articolo 82 dello Statuto, il quale dice:

Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere. . . Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite.

Con l'esercizio 1849 avrebbe dovuto incominciare a funzionare regolarmente il nuovo sistema costituzionale: ma circostanze speciali, e soprattutto le necessità della guerra contro l'Austria, distolsero e il potere esecutivo ed il legislativo da uno dei più essenziali doveri che loro incombevano, quello di presentare e di discutere in tempo il bilancio dello Stato. Perciò, nelle tornate 12 e 13 dicembre, insieme alla presentazione dei bilanci, facevano i ministri alla Camera dei deputati anche quella di due disegni di legge distinti per l'esercizio provvisorio del bilancio attivo e passivo del 1849.

La durata dell'esercizio provvisorio era nel disegno di legge ministeriale estesa addirittura a tutto l'esercizio finanziario: ma la Camera ed il Senato la circoscrissero ai primi due mesi di quell'anno.

Dovettero però in seguito prorogare questo termine ripetute volte, sicchè tutto l'esercizio finanziario di quell'anno andò innanzi a forza di esercizi provvisori: e per qualche intervallo si fece anche a meno di questi, come risulta dai termini dell'articolo 1° del disegno di legge approvato il 27 agosto 1849. Diceva quell'articolo:

La facoltà di riscuotere le tasse ed imposte indirette, ecc... è prorogata a partire dal 1° scorso maggio a tutto settembre prossimo.

Vero è che, per quel che concerne le imposte dirette, il potere esecutivo aveva avuto facoltà dal Parlamento di riscuoterle fino a tutto il mese di giugno; mentre per le indirette tale facoltà era stata accordata soltanto fino a tutto il mese di aprile. Il Ministero però se la era arrogata per gli altri quattro mesi di suo arbitrio, sotto lo specioso pretesto, che le leggi per le imposte indirette, avendo un carattere di perpetuità, si dovevano intendere sempre in vigore, fino a che non fossero state espressamente revocate.

Del resto ciò non muta sostanzialmente la irregolarità dell'atto commesso dal potere esecutivo; tanto vero che esso stesso, come ebbe a dichiarare il ministro dell'interno, Pinelli, nella tornata 27 agosto, considerò il voto dell'esercizio provvisorio come un *bill d'indennità*. E la Camera, ad impedire che si rinnovasse in avvenire il biasimevole esempio di imposte riscosse senza il voto del Parlamento, fece precedere il disegno di legge dal seguente *preambolo*:

Considerando che l'obbligazione dei contribuenti di pagare al Governo le imposte dirette ed indirette non ha effetto che dal giorno in cui il voto del Parlamento, che ne permette la riscossione, vien sanzionato dal Re e promulgato qual legge di finanza nelle debite forme; che quell'obbligazione cessa allo scadere del tempo durante il quale la legge di finanza permise la riscossione delle imposte, si stabilisce quanto segue.

Dato omai il cattivo esempio, avvenne pur troppo che, quella che doveva essere una eccezione, diventò la regola e per sei anni consecutivi fu mestieri ricorrere ad esercizi provvisori, più o meno lunghi, del bilancio. Nel 1855 finalmente si riuscì, per la prima volta, a discutere e votare in tempo i bilanci; ed il caso appare tanto più degno di menzione, in quanto che subito dopo si ricadde nell'antico sistema degli esercizi provvisori; e per un intiero

ventennio dipoi il Parlamento non riuscì più a sottrarsi a questa dura necessità, se non per uscirne per poco, confortato dalle liete previsioni che le riforme, introdotte nella amministrazione dello Stato con la recente legge di contabilità, avrebbero finalmente allontanata per sempre la necessità di questo anormale espediente. Vana illusione! Contro le così dette necessità politiche non c'è legge che tenga fermo; ed ora tuttavia, mentre scriviamo, i bilanci dello Stato sono esercitati provvisoriamente in virtù di uno dei più anormali di questi espedienti, appunto per la lunga durata di sei mesi, prorogati poi per altri due.

473. Stimiamo inutile passare in rassegna una per una tutte le innumerevoli leggi per l'esercizio provvisorio dei bilanci, votate dal nostro Parlamento, non presentando esse in generale, per la quasi uniforme compilazione, alcuna singolarità degna di speciale menzione.

Noteremo soltanto, non fosse che a titolo di curiosità, che negli anni 1849, 1861, 1862, 1865 e 1866 tutto l'esercizio finanziario trascorse sotto l'impero di leggi d'esercizio provvisorio. Nel 1861 anzi le relazioni sui bilanci non furono nemmeno presentate al Parlamento.

Di regola gli esercizi provvisori furono autorizzati dalla Camera sui progetti di bilancio dell'anno a cui essi si riferivano, e che per ciò non ancora erano stati discussi e votati dalla Camera stessa, anzi che su quelli dell'anno finanziario precedente. Tuttavia se questa fu la regola, non mancano neppure varie eccezioni: così gli esercizi provvisori per l'anno 1849 furono autorizzati con alcune norme speciali, sia perchè i bilanci di quell'anno furono i primi compilati per il Parlamento, e sia perchè il bilancio passivo dell'anno stesso, presentato dapprima dal Governo alla Camera, non venne poi regolarmente ripresentato come si doveva per le successive Legislature che, a brevi intervalli, si succedettero in quell'anno medesimo. Dipoi, nel 21 dicembre 1861, la Camera approvò un disegno di legge col quale si autorizzava il Governo del Re a riscuotere le entrate e a pagare le spese dello Stato sino a tutto il mese di marzo 1862, *sulle basi dell'esercizio del 1861*. Ma in quell'occasione non si poteva fare altrimenti, perchè non ancora era stato presentato al Parlamento il bilancio del 1862; e appena questo fu presentato, l'esercizio provvisorio venne, a norma di esso, prorogato.

Similmente nel 15 dicembre 1864 si concedeva facoltà al Governo di riscuotere e di pagare per il primo trimestre 1865, *sulle basi dell'esercizio 1864*. Ma dalla relazione del ministro delle finanze Sella si rileva, che non sarebbe stato possibile di pagare le spese dello Stato in conformità del progetto di bilancio per il 1865, perchè con esso s'introducevano importanti economie, che presupponevano riforme dipendenti da disegni di legge, i quali non erano ancora stati approvati. Insomma le poche volte che furono dal Governo chiesti esercizi provvisorii a norma del bilancio precedente già approvato, ciò si fece, siccome osserva il deputato Luzzatti ⁽¹⁾, per circostanze speciali e straordinarie, che non potrebbero in nessun modo costituire una regola imitabile in condizioni ordinarie e normali.

Anzi ci convien qui ricordare un precedente, che non solo conferma questa regola, ma che per fino la esagera, al di là forse dei confini ragionevoli; ed è quello dell'esercizio provvisorio fino a tutto il mese di luglio 1867.

La Camera approvò il disegno di legge relativo nella tornata 28 giugno 1867 in questi termini:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte di ogni genere, comprese quelle sancite per avere effetto soltanto a tutto l'anno 1866, farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato e le straordinarie che non ammettono dilazione, e quelle che dipendono da leggi ed obbligazioni anteriori, conformandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867 presentato al Parlamento, *con le modificazioni posteriori, e con quelle introdotte dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa approvati e contenendosi, quanto alle spese, nella misura ivi stabilita.*

E per giunta lo fece seguire da quest'ordine del giorno, approvato d'accordo col Ministero :

La Camera, prendendo atto della dichiarazione del Ministero che applicherà immediatamente anche le ulteriori economie, le quali verranno votate nel seguito della discussione dei bilanci, passa all'ordine del giorno.

(1) Relazione sull'esercizio provvisorio del bilancio durante il mese di luglio 1886, doc. n. 50-A.

Però venuto il disegno di legge in Senato, vi dette motivo, nella tornata 29 giugno 1867, ad una lunga e vivace discussione, poichè nell'obbligo imposto al Governo di conformarsi *alle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa approvati*, si ravvisò una violazione della prerogativa del Senato; in quanto che si attribuiva efficacia di legge alle deliberazioni d'un solo ramo del Parlamento, il che era costituzionalmente inammissibile. Invano fu dai ministri dimostrato che nessuna prerogativa del Senato era offesa, in quanto che col voto che gli si chiedeva per autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio, gli si chiedeva anche quello per le cifre attenuate dalla Camera dei deputati; e quindi era in sua piena facoltà di accettare o respingere e l'una cosa e l'altra. Prevalse l'opinione opposta, e l'articolo fu emendato in questi termini:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte d'ogni genere comprese quelle sancite per aver effetto soltanto a tutto l'anno 1866, farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato... conformandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867, presentato al Parlamento con le modificazioni posteriori *e attuando tutte le economie possibili in quanto non ledano le leggi organiche.*

Ma, ripresentato alla Camera dei deputati il disegno di legge emendato, vi diede occasione a non meno vive contestazioni; perocchè la deliberazione del Senato ad alcuni parve assolutamente ingiustificata, e contraddicente a tutti i precedenti del Parlamento italiano, il quale sempre aveva ammesso che le modificazioni ai bilanci, importanti economie, le quali si trovassero già deliberate dalla Camera nell'atto dell'esercizio provvisorio, dovessero essere eseguite; ad altri parve addirittura violatrice di una delle più essenziali prerogative della Camera dei deputati, la quale delibera sovraneamente in materia di bilanci.

Nominata dagli Uffici una Commissione per esaminar il disegno di legge, questa riferì seduta stante (30 giugno 1867); ed è pregio dell'opera riportare qui la breve relazione, fatta dal deputato Crispi, come quella che compendia le opinioni che prevalsero allora nella Camera:

La vostra Commissione, conformemente al parere degli Uffici, ha respinto all'unanimità l'emendamento del Senato al disegno di legge per l'esercizio provvisorio, votato da noi il 28 del mese volgente. Quell'emendamento, riferendosi all'attuazione di economie che non ledono le leggi organiche dello Stato, racchiude una questione costituzionale insorta altra volta nel Parlamento subalpino, e che non è qui il luogo di trattare.

La vostra Commissione intanto, per ragioni che tutti comprendono, senza insistere sull'articolo primo quale precedentemente era stato votato, deliberò di ripetere in questa legge l'articolo 1° scritto nella legge del 31 marzo ultimo scorso. Quella formola è abbastanza comprensiva, tanto delle modificazioni fatte dal Ministero, quanto di quelle deliberate dalla Camera.

Voi siete chiamati ad autorizzare l'esercizio provvisorio dei bilanci con tutti i mutamenti fattivi posteriormente alla loro presentazione, imperocchè è fuori di dubbio che il Governo del Re, in fatto di tributi e di bilanci, è legato dal voto della Camera elettiva. Il che non toglie al Senato il diritto di approvarli o di respingerli. Con questo noi ci lusinghiamo che voi accetterete la nostra proposta.

L'articolo sostituito era il seguente:

Sino a tutto luglio 1867 il Governo del Re riscuoterà, secondo le leggi in vigore, le tasse ed imposte di ogni genere, comprese quelle sancite per aver effetto soltanto a tutto l'anno 1866, farà entrare nelle casse dello Stato le somme ed i proventi che gli sono dovuti, ed è autorizzato a pagare le spese ordinarie dello Stato e le straordinarie che non ammettono dilazione e quelle che dipendono da leggi ed obbligazioni anteriori, conformandosi alle previsioni fatte nel secondo progetto di bilancio pel 1867 presentato al Parlamento, con le modificazioni posteriori e contenendosi, quanto alle spese, nella misura ivi stabilita.

La Camera dei deputati approvò, dopo breve discussione, le proposte della Commissione; ed il Senato le accettò anch'esso senza alcuna discussione. E così fu con prudente avvedimento, evitato il pericolo ed il danno di un conflitto fra i due rami del Parlamento, in questione di tanta importanza e nel momento in cui spirava l'esercizio legale dei bilanci.

474. Alcune salutari cautele costituzionali si sono poi andate gradatamente perfezionando in questa materia, le quali determinano l'indole delle spese da permettersi in sede di

bilancio provvisorio. Il deputato Luzzatti, presidente della Giunta del bilancio, limitava queste spese a quelle che non ammettono dilazioni, ordinarie o straordinarie che siano, ed a quelle dipendenti da leggi o da obbligazioni anteriori; il che lascia intera la facoltà di sindacato della Camera nell'esame ulteriore e definitivo del bilancio. Esoggiungeva:

Parimenti ad accrescere codeste guarentigie nel periodo dell'esercizio provvisorio, nulla è lecito di innovare negli ordinamenti organici dei vari servizi pubblici e nel personale che con essi si connette, negli stipendi e negli assegnamenti approvati con le leggi anteriori del bilancio, all'infuori delle disposizioni che traggono la loro origine da leggi speciali ⁽¹⁾.

475. Circa la procedura seguita dalle due Camere nell'esame delle proposte per l'esercizio provvisorio dei bilanci, fu consuetudine, rispettata per lunghissimo tempo dalla Camera dei deputati, di non sottrarre l'esame di questi disegni di legge alla procedura ordinaria; e però furon sempre inviati agli Uffici. Nel 6 dicembre 1864, per la prima volta il deputato La Porta propose, e la Camera deliberò, che la domanda di esercizio provvisorio per il primo trimestre 1865 fosse inviata alla Commissione generale del bilancio. Ma dipoi si ritornò presto alla consuetudine antica; e nella tornata 16 dicembre 1874 la Camera non accettò la proposta del ministro delle finanze, Minghetti, per l'invio alla Commissione del bilancio di una domanda di esercizio provvisorio. In quell'occasione il presidente Biancheri ricordò la costante consuetudine contraria della Camera ed il deputato La Porta soggiunse a conferma di ciò: « che l'esercizio provvisorio dei bilanci racchiude un concetto politico e finanziario; e quindi è molto meglio che sia preventivamente discusso negli Uffici, per evitare gran parte delle questioni che sorgerebbero altrimenti davanti alla Camera. »

Nel 1878 prevalse una consuetudine diversa, dalla quale poi la Camera non ha creduto mai più discostarsi, quella cioè d'inviare alla Giunta del bilancio tutte le proposte di legge per esercizi provvisori di bilancio.

(1) Relazione sull'esercizio provvisorio del bilancio, durante il mese di luglio 1886, doc. n. 50-A.

In Senato, nei primi anni della vita costituzionale si usò rimettere l'esame di simili disegni di legge alla Commissione permanente di finanza. Ciò però non seguì senza contrasti; e ricorderemo come il presidente stesso del Senato, Manno, proponesse di mandare il disegno di legge per l'esercizio provvisorio del bilancio 1852, agli Uffici e non alla Commissione di finanza, perchè considerava quella non come legge di finanza, ma come legge *politica e di fiducia*; e non si arrese al partito contrario, se non dopo il ricordo dei precedenti del Senato stesso in senso opposto. Nel 1854 la questione fu di nuovo dibattuta; ed il presidente, ad evitare che il dubbio si rinnovasse in avvenire, invitò il Senato a stabilire quale dovesse essere il sistema da seguire in casi simili. Fu preferito per allora e per un lungo periodo dopo il sistema degli Uffici; ma nel 1878 anche in Senato questa pratica fu mutata, e si tornò all'antica regola, di affidare simili disegni di legge all'esame della Commissione di finanza.

476. Abbiamo accennato qui innanzi all'opinione manifestata e nella Camera dei deputati e nel Senato, che la legge per l'esercizio provvisorio debba considerarsi come legge piuttosto d'indole politica che finanziaria. Ma conviene qui avvertire che diversa fu l'opinione che prevalse, quasi costantemente nel nostro Parlamento: tenuto conto infatti dell'indole del provvedimento e del carattere di estrema urgenza che lo accompagna, esso fu considerato più come provvedimento amministrativo che politico: e però si cercò di evitare quasi sempre di fare intorno ad esso una questione di fiducia ministeriale, pur riconoscendosi che nella concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio a un Ministero, fosse inclusa implicitamente una fiducia amministrativa e morale, se non politica. Tuttavia e quasi come per eccezione, sei volte ⁽¹⁾ le proposte di legge per esercizi provvisori di bilancio diedero luogo a vere e proprie questioni di fiducia ministeriale, e terminarono con votazioni di carattere politico; una di queste anzi, quella del 29 aprile 1880, riuscì contraria al Mini-

(1) Le tornate nelle quali gli esercizi provvisori dei bilanci dettero occasione a discussioni politiche furono le seguenti: 27 giugno 1862; dal 16 al 26 febbraio 1866; 26 aprile 1876; 11 aprile 1870; 20 aprile 1880; 23 e 29 giugno 1886.

stero e fu cagione dello scioglimento della Camera dei deputati.

477. L'iniziativa delle proposte per l'esercizio provvisorio dei bilanci deve, per l'indole stessa del provvedimento, esser presa dal potere esecutivo. E così è avvenuto infatti presso di noi. Una sol volta, il 9 dicembre 1871, avvenne che l'iniziativa movesse da un deputato; e fu il Billia, il quale considerando il breve tempo che rimaneva disponibile alla Camera per discutere i bilanci del 1872, ne propose l'esercizio provvisorio per un mese. Questa proposta però fu combattuta dal Governo e respinta dalla Camera.

Similmente è accaduto di frequente che la Camera abbia ristretto il limite di tempo chiesto dal governo per la durata degli esercizi provvisori; quasi mai che lo abbia di sua iniziativa allargato. Due volte per altro si presentò anche questo caso e fu: nella tornata 23 aprile 1850, quando a proposta del deputato Farina fu esteso a tutto il mese di novembre l'esercizio provvisorio del bilancio di quell'anno, che il Ministero aveva chiesto fino a tutto il mese di agosto; e nella tornata 29 giugno 1886 in cui fu approvata la proposta del deputato Bonghi di estendere a sei mesi l'esercizio provvisorio dei bilanci, che il Ministero aveva chiesto per un mese soltanto. In quest'ultima occasione il deputato Crispi osservò sul proposito:

È fatto nuovo nella storia parlamentare di tutti i popoli che in materia di bilancio le concessioni e le prodigalità vengano dai deputati. Un esempio somigliante voi non lo troverete nella Gran Bretagna, che dovrebbe essere il modello di tutti i popoli, che vogliono governarsi col regime costituzionale.

Il deputato Nicotera sostenne che la responsabilità di simili proposte deve assumersela sempre il Governo, che è il giudice più autorevole di quel che convenga fare in simili casi; ed il deputato Luzzatti, presidente della Commissione del bilancio, soggiunse:

La Commissione del bilancio non doveva e non poteva prendere essa l'iniziativa di allargare il termine dell'esercizio provvisorio. Questo sarebbe stato contrario all'indole sua, e non corrispondente alla genuinità, alla sincerità dell'esercizio della nostra istituzione.

Queste del resto debbono considerarsi come eccezioni, giustificate soltanto da circostanze speciali; come del pari eccezione non imitabile deve considerarsi il precedente di una domanda di esercizio provvisorio, sorta all'improvviso durante la discussione del bilancio dell'entrata nella tornata 22 dicembre 1871, e dalla Camera approvata incontanente, senza che nessuna Commissione l'avesse esaminata regolarmente.

478. Da un incidente avvenuto nel Senato del regno il 18 dicembre 1886, risultò bene accertato che l'esercizio provvisorio debba chiedersi al Parlamento per tutti i bilanci che non sieno stati discussi dall'una e dall'altra Camera.

Infatti il senatore Saracco qualificò come un'*eresia costituzionale* una domanda di esercizio provvisorio limitata ai bilanci discussi dalla sola Camera dei deputati; perchè ciò importava disconoscere la piena libertà dell'altro ramo del Parlamento nella discussione di quei bilanci, che venivano così esclusi dall'esercizio provvisorio.

Il ministro delle finanze Magliani ammise esplicitamente l'esattezza di questa teoria, cioè che l'esercizio provvisorio debba chiedersi per tutti i bilanci i quali non sieno stati definitivamente approvati tanto dalla Camera che dal Senato; e in questi termini presentò l'ultimo disegno di legge per l'esercizio provvisorio alla Camera dei deputati il 18 dicembre 1886. E la Giunta del bilancio per mezzo del suo presidente e relatore di questo esercizio provvisorio, deputato Luzzatti, confermava con queste parole della relazione l'anzidetta teoria:

« Concedendosi la facoltà dell'esercizio provvisorio, quale il Governo la domanda, anche pei bilanci che la Camera ha approvati, si rispetta nella forma e nella sostanza la libertà di esame del Senato; nel qual mutuo rispetto è una delle supreme guarentigie del leale esercizio delle nostre istituzioni costituzionali. »

§ 4.

Esposizione finanziaria.

479. Antica e lodevole è la consuetudine invalsa nel Parlamento italiano che il ministro delle finanze dia ogni

anno, in una *esposizione finanziaria*, il rendiconto completo e documentato della gestione dell'anno precedente, delle condizioni delle finanze dello Stato, della situazione del Tesoro, e dei provvedimenti più importanti coi quali si intende far fronte ai bisogni dei pubblici servizi ed a tutto ciò che si attiene all'economia nazionale.

Si può dire che questa buona usanza nacque in Italia con lo stesso sistema parlamentare, perocchè fin dal 1850 il ministro delle finanze Nigra faceva una specie di esposizione finanziaria in una relazione che precedeva un complesso di provvedimenti, con i quali il Ministero si proponeva di ristabilire l'equilibrio nel bilancio dello Stato.

Ma la prima vera esposizione finanziaria fu fatta dal ministro Cavour nella tornata 8 maggio 1851. E poi quasi mai più in prosieguo di tempo fu abbandonata tale consuetudine, sebbene sieno state varie le occasioni scelte dai ministri delle finanze per fare la loro esposizione.

Essa costituisce il vero programma della politica economica e finanziaria del gabinetto; epperò l'importanza sua è andata sempre più accrescendosi a misura che le questioni politiche cedevano il passo a quelle finanziarie ed economiche. Ed oggi, per l'estensione grande che a queste esposizioni finanziarie si dà (tanto che viene d'ordinario destinata per esse una intiera seduta della Camera), per la molteplicità e varietà di documenti che sogliono ad esse venire allegati, costituiscono un documento parlamentare di primissima e vitale importanza, siccome il tema intorno al quale si aggirano le principali discussioni economico-finanziarie che si fanno nel Parlamento.

Naturalmente nulla vi ha di prestabilito circa i limiti ed il contenuto di queste esposizioni; ma certamente per rispondere allo scopo cui esse mirano, dovrebbero sempre soddisfare a quell'antico voto di Colbert, che, cioè, la notizia delle cose finanziarie diventi per esse *facile e piana, scevra da qualsiasi astruseria tecn'ca, e tale da generare in tutti la sicura coscienza delle speranze da accogliere e dei pericoli da temere.*

Questa lodevole consuetudine delle esposizioni finanziarie annuali è stata ora convertita in precetto dalla legge di contabilità dello Stato, la quale prescrive all'art. 73: *Entro il mese di dicembre il ministro del tesoro farà l'esposizione finanziaria.* Tale termine però non è così assoluto

che la Camera non possa con sua deliberazione prorogarlo; e in fatti nella tornata 19 dicembre 1885 essa stabilì che la esposizione finanziaria avesse luogo il 24 gennaio 1886.

Il deputato Minghetti nel 2 luglio 1878 accennò alla convenienza che alla esposizione del ministro faccia seguito una discussione finanziaria nella Camera; perocchè, come egli disse, i soliloqui ministeriali non bastano nel regime parlamentare, ed il pubblico, prima di pronunciare un giudizio si rammemora del detto: *audietur et altera pars*.

Spesso in fatti nel nostro Parlamento si fece seguire una ampia discussione finanziaria alla esposizione fatta dai ministri delle finanze; e qualche volta da puramente finanziaria la discussine diventò politica. Ma intorno a ciò non vi sono norme, neppur consuetudinarie, che limitino il libero apprezzamento della Camera.

CAPO II. - FUNZIONE ISPETTIVA AMMINISTRATIVA

§ 1.

Interpellanze ed interrogazioni.

a) *Interpellanze.*

480. Non di rado, ove un avvenimento commova la pubblica opinione, il ministro ne dà spontaneamente alle Camere le informazioni e le spiegazioni che crede necessarie.

Ma quando venga meno siffatta iniziativa, qualsiasi componente delle due Camere può rivolgersi al ministro sia per mezzo di interpellanza che di interrogazione.

Il Parlamento, scriveva il deputato Boncompagni nella relazione sul Regolamento della Camera (¹), non partecipa all'eser-

(¹) *Documenti*, 1861-62, vol. VI, pag. 3432.

cizio della sovranità solo in quanto delibera sulle leggi e ne introduce la proposta ogni volta che lo reputi opportuno. È egualmente importante il diritto che gli compete di chiedere conto ai ministri della Corona dell'indirizzo della politica e di quegli atti che fossero meno conformi a giustizia. Indi il diritto d'interpellanza, che ha la sua ragione nella responsabilità dei ministri... Un'interpellanza non è soltanto l'atto personale di un deputato, essa è un atto della Camera, la quale non deve permetterlo se non in quanto abbia l'intera persuasione che la materia sia tale da potere dar luogo ad una deliberazione importante.

Sotto il rispetto amministrativo pertanto l'interpellanza deve riguardare gli atti compiuti dal Ministero e non quelli ch'esso stia per compiere; per ciò nel 2 maggio 1872 il presidente del Consiglio Lanza trovava poco opportuna e conveniente una domanda del deputato Di Cesarò sulle *intenzioni* del Governo riguardo alla nomina del sindaco di Roma.

Vedremo invece nel capitolo successivo come altrimenti possa avvenire per le interpellanze che riguardino l'indirizzo politico.

481. I regolamenti provvisori del 1848 non davano nessuna norma per l'esercizio del diritto d'interpellanza; ed era naturale, perchè, anche nei paesi che ci avevano preceduto nel regime parlamentare, il diritto stesso non era infrenato da alcuna disposizione; così esso non fu sottoposto a regole fisse nel Parlamento francese che nel 1849 e nell'inglese nel 1854, sebbene in quelle Assemblee siasi sempre esercitato.

Per questo difetto di norme speciali, nei primi anni della nostra vita parlamentare in entrambe le Camere le interpellanze venivano svolte lì per lì e davano immediatamente luogo ad una discussione cui potevano prendere parte tutti i membri dell'Assemblea; nè si faceva alcuna distinzione tra lo svolgimento dell'interpellanza e la discussione delle risoluzioni relative. Ben presto per altro si riconobbe l'inconveniente di siffatta anomalia e si andarono introducendo a grado a grado quelle consuetudini, che vengano poi conservate nei successivi regolamenti.

482. Le interpellanze possono essere presentate in qualsiasi momento, anzi è ammesso per costante consuetudine che possano essere mandate alla Presidenza anche durante

l'aggiornamento dell'Assemblea (C. D., 24 gennaio 1881, pag. 3192).

Concordano i Regolamenti del Senato e della Camera in ciò, che l'argomento dell'interpellanza debba essere compendiato per iscritto e mandato al presidente, il quale deve darne lettura alla Camera nella stessa tornata scegliendo per altro il momento più opportuno per non interrompere la discussione. Nè mancano esempi in cui il presidente, sotto la sua personale responsabilità, abbia rimandato al giorno successivo, in cui gli era pervenuta, la comunicazione di un'interpellanza.

483. Le interpellanze debbono esser dirette esclusivamente ai ministri; nè, per l'indole particolare del nostro sistema parlamentare, potrebb'essere consentito da noi quello che si fa in Inghilterra, ove le interpellanze possono essere dirette, soltanto però per gli argomenti che sono innanzi al Parlamento ed in cui essi sieno interessati, agli ex ministri, al capo dell'opposizione ed a persone che occupino uffici subalterni e non politici.

484. L'interpellante non può pretendere che il Governo comunichi alla Camera documenti relativi all'interpellanza prima che questa sia accettata e svolta; perchè intorno a simile domanda la Camera non potrebbe pronunciarsi prima di aver udito dall'interpellante le ragioni che gliela consigliano (C. D., 5 gennaio 1865, pag. 4201).

Il Regolamento del Senato non concede al ministro cui l'interpellanza è diretta nessun termine per dichiarare se intenda oppure no di rispondere; quello della Camera invece consente che simile dichiarazione possa farsi anche nella tornata successiva a quella in cui l'interpellanza venne annunciata.

485. Il ministro interpellato può dichiarare che non intende di rispondere; e non sono rari i casi di simili rifiuti, giacchè il Governo, essendo responsabile sì dei pubblici servizi che dell'ordine interno e dei rapporti internazionali, ha il diritto di rimuovere una discussione che all'interesse pubblico possa recar pregiudizio.

In caso di rifiuto, l'Assemblea delibera, nel Senato senza discussione e nella Camera dopo avere udite le osservazioni dell'interpellante e, secondo la Commissione per il regolamento del 1877, anche quelle del Governo. Sì le une che le altre debbono mantenersi nei limiti più discreti,

e fu certo anormale lo svolgimento dato a queste osservazioni dal deputato Lamarmora nella tornata della Camera, 21 luglio 1868; tale che, non ostante il rifiuto del Governo di rispondere, la interpellanza fu considerata come svolta.

486. Se il ministro interpellato dichiara di essere pronto a rispondere, indica eziandio il giorno che gli pare più conveniente per lo svolgimento, e l'Assemblea decide se accetti o no il giorno designato. Ed accadde che nel 26 novembre 1878 il Senato respingesse la proposta del ministro guardasigilli, perchè si rimandasse al primo dicembre successivo un'interpellanza del senatore Pepoli.

487. Sebbene il regolamento della Camera non disponga, come quello del Senato, che lo svolgimento possa rimandarsi a tempo indeterminato, ebbe tuttavia questa sorte nel 15 luglio 1863 un'interpellanza del deputato Conforti. E fu invece ritenuto che non possa, alle proposte relative alla determinazione del giorno per lo svolgimento, contrapporsi l'ordine del giorno puro e semplice, che negli effetti equivale al differimento indeterminato⁽¹⁾. Siccome però non v'ha regola senza eccezione, così nel primo aprile 1862 la Camera approvava l'ordine del giorno puro e semplice sulla determinazione del giorno per lo svolgimento di una interpellanza sulle cose di Napoli.

Ma si può riuscire all'identico fine, sia respingendo le proposte relative alla determinazione del giorno (C. D., 30 giugno 1881, pag. 6800), sia rimandando l'interpellanza a sei mesi, come si pratica nel Parlamento inglese.

488. Non è poi escluso che si possa prendere una deliberazione sospensiva. Nella tornata 1° maggio 1863 infatti la Camera decise che il giorno per lo svolgimento di una interpellanza del deputato Cocco-Ortu verrebbe determinato dopo la discussione de' bilanci. Ed in quella del 19 marzo 1877 che il giorno per lo svolgimento di un'interpellanza del deputato Petruccelli verrebbe stabilito dopo la distribuzione di alcuni documenti diplomatici.

Un esempio poi speciale in questo argomento si ebbe nella tornata 31 maggio 1878 nella quale la Camera si riservò di pronunciarsi sullo svolgimento di interpellanze

⁽¹⁾ C. D., 23 luglio 1870, p. 3642 e 23 aprile 1881, p. 4634.

relative alla tariffa doganale quando nel Parlamento francese fosse esaurita la discussione del trattato di commercio tra la Francia e l'Italia.

Ed un altro non meno caratteristico si verificò nella tornata 10 aprile 1861. Avendo in essa il deputato Ricasoli espresso il desiderio che allo svolgimento di una sua interpellanza, sulla condotta del Governo in rapporto all'esercito meridionale, fosse presente il deputato Garibaldi, il presidente dichiarò che si sarebbe accordato col generale Garibaldi, allora infermo, intorno al giorno da indicare alla Camera per la discussione di quell'interpellanza.

489. Piena libertà è poi lasciata all'Assemblea nello scegliere quel giorno che preferisca; e non è escluso che l'interpellanza possa svolgersi nel giorno stesso in cui il Governo si dichiara pronto a rispondere. Questo concetto veniva affermato nella relazione Corbetta (pag. 48). Ma, pur accogliendolo, il presidente della Camera, Farini, non istimò di poter prescindere dalla disposizione dell'articolo 21 del Regolamento, e però richiese (C. D., 28 aprile 1881) che la deliberazione per l'immediato svolgimento venisse presa a scrutinio segreto, come quell'articolo richiede che si faccia per ogni improvvisa variazione dell'ordine del giorno.

Non potrebbe quindi additarsi ad esempio il procedimento seguito nella Camera il 3 marzo 1854. In quel giorno, appena annunciata un'interpellanza del deputato Brofferio intorno ad alcuni arresti, il ministro guardasigilli, Rattazzi, diede spiegazione del fatto cui la domanda si riferiva; e, senza che l'interpellante potesse esporre il suo apprezzamento intorno al fatto stesso, il presidente dichiarò esaurito l'argomento.

Non è per altro interdetto di designare un giorno incerto, come vedremo tra poco parlando delle risoluzioni.

490. Fu invece assai contrastato se sia corretto l'assegnare alle interpellanze un giorno determinato ogni settimana. E se nel novembre 1885 la Camera consentì che tutte le interpellanze e le interrogazioni venissero svolte nel sabato, ad una proposta di simile natura, messa innanzi al Senato nel 12 luglio 1862 dal senatore Arrivabene, obiettò il senatore Martinengo:

Mi oppongo alla proposta di fissare un giorno per le interpellanze, non potendomi unire ad una misura che limita il diritto che ha ogni senatore di farle. Io sono il primo a far plauso

a coloro i quali non vogliono che si abbiano ad interrompere importanti deliberazioni del Senato per dar luogo ad un'interpellanza, ma non posso accettare per contro che si venga a porre un limite al diritto dei senatori.

E la proposta non ebbe seguito. Così quando il deputato Minghetti, nella tornata 30 giugno 1862, ebbe a proporre, come misura transitoria, di riservare i giorni festivi per lo svolgimento delle interpellanze od interrogazioni, la Camera non si piegò senza difficoltà, ed accettò quella proposta con le riserve che riproduciamo dal resoconto di quella tornata:

MORDINI. Non intendo già respingere la proposta del deputato Minghetti; ma non vorrei che con essa la Camera prendesse una risoluzione in forza della quale un deputato fosse impedito di muovere interpellanze quando si trattasse di casi straordinari e di questioni urgenti.

MINGHETTI. La Camera è sempre padrona.

PRESIDENTE (Tecchio). È tanto meno applicabile in via ordinaria la proposta del deputato Minghetti in quantochè trae la sua ragione dalle circostanze straordinarie in cui ci troviamo adesso.

MASSARI. Con la restrizione e con le dichiarazioni fatte dall'onorevole Mordini, accettate dal deputato Minghetti e confermate dal presidente, nemmeno io ho difficoltà d'accostarmi alla proposta dell'onorevole Minghetti, la quale in sul principio mi pareva lesiva dei diritti delle minoranze.

E così fu intesa quella deliberazione che non poche interpellanze nel mese successivo e nel rimanente periodo di quella sessione si sottrassero al regime ebdomadario.

E la stessa applicazione si è fatta nel 1880 in seguito alla deliberazione presa nel 15 aprile di rimandare tutte le interpellanze e le interrogazioni dopo i bilanci.

491. Nella Camera dei deputati fu più volte censurato il sistema di rimandare interrogazioni ed interpellanze alla discussione dei bilanci; sistema che viene preferito dal Governo per evitare una doppia discussione sullo stesso argomento; ma che sovente invece serve a provocare una amplissima discussione.

Con sistema siffatto le interpellanze perdono il loro carattere particolare e gl'interpellanti, per consuetudine ormai costante, si tramutano in oratori iscritti con precedenza nella discussione generale del bilancio; così avviene che

tra la interpellanza e la risposta del ministro corrano tanti giorni quanti ne occupa la discussione generale di quel bilancio al quale l'interpellanza è stata collegata.

Se invece si volessero esaurire preventivamente le interpellanze, ne seguirebbe non solo che l'argomento potrebbe essere ripreso appena esaurito, giacchè la discussione dei bilanci non consente nessuna limitazione; ma, quello ch'è peggio, che gl'interpellanti potrebbero trovarsi in una condizione deteriore a quelli che ritornassero dopo di essi sul fatto che diede luogo all'interpellazione. Questi infatti potrebbero presentare subito una risoluzione che dovrebbe essere immediatamente discussa; mentre gl'interpellanti forse avrebbero già subito il differimento della risoluzione che per avventura avessero presentato.

492. Nel giorno determinato dalla Camera l'interpellanza è svolta dall'autore di essa. Ma questa disposizione del regolamento non impedì che il deputato Petruccelli, nel 9 gennaio 1864, svolgesse interpellanze sulla politica estera presentate dai deputati La Porta e Miceli, che in quel giorno erano dimissionari, nè che sullo stesso argomento il presidente della Camera, nella tornata 18 aprile 1868, dichiarasse che è un diritto che spetta ad ogni deputato quello di ripigliare per conto proprio una proposta la quale si trovi nell'ordine del giorno e sia stata ritirata dall'autore.

Quando sieno più gl'interpellanti, è ammesso senza contrasto che abbia diritto di parlare soltanto il primo sottoscritto o il collega da esso delegato; altrimenti si eluderebbe la prescrizione secondo la quale nel primo stadio dell'interpellanza la discussione dev'essere limitata ad un dialogo tra l'interpellante ed il ministro interpellato.

Prescrizione che potrebbe altresì venire elusa, ove, sia fortuitamente che di proposito, lo stesso argomento desse occasione a più di una interpellanza. Il concorso di più interpellanze fu interamente parificato, nella tornata della Camera 18 dicembre 1872, al caso in cui diversi sieno i firmatari di un'interpellanza, onde fu ammesso allo svolgimento soltanto il deputato che aveva presentato l'interpellanza per il primo.

Ove tuttavia avvenga, ed è pur troppo avvenuto più volte, che si svolgano contemporaneamente parecchie interpellanze intorno allo identico soggetto, gli oratori debbono astenersi dal confutare gli argomenti di quelli che

li abbiano preceduti nello svolgimento: perchè la discussione sulle interpellanze non è ammessa che nel secondo stadio, quello della risoluzione.

493. I Regolamenti delle due Camere non pongono nessun limite allo svolgimento delle interpellanze; di maniera che il senatore Bixio poté occupare due intere tornate (30 e 31 marzo 1871) per dar ragione di un'interpellanza sul commercio marittimo internazionale e parimenti due tornate (2 e 3 maggio 1884) furono impiegate dal senatore Zini per svolgere un'interpellanza sulla politica interna.

494. Il ministro interpellato deve rispondere; ma quando o le interpellanze sieno parecchie, o ad un'interpellanza segua la discussione generale di un bilancio, la risposta non può sempre essere immediata; ed è notevole che nell'8 maggio 1883 il ministro dell'interno, Depretis, rispose in una sola volta a dieci interpellanze sopra soggetti disparatissimi.

495. « Se l'interpellante si dichiara soddisfatto — segue l'articolo 71 del Regolamento della Camera — la discussione ha fine. »

Circostanze eccezionali possono far sì che a questa disposizione venga data una interpretazione rigorosa; ma ordinariamente essa s'intende per guisa che gl'interpellanti possano dire le ragioni per le quali sono o no soddisfatti delle risposte avute. Tale intelligenza all'articolo 71 venne data per la prima volta dal deputato Lanza nella tornata 11 marzo 1869 e fu poi costantemente seguita.

496. Ciò non vuol dire per altro che sia consentito sconvolgere il procedimento della interpellanza, limitandosi, come fecero i deputati Bonghi, La Porta e Vastarini nelle tornate 24 novembre 1880, 3 marzo 1883 e 24 novembre 1886, ad esporre brevemente il soggetto della interpellanza per dare diffuso svolgimento alla replica. Per tal guisa, obbligando il ministro ad un doppio discorso, per confutare gli argomenti svolti nella replica dell'interpellante, si eccedono i confini prestabiliti ad una interpellanza, e si provoca una discussione che la Camera non ha per anco autorizzato.

497. Sebbene la disposizione che ci occupa sia molto esplicita, non mancò tuttavia chi, pur dichiarandosi soddisfatto, si credette autorizzato a presentare una risoluzione di approvazione. Ma il tentativo fatto in questo senso dal deputato Morana nelle tornate 27 gennaio 1877 e 10 mag-

gio 1883 non venne secondato dalla Camera; la quale mantenne la osservanza del proprio regolamento.

498. L'interpellante che non si dichiara soddisfatto annuncia la risoluzione che intende sottoporre alle deliberazioni della Camera.

Tale risoluzione, sia pure secondata da un gran numero di firme (come avvenne di quella sulla crisi agraria, presentata dal deputato Lucca nel 14 dicembre 1884, la quale era sottoscritta da 136 deputati) non può essere presentata che dal solo interpellante; e se questi la ritiri, l'interpellanza non ha più seguito ⁽¹⁾. Nè l'interpellante può riservarsi di presentare una risoluzione dopo lo svolgimento di altre interpellanze già annunziate, perchè, diceva il presidente della Camera, Biancheri, nella tornata 1º maggio 1875, il diritto d'interpellanza è individuale e, ammettendo diverso procedimento, si avrebbe la contemporanea presentazione di parecchie risoluzioni, nè si saprebbe a quale di esse dare la precedenza.

499. Presentata la risoluzione, mentre il regolamento del Senato non si oppone che quell'Assemblea la discuta immediatamente, la Camera determina la tornata nella quale dovrà essere discussa. Per questa seconda deliberazione (che l'onorevole Mussi ed altri sessantatre deputati proponevano di sopprimere ⁽²⁾, mentre è quella che giova veramente a difendere da ogni sorpresa), valgono le osservazioni che abbiamo fatte a proposito dell'iscrizione nell'ordine del giorno della interpellanza.

Aggiungiamo soltanto, per completare quelle osservazioni, che nel 27 novembre 1880 si sono discusse quattro risoluzioni appena presentate; che nel 5 maggio 1884 la Camera rigettò la pregiudiziale del deputato Crispi sulla proposta d'inscrivere una risoluzione presentata dal deputato Bonacci dopo che fosse distribuita la relazione sulla riforma comunale e provinciale; che nel 17 maggio 1870 fu rimessa la discussione di una risoluzione del deputato Spantigati al giorno in cui sarebbe venuta innanzi alla Camera la relazione sui provvedimenti economici relativi all'insegnamento pubblico; e che nel 9 marzo 1870 si deliberò d'inscrivere una risoluzione nell'ordine del giorno.

⁽¹⁾ C. D., 25 dicembre 1872, p. 3332.

⁽²⁾ C. D., 28 gennaio 1869.

dopo che fosse compiuto un processo sulle Banche cui essa si riferiva.

Onde rimane assodato che la risoluzione può discuter-si subito (salva la deliberazione a scrutinio segreto) o differirsi, sia a tempo determinato che indeterminato, e farne dipendere la discussione perfino da un avvenimento estraparlamentare; avvertendo per altro che l'Assemblea può ritornare sulla sua risoluzione (1).

Nè è a dimenticare che a questo modesto atto processuale si collega un notevole avvenimento della storia parlamentare italiana, dappoichè il voto del 18 marzo 1876 seguiva appunto sulla proposta di differire la discussione della risoluzione presentata dal deputato Morana fino a quando gli Uffici avessero esaminato il disegno di legge sulle convenzioni ferroviarie.

500. La discussione intorno alla risoluzione si svolge come ogni altra e si chiude colla presentazione di formule di deliberazione od ordini del giorno. Intorno alla priorità dei quali si verificano le stesse difficoltà e si richiamano le stesse norme che concernono gli emendamenti.

Con questa avvertenza che, la base della discussione essendo la risoluzione dell'interpellante, base della votazione diventa l'ordine del giorno dallo stesso interpellante presentato, e tutti gli altri non debbono considerarsi che come emendamenti al medesimo, accordandosi la precedenza a quello che da esso maggiormente si discosti.

501. Sulla forma dell'ordine del giorno dobbiamo soltanto ricordare che, essendosi nella tornata 17 gennaio 1865 presentata una formula di deliberazione con la quale si *faceva plauso* alle dichiarazioni del ministro, il deputato Sanguinetti osservò, che l'espressione non era correttamente parlamentare e vide accolta la sua proposta che al plauso si sostituisse l'approvazione.

Quanto poi al significato degli ordini del giorno coi quali si chiudono le discussioni politiche non sarà inopportuno notare, che ben raramente accade ch'esso sia tanto chiaro da non dar luogo alle più svariate interpretazioni; ciò che è forse una conseguenza della natura poliedrica delle questioni politiche.

(1) C. D., 17 maggio 1870, p. 1614.

E rimarrà caratteristica la discussione seguita nella Camera il 15 luglio 1867 a proposito di una formola di deliberazione, presentata dai deputati Mancini e Crispi, che terminava con queste parole: « e ritenendo che il Ministero custodirà inviolate le regalie dello Statuto e la dignità del paese, passa all'ordine del giorno. » I proponenti ed il deputato Nicotera dichiararono, che con quell'ordine del giorno intendevano di esprimere una censura alla cessata amministrazione Ricasoli, ed il deputato Spaventa sostenne che un ordine del giorno ha il senso che ad esso viene attribuito dai suoi autori. Il presidente del Consiglio Rattazzi per contro, secondato dal deputato Dina, escluse che quell'ordine del giorno potesse racchiudere una censura per il ministero Ricasoli e dichiarò che un ordine del giorno è quello che è, indipendentemente dalle interpretazioni che ad esso possano essere date; di guisa che quella proposta riportò un'approvazione guidata dai più contrari intendimenti.

La medesima dissonanza si verificò nel 2 luglio 1879 sull'interpretazione di un ordine del giorno puro e semplice presentato del deputato Baccarini ed accolto dalla Camera.

b) *Interrogazioni.*

502. Discorrendo delle interpellanze, era naturale che si tenesse parola altresì delle interrogazioni che con quelle hanno qualche analogia, sebbene esse non servano e non debbano servire che a fornire informazioni individuali; e quindi non costituiscano veramente uno strumento della funzione ispettiva, la quale, in opinione nostra, richiede il concorso di questi due elementi: la *cognizione* ed il *giudizio*.

Ciò premesso, si ammette in tutti i Parlamenti che possano domandarsi notizie e schiarimenti sopra fatti che concernono sia la politica che l'amministrazione; ed è noto come nel Parlamento inglese si faccia il più largo ed insieme il più giusto uso di questo diritto; tanto che nella tornata del 9 settembre 1886, nella Camera dei comuni in sessantacinque minuti si esaurirono nientemeno che sessantadue interrogazioni.

Nella nostra Camera dei deputati l'esercizio del diritto stesso non ha limite nè misura, così che avviene spesso e che si rivolgano interrogazioni ai componenti od ai

relatori di Commissioni parlamentari e che alle interrogazioni rivolte ai ministri si dia amplissimo svolgimento; obbligando la Camera ad assistere passivamente e per lunghe ore ad un dialogo che non deve interessarla, non essendo essa chiamata a giudicare tra l'interrogante ed il Governo.

503. Per ciò, mentre, pur ammettendosi l'interrogazione, essa non era per lo addietro in nessun modo regolata, come non lo è nemmeno ora nel Senato, nel 1868 s'introdusse un articolo nel regolamento della Camera che provvede all'esercizio del diritto d'interrogazione.

Per esso un deputato che intenda rivolgere una interrogazione dovrà darne annunzio preventivo; ed in pratica tale annunzio si dà presentando una domanda scritta, come per le interpellanze.

Sulle facoltà del presidente in ordine alla comunicazione di tale annunzio alla Camera valga quello che abbiamo notato al numero 481; se non che nel 17 marzo 1873, il deputato Antonio Billia pregò il presidente di leggere alcune domande d'interrogazione presentate da oltre otto giorni.

504. Annunziata la interrogazione, l'articolo 72 del regolamento aggiunge che, qualora la Camera lo consenta, potrà essere svolta immediatamente.

Ma è invalsa ormai la consuetudine che il Governo si riserbi di dichiarare se e quando intenda rispondere. Da ciò la conseguenza che si determini poi il giorno in cui l'interrogazione debba esser fatta e che il deputato, dopo tanta solennità e tanta aspettazione, non si senta di sbrigarsela con poche parole.

Mentre se il Governo fosse in grado di rispondere subito, come pur qualche volta avviene, potrebb'essere evitato un largo svolgimento; e il deputato interrogante potrebbe contentarsi di dichiarare se la risposta lo abbia oppur no appagato.

505. Ad abbreviare in parte queste lungaggini, il deputato Mussi svolgeva nel 28 gennaio 1869 una proposta secondo la quale all'articolo 72 del regolamento si sarebbero dovuti aggiungere questi due capoversi:

Il ministro dovrà rispondere nel termine di tre giorni; se crede questo termine troppo breve, ne esporrà un altro perentorio sul quale la Camera sarà chiamata a deliberare.

Udite le risposte del potere esecutivo, non vi potrà essere discussione.

Questa proposta non ebbe alcun seguito, ma giova rammentare, giacchè fu dimenticato dalla Commissione del 1877 per il Regolamento, che il secondo capoverso corrisponde perfettamente alla disposizione ora in vigore; alla quale per altro si consente tale interpretazione, che bene spesso le repliche degl'interroganti sono più diffuse delle interrogazioni stesse. E noi abbiamo trovato un solo caso (C. D., 6 giugno 1877) in cui la Camera non autorizzò gl'interroganti a rispondere ai ministri.

§ 2.

Inchieste.

a) *Natura e precedenti legislativi delle inchieste parlamentari.*

506. Per chiarire esattamente di quali inchieste sia argomento il presente paragrafo, ci fa mestieri dire alcuna cosa delle varie maniere d'inchiesta e delle attinenze che esse hanno col Parlamento.

La massima distinzione che si deve fare delle inchieste deriva dal potere che le ordina. Sotto questo aspetto si hanno inchieste che si suole denominare *reali* ed inchieste *parlamentari*; le prime poi, in ragione dell'autorità che le decreta si scompongono, in *governative* e *ministeriali* le quali alla loro volta assumono il nome di *amministrative* o *giudiziarie* o *miste* secondo che i funzionarii chiamati ad eseguirle appartengano all'ordine amministrativo od al giudiziario o ad entrambi insieme.

Tanto nel caso che disponga l'inchiesta d'iniziativa propria, come in quello che vi sia indotto da un voto del Parlamento ⁽¹⁾, il Governo può rendere pubblica la relazione dove lo stimi opportuno. Diceva infatti il presidente del Consiglio, Rattazzi, nella tornata della Camera 7 luglio 1867 che: « quando si tratta non di un'inchiesta parlamentare,

(1) C. D., 14 marzo 1863, pag. 5822; 2 giugno 1871 pag. 2578; 26 gennaio 1869, pag. 8991; 19 luglio 1879, pag. 8502 e 28 marzo 1881, pag. 4753.

ma di un'inchiesta governativa, ordinata dal Governo nell'interesse del servizio, il Governo soltanto è giudice della convenienza o no della pubblicazione. »

Ma è ben inteso che la Camera può manifestarsi d'avviso contrario, perocchè anche tale atto del Governo cada sotto il sindacato parlamentare.

E veramente, se risulta che alcune relazioni furono dal Governo spontaneamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* e che altre furono comunicate direttamente alla Camera ⁽¹⁾ risulta altresì che in qualche caso la Camera richiese espressamente di essere informata dei risultati di un'inchiesta governativa. Così nel 7 luglio 1867 essa invitava il Governo a pubblicare la relazione dell'inchiesta sulla marineria, ordinata per decreto reale, e nel 23 giugno 1880 quella dell'inchiesta ministeriale sulla biblioteca Vittorio Emanuele.

507. La pubblicazione può dar luogo o a discussioni, come quella per l'inchiesta relativa alla biblioteca Vittorio Emanuele (C. D., 13 dicembre 1880), o ad interrogazioni, come quelle dei deputati Breda e Torrigiani a proposito dell'inchiesta sul macinato (C. D. 16 maggio 1870) od infine a deliberazioni come quella con la quale nel 2 maggio 1871 la Camera stabiliva di nominare una Giunta perchè esaminasse gli atti della Commissione d'inchiesta sulla marineria italiana, ne riferisse e presentasse alla Camera le sue conclusioni.

Ma è ben difficile che in somiglianti determinazioni non si manifesti o non si sospetti un indebito ingerimento sul potere esecutivo; e però abbiamo veduto nel 13 giugno 1877 il Ministero opporsi vigorosamente ad ogni riesame dell'inchiesta amministrativa già compiuta sul consolato italiano di Nuova York.

508. Le inchieste parlamentari, — lasciando da parte le elettorali e le istruttorie per l'accusa dei ministri, le quali trovano altrove il loro svolgimento, — si dividono in due grandi gruppi, che corrispondono alle funzioni del Parlamento.

E talora la funzione legislativa, che si manifesta per mezzo dell'inchiesta, penetra nel vivo dell'amministrazione.

(1) C. D., 13 giugno 1877, pag. 4443 e 12 febbraio 1883, pag. 1158.

Così nel 28 febbraio 1866 la Camera ordinò un'inchiesta sull'amministrazione dello Stato dal 1859 al 1865 con l'incarico non solo di metterne al nudo gli errori, ma di studiare « il sistema amministrativo e di contabilità onde essere al caso di accennare ai principii direttivi di quella riforma generale spedita e meno costosa, che è fra i primari bisogni della nazione. »

E nel 5 giugno 1871 prese la seguente deliberazione:

La Camera, allo scopo di migliorare l'andamento e l'esazione dell'imposta di macinazione dei cereali, nomina una Commissione di sette deputati con incarico di esaminare e riferire entro l'anno corrente, con le proposte che potessero occorrere, intorno all'andamento della tassa del macinato nelle varie parti del regno, curando specialmente nelle sue ricerche i vari sistemi di esazione dell'imposta stessa.

Ma ad indagare i fatti che devono essere di sussidio alla legislazione, più spesso che per inchieste parlamentari, si procede con inchieste governative o con inchieste ordinate per legge; nelle quali le Commissioni alcuna volta sono costituite esclusivamente da membri del Parlamento, come quelle la cui durata non può essere troncata nè interrotta dalle vicende parlamentari.

Siffatte inchieste soglionsi chiamar *pubbliche* sebbene la pubblicità non sia un carattere ad esse esclusivo; tanto che fu svolta pubblicamente anche l'inchiesta personale per la Regia dei tabacchi.

Quando le Commissioni per codeste inchieste, che ci pare più proprio chiamare *legislative*, sono elette per decreto reale, non hanno rapporto che col Governo ed è il Governo stesso che ne presenta le relazioni al Parlamento; quando sieno nominate per legge, esse rimangono autonome e comunicano direttamente col Governo e col Parlamento.

509. Dalle cose premesse discende naturalmente che dovrebbero chiamarsi vere e proprie inchieste *parlamentari* esclusivamente quelle dirette a reprimere un abuso della amministrazione od a migliorare l'amministrazione medesima, quelle cioè che concernono direttamente i rapporti tra il Parlamento ed il potere esecutivo; ed è di queste che specialmente intendiamo occuparci.

510. Nessuno osò contestare direttamente al Parlamento il diritto di esercitare il proprio sindacato amministrativo o politico per via d'inchiesta.

E di vero fino dal 1788 Fox aveva sostenuto 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⁾. »

A questo proposito diceva il senatore Vacca l'8 giugno del 1864 nell'Assemblea vitalizia:

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 organizzare l'esercizio del diritto d'inchiesta se si vuole che la responsabilità ministeriale diventi una verità e non si riduca ad una finzione costituzionale.

Nè diversamente esprimevasi nella stessa tornata il senatore Cadorna:

Il solo modo, egli diceva, di conservare al regime costituzionale la naturale sua virtù è quello di essere severi nel riconoscere le attribuzioni di ciascun potere, mantenendoli strettamente nei limiti delle proprie competenze; ma di essere poi larghi, anzi larghissimi nello accordare a ciascuno di essi i mezzi per esercitare quelle attribuzioni che si riconoscano essere proprie sui medesimi.

Ma le opposizioni si manifestarono intorno al modo di assicurare l'esercizio del diritto d'inchiesta, negando alcuni la convenienza di regolarlo mediante una legge, altri rifiutando i mezzi necessari per attuarlo.

Così, mentre tutti sono d'accordo che le Camere, avendo esclusiva competenza di giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri e rispettivamente quella di accusare e di giudicare i ministri del Re, possano disciplinare queste loro attribuzioni statutarie con norme regolamentari, alcuni ritengono che lo stesso accada per ogni maniera d'inchiesta, che serva ad esplicitare le funzioni proprie del Parlamento, ed altri invece che occorra od una legge generale od una speciale per ogni singolo caso.

511. Il Parlamento italiano si dibatte ancora tra queste incertezze. Fino dal 1858, avendo i ministri Cavour e De Foresta

(1) Parl. Hist. vol. XXIV, pag. 571.

presentato un disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali, v'includevano alcune norme che si estendevano ad ogni maniera d'inchiesta e riguardavano la facoltà di far comparire ogni persona avanti le Commissioni d'inchiesta sotto le minacce contenute nel Codice di procedura penale; quel disegno di legge però non arrivava nemmeno alla relazione.

Ma nel maggio 1863, avendo la Commissione del bilancio proposto e la Camera approvato una inchiesta sulle condizioni della marineria militare e mercantile, la Commissione cui venne deferito l'incarico non istimò di poterlo compiere senza una legge speciale. Perciò nel 10 luglio 1863 il ministro guardasigilli Pisanelli presentò un disegno di legge, il quale, con lievi emendamenti, veniva dalla Camera approvato nel 22 luglio dello stesso anno ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DISEGNO DI LEGGE MINISTERIALE EMENDAMENTI dei senatori CADORNA e VACCA

Art. 1. Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a sé e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le norme stabilite al capo terzo, lib. 2° del Codice di procedura penale, osservando in questo caso le disposizioni del titolo III, lib. 3° di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice d'istruzione dagli articoli 176, 177, 178 e 179 del Codice stesso.

Art. 2. Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie e di chiedere comunicazione di atti e documenti.

Art. 3. Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalle Commissioni d'inchiesta esser delegati ad uno o

Art. 1. Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni per fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare avanti a sé e interrogare le persone atte a fornirle.

I testimoni che si rifiutassero di ottemperare a questa chiamata potranno essere tradotti avanti le Commissioni per essere interrogati.

Potranno i testimoni ed i periti essere interrogati sotto il vincolo della seguente formola: Prometto sul mio onore di deporre la verità, null'altro che la verità e tutta la verità.

Art. 2. Avranno pure facoltà di chiedere la comunicazione di atti e documenti.

Art. 3 (soppresso).

Questo disegno di legge, per le ragioni che vedremo tra poco, non fu accolto dal Senato, di maniera che la Commissione per l'inchiesta sulla marineria mercantile, nel 12 luglio 1864, rinunciava all'ufficio.

più dei suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

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

Art. 5. Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal presidente del tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo incarico, e, dove non vi sia tribunale, dal giudice di mandamento.

Art. 6. Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365 n. 5, 367, 368, 369 n. 4, 370 n. 4, 371 e 373.

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

Art. 7. Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari, ai quali la Commissione trasmetterà i processi verbali, gli atti e le notizie opportune.

Art. 4. I testimoni potranno essere citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

Art. 5. Le indennità dovute ai testimoni saranno, sulladomanda degl'interessati, liquidate dalla Commissione d'inchiesta.

Art. 6 (*identico*).

Il rifiuto de' testimoni a presentarsi, la falsa testimonianza o perizia, la reticenza e la renitenza a deporre, la subornazione od istigazione alla falsa testimonianza o perizia saranno puniti rispettivamente a norma dell'articolo 373 del Codice penale, quando la Commissione accolga le dichiarazioni sotto il vincolo della formola espressa nel secondo capoverso dell'art. 1.

Il rifiuto di comunicare le carte ed i documenti richiesti dalla Commissione sarà punito a' termini dell'art. 370 n. 4, con la diminuzione prescritta dall'articolo 573 del detto Codice.

Art. 7. Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari a norma delle rispettive loro competenze.

Art. 7 bis. Sono eccettuati dalle disposizioni dei precedenti articoli:

1. I deputati, sulle elezioni dei quali volgesse l'inchiesta;

La stessa proposta, salve le modificazioni necessarie per estenderla alla Toscana, ritornava innanzi alla Camera per iniziativa del deputato La Porta nel 20 dicembre 1865 e poi veniva ripresentata dai ministri Tajani e Villa nel

2. Coloro contro i quali esistesse un procedimento giudiziario per imputazione di broglio elettorale, o contro i quali si fosse iniziato un procedimento giudiziario per gli stessi fatti che costituiscono il soggetto dell'inchiesta;

3. Coloro che si troveranno nelle condizioni indicate dagli articoli 162, 272 e 274 del Codice di procedura penale con le persone accennate nei numeri 1 e 2 del presente articolo.

4. I ministri della Corona, e gli agenti di qualunque ordine e grado del potere esecutivo richiesti di deporre, di fornire informazioni o documenti in tale loro qualità, ove nel termine di giorni otto dalla data della citazione, intimazione o chiamata giustificino di avere avuto dal ministro da cui dipendono il divieto in iscritto di ottemperarvi.

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

Art. 8. Se la Camera dei deputati avrà nominato una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito; salvo che si tratti di fatti di broglio elettorale connessi con reati comuni, e non costituenti per sè imputazione di reato e salvi pure i casi che la Camera abbia sospesa la propria decisione finchè l'autorità giudiziaria abbia pronunciato, ovvero la Camera sia stata sciolta prima che abbia deliberato sulla elezione.

Il deputato però, la cui elezione sarà stata convalidata, non potrà più essere tradotto in giudizio per i fatti di broglio relativi alla medesima.

10 giugno 1879 e nel 31 maggio 1880, con la sola aggiunta relativa alle inchieste giudiziarie ⁽¹⁾. Ma non una volta potè giungere allo stadio di relazione.

512. Il disegno di legge del ministro Pisanelli fu da questi sostenuto nel Senato; ma il vigore della difesa ed il potente aiuto dei senatori Cadorna, Pareto e Vacca

Art. 9. I risultamenti delle inchieste parlamentari, le deliberazioni della Giunta d'inchiesta e quelle successive di una delle due Camere non possono invocarsi nè a carico, nè a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire e ripigliare il procedimento giudiziario.

Art. 10. Ciascuna delle due Camere potrà, per caduna delle inchieste da essa ordinate, fissare i limiti delle facoltà della Commissione d'inchiesta, entro i termini della presente legge.

Art. 11. Le disposizioni della presente legge non pregiudicano ai diritti giudiziarii, spettanti rispettivamente a caduna delle due Camere, in virtù degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto per l'esercizio delle attribuzioni dai detti articoli alle medesime affidate, nè al diritto di ciascuna Camera dipendente dall'art. 61 dello Statuto stesso.

Art. 12. Gli articoli del Codice penale e di procedura penale da osservarsi a tenore della presente legge potranno, per gli effetti della medesima, essere pubblicati insieme con essa nelle provincie toscane.

⁽¹⁾ Art. 9. Le inchieste che la Camera delega all'autorità giudiziaria in genere saranno eseguite dal magistrato che, ad invito del ministro di grazia e giustizia, sarà designato dalla prima sezione della Corte d'appello nel cui distretto l'inchiesta deve aver luogo.

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

bastarono appena per indurre l'Assemblea vitalizia a rimandarlo, dopo una discussione di tre giorni (7, 8 e 9 giugno 1864), alla Commissione che ne aveva proposto il rigetto. E nemmeno il controprogetto presentato alla Commissione stessa dai senatori Cadorna e Vacca, ed approvato da quest'ultimo come ministro, succeduto al Pisanelli, poté impedire che l'ufficio centrale insistesse nel respingerlo, concludendo col seguente ordine del giorno, che non fu per altro sottoposto alle deliberazioni del Senato:

Atteso che non è abbastanza dimostrato il bisogno di una legge generale sulle inchieste parlamentari, massime a fronte delle varie inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi, e che per altra parte il controprogetto di legge che trovasi ora sostituito a quello già votato dall'altro ramo del Parlamento presenta tuttavia alcune difficoltà, che si potranno all'occorrenza meglio risolvere dopo qualche maggiore esperienza, se ne rinvia la discussione alla prossima Sessione.

Come si vede, la ragione principale del rigetto era in apparenza la nessuna necessità di una legge generale; dedotta dal fatto, che parecchie inchieste eransi potute compiere senza la legge; ma il senatore Vacca aveva già recato contro questo argomento l'esempio della Commissione d'inchiesta per il brigantaggio, la quale si era rivolta al procuratore generale presso la Cassazione di Napoli per sentire come doveva regolarsi contro la resistenza di alcuni funzionarii amministrativi e ne aveva avuto per consiglio che delegasse il giudice istruttore. Espediente che, se depone in favore del concorso volonteroso dell'autorità giudiziaria all'opera del Parlamento, mostra tuttavia che l'azione del Parlamento medesimo può essere soggetta talvolta al beneplacito dell'ordine giudiziario. Senza dire che non è conforme alle norme del diritto comune il trasferire poteri che non si hanno e che il delegato non può avere in maggior misura di quello che non ne abbia il delegante.

Le obiezioni versarono inoltre sulla inutilità di una legge, ritenendosi che soccorra all'uopo la facoltà regolamentare; come se per via di regolamenti o di deliberazioni, prese caso per caso, si potessero imporre obblighi e penalità ai cittadini. Da ultimo si combattè la legge ritenendo ad essa preferibile il promuovere leggi speciali ogni

volta se ne presentasse il bisogno. A quest'argomento però fu obbiettato che riuscirebbe pericolosissimo autorizzare volta per volta una Camera a limitare le facoltà delle quali l'altra creda di avere bisogno.

Il timore degli abusi, che trapelava tra le righe della relazione del Senato, fu dal senatore Cadorna dimostrato inefficace ad impedire l'esercizio di un'attribuzione essenziale del potere legislativo; e ad ogni modo sarebbe stato rimosso dal controprogetto Cadorna e Vacca, che riduceva l'azione del Parlamento nei suoi veri confini; — e che per ciò fu riprodotto — onde, secondo noi, la opposizione fu ridotta realmente al pericolo di cadere nella confusione dei poteri.

Contro tale confusione, — insussistente in diritto perchè procedimenti giudiziali ed inchieste hanno fine diverso, — sta il fatto del procedimento elettorale nel quale, la Camera da una parte, l'autorità giudiziaria dall'altra, possono procedere e procedono indipendentemente, ciascuna secondo il proprio obbiettivo, che è per l'una di conoscere della regolarità del procedimento elettorale e per l'altra di punire i reati che durante l'elezione si siano per avventura commessi.

Anzi il deputato D'Ondes Reggio, nella tornata 5 dicembre 1873 sostenne, che nessun procedimento giudiziario possa porre ostacolo al diritto d'inchiesta parlamentare, confortando l'argomento con l'inchiesta contro Warren Hastings (1783), che fu appunto un'inchiesta sull'amministrazione della giustizia.

Non manca neppure da noi l'esempio di un'inchiesta parlamentare compiuta sugli stessi fatti ch'erano oggetto di un'inchiesta giudiziaria, quella sui fatti di Torino dei 21 e 22 settembre 1864.

513. Parrebbe superfluo avvertire che le inchieste non possono venir proposte che da membri del Parlamento e del Governo, se un incidente avvenuto nella Camera dei deputati l'11 aprile 1862 non ammonisse che per codesta via possono insinuarsi nel Parlamento proposte d'estranei.

Discutendosi in quella tornata un disegno di legge per la spesa relativa all'Esposizione di Firenze, la quale, da centocinquantomila lire ch'era stata preventivata, era salita a due milioni e trecentomila lire, si diede comunicazione di una lettera con la quale lo stesso Comitato esecu-

tivo dell'Esposizione chiedeva un'inchiesta. In seguito a ciò il deputato Boggio fece questa proposta:

La Camera, aderendo al desiderio dei membri del Comitato dell'Esposizione di Firenze per un'inchiesta parlamentare, ecc.

Ma dovette ritirare la proposta stessa per ciò che il deputato Mellana la combattè come incostituzionale.

b) *Procedimento.*

514. Fino al 1868 non vi era alcuna norma sicura intorno al modo di proporre inchieste ed alcune furono deliberate dalla Camera senza l'esame preventivo degli Uffici; ma il regolamento approvato in quell'anno dispose che le proposte d'inchiesta fossero equiparate ad ogni altra proposta d'iniziativa parlamentare. E, sebbene il deputato Rattazzi abbia sostenuto, nelle tornate 10 maggio 1871 e 19 giugno 1872, che anche le proposte di emendamenti, articoli, controprogetti ed ordini del giorno sono d'iniziativa parlamentare e che quando l'inchiesta si colleghi con l'argomento in discussione non debba essere assoggettata all'esame degli Uffici, fu tuttavia la disposizione dell'articolo 76 del regolamento della Camera generalmente intesa per modo, che le inchieste debbano percorrere gli stadii prescritti per le proposte di legge presentate da deputati. Con tutto ciò nell'aprile 1882 si è largamente discusso intorno ad un'inchiesta sulla marineria da guerra, dal deputato Nicotera proposta direttamente all'Assemblea, e nel 5 giugno 1871 fu accolta senz'altro la proposta del deputato Corbetta per un'inchiesta sulla tassa del macinato.

Nel regolamento del Senato non essendovi alcuna disposizione particolare per le inchieste, quell'Assemblea, non ostante l'opposizione del senatore Conforti, nel 2 maggio 1872, convenne col senatore Chiesi nel mandare agli Uffici la proposta del senatore Menabrea per un'inchiesta sulle condizioni della pubblica istruzione; e questa è la sola proposta d'inchiesta fatta in quell'Assemblea.

515. Quando la Camera accolga una proposta d'inchiesta, le rimane da determinare il numero dei commissarii, il modo di elezione e le facoltà loro.

Il numero dev'essere dispari ed oscillò tra i cinque ed i quindici, a seconda dell'importanza della inchiesta. Commissioni di quindici per altro non ve ne furono che due,

quelle cioè per la inchiesta sulla marineria (1863) e sull'amministrazione finanziaria (1865).

Quanto alla nomina, il Regolamento dispone che venga fatta per schede, oppure che la Camera possa delegarla al presidente; e nel maggior numero dei casi si ricorse a questa delegazione, senza distinzione alcuna tra la qualità e l'importanza dell'inchiesta; di maniera che, delle due Commissioni or ora accennate, quella per l'inchiesta sulla marineria venne nominata dal presidente. Ed il presidente stesso elesse le Commissioni per le inchieste personali.

• Sebbene gli scrittori di diritto parlamentare sieno generalmente contrarii a questa delegazione, considerando il carattere politico del presidente della Camera, giova tuttavia ritenere che, se la nomina del presidente è un atto politico, non sarebbe possibile vedere nell'esercizio delle funzioni presidenziali se non l'imparzialità fatta persona; e però dove sia a temersi che la passione di parte induca la maggioranza dell'Assemblea ad abusare del numero, è prudente rimettere la scelta a chi, rispettando l'altissimo ufficio di cui è rivestito, tutelerà certamente il decoro dell'Assemblea. E seguiti infatti nella nostra Camera che le Commissioni d'inchiesta elette dal presidente furono composte sempre in guisa da soddisfare le più scrupolose esigenze.

Ma anche quando la nomina sia stata riserbata alla Camera, riteniamo che questa non siasi scostata dalla pratica del voto limitato; la quale veniva dal deputato Sineo spinta a segno, che per una Commissione d'inchiesta finanziaria di quindici membri, che non fu poi eletta, egli proponeva (15 febbraio 1873) che le schede recassero soltanto cinque nomi.

516. Quando la inchiesta abbia puramente carattere legislativo, nulla si oppone che sia chiamato un membro del Gabinetto a far parte della Commissione. Ed il vicepresidente della Camera, Depretis, incaricato di nominare una Commissione d'inchiesta per esaminare la convenienza di introdurre l'imposta sulla rendita, si valeva di tale facoltà comprendendo tra i commissari il presidente del Consiglio Cavour (C. D., 19 giugno 1858) dando ragione della scelta con queste parole:

Non si sorprenderà la Camera se fu chiamato un ministro a far parte di questa Commissione; io mi attenni ad un sistema

che si è praticato in paesi vecchi alla vita parlamentare, in Inghilterra, dove un membro del Gabinetto è stato chiamato a far parte della Giunta d'inchiesta appunto sull'imposta della rendita, e dirò anche che ho fatto questa scelta perchè il presidente del Consiglio dei ministri, che ha parlato più volte su codesta questione, non si è mai pronunziato in massima contrario alla medesima, anzi si mostrò disposto a studiarla e a discuterla.

517. Strumenti essenziali dell'inchiesta sono le persone ed i documenti; soltanto in casi eccezionali saranno necessari gli accessi sul luogo. Ma per quei pochi casi, cui può provvedere una speciale deliberazione della Camera, i senatori Cadorna e Vacca, nelle proposte che abbiamo riprodotte, non istimarono prudente concedere in genere alle Commissioni parlamentari il diritto d'accesso; il quale avrebbe potuto esercitarsi negli archivi e negli uffici pubblici con pregiudizio delle facoltà e della responsabilità del potere esecutivo.

Giova avvertire tuttavia che la Commissione per la inchiesta relativa alla Regia, di propria iniziativa, accedette negli uffici della Società del credito mobiliare e vi ispezionò libri e registri.

Persone e documenti per altro devono essere assicurati alle Commissioni, senza di che il diritto d'inchiesta si ridurrebbe ad una derisione.

E veramente sarebbe strano, diceva il senatore Cadorna nel 7 giugno 1864, che ci si dicesse: Voi avete il diritto di esaminare un testimonio se pure al medesimo piacerà di presentarsi avanti di voi e di deporre; voi avete il diritto di esaminare le tali carte, ma solo nel caso che chi le possiede consenta liberamente a somministrarvele.

Se non che è nella coazione dei testimonii a presentarsi, a deporre ed a giurare che si vide una invasione nel campo del potere giudiziario. E nella relazione ministeriale con la quale presentavasi nel 1858 il disegno di legge per la repressione dei brogli elettorali dicevasi a questo riguardo:

Nè si ravvisò opportuno lo stabilire che giurate debbano essere le deposizioni, potendosi fare sicuro assegnamento sulla rettitudine e sui sensi di onore delle nostre popolazioni, e 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

testimonii, 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.

Alla regola avanti accennata una sola eccezione fu fatta, nel caso in cui le Giunte parlamentari debbano procedere ad indagini dirette a chiarire fatti che possano poi provocare nella Camera l'accusa contro un ministro; allora le deposizioni dei testi debbono essere asseverate con giuramento, perchè l'inchiesta partecipa della natura dell'istruzione giudiziaria.

Nel fatto però le Commissioni d'inchiesta, incominciando da quella del giugno 1858, ricorsero ogni qualvolta furono o si stimarono autorizzate dalla Camera, ai mezzi che sono a disposizione dell'autorità giudiziaria; e quella per la Regia, nella sua prima seduta del 14 giugno, giustificò la sua risoluzione con le seguenti considerazioni con le quali sono confutate le principali obiezioni mosse a questo provvedimento:

Propostosi a discutere se ai testimonii che dovranno essere esaminati dalla Commissione abbiasi a deferire il giuramento, la Commissione unanime ⁽¹⁾ delibera affermativamente, essendosi osservato: che una Commissione parlamentare d'inchiesta deve avere tutti quei mezzi i quali sono necessari al compimento del proprio mandato, e che per l'accertamento della verità il mezzo più efficace riconosciuto dalla nostra legislazione è questo appunto della testimonianza giurata; che, ove si ritenga obbligatorio per le persone chiamate dalla Commissione a presentarsi innanzi alla medesima, deve del pari ritenersi che le loro deposizioni possano richiedersi circondate da quelle guarentigie, le quali sono riputate le più proprie ad assicurare la manifestazione della verità; che, ove per l'opposto non si riconoscesse il diritto a tali mezzi nelle Commissioni parlamentari, si verrebbe a rendere affatto vana, impotente, illusoria l'opera loro e si negherebbe intrinsecamente lo stesso diritto d'inchiesta; che principale compito della Commissione attuale, a termini della deliberazione della Camera, essendo quello di assumere testimonianze, sarebbe inopportuno di rinunciare ad attribuire alle medesime tutto quel maggior valore, quella più stringente efficacia che loro deriva dalla solennità e dalle sanzioni penali che sono inerenti al giuramento; che, ove si lasciasse agli esami a cui dovesi addivenire, pressochè il carattere di spontanee informazioni,

(1) Compongono la Commissione i deputati: Andreucci, Biancheri, Cairoli, Calvino, Casaretto, Ferracciù, Fogazzaro, Pisanelli e Zanardelli.

taluni si riterrebbero quasi in obbligo di celare il vero per la posizione in cui si possono trovare verso le persone cui torni spiacevole che certi fatti vengano rivelati; posizione che potrebbe rendere da parte dei medesimi la illimitata manifestazione della verità una indiscrezione ed una trasgressione dei propri obblighi d'ufficio, ove mancasse alla loro deposizione il carattere di una vera testimonianza nel più rigoroso senso della parola ⁽¹⁾.

Osservasi inoltre che la forza morale e la dignità della Commissione, la quale rappresenta la deputazione nazionale, verrebbe menomata ove essa si precludesse l'uso di quei mezzi, che adopera ogni funzionario quando deve procedere all'indagine dei fatti nella cerchia delle proprie attribuzioni, mentre conviene tenere alto il prestigio della Camera ed il suo potere, tanto più in questione che tocca sì d'avvicino la dignità della Camera stessa nell'interesse delle istituzioni rappresentative.

Osservasi d'altronde non esservi in ciò alcuna intrusione nelle attribuzioni del potere giudiziario, perchè non avvi disposizione di legge la quale conceda alla sola autorità giudiziaria la facoltà d'inquirere e la neghi al potere legislativo, quando esso agisce nei limiti delle sue competenze; nè a costituire la qualità di atto giudiziario influisce la forma dell'atto, ma l'oggetto in sè stesso che all'autorità giudiziaria sia riservato; e tanto la delazione del giuramento non è privilegio esclusivo per gli atti giudiziarii, che le stesse autorità consolari e marittime deferiscono il giuramento per atti amministrativi.

E dopo aver ricordati i precedenti e la necessità di uniformarsi ad essi, si soggiunge nel verbale della Commissione:

Tanto più sembrava doversi ciò ritenere, dappoichè, nel caso speciale, la Camera aveva implicitamente designato tale forma alle testimonianze da assumersi dalla Commissione; imperocchè, alla deliberazione con cui la Camera votò l'inchiesta, avendo il deputato La Porta proposto un emendamento, secondo il quale i testimoni dovevano deporre con giuramento, l'emendamento fu ritirato dietro l'osservazione fatta dal deputato Mancini in nome della Commissione, senza opposizione di alcuno nella Camera, che, cioè, accordandosi espressamente questa sola facoltà, si potesse per avventura lasciare nel dubbio e nell'incertezza gli altri poteri che alla Commissione appartengono.

(1) E potrebbe anche esporli ad accuse per calunnia o diffamazione; se i tribunali italiani interpretassero l'art. 579 del nostro Codice penale, seguendo l'esempio dato dalla Corte d'appello di Bordeaux con la sentenza 26 luglio 1878, censurata nella *Recueil général des lois et arrêts de Sirey* — 1878, parte 2^a, pag. 225.

Ai principii in questa guisa compendiatì ed all'applicazione fattane, s'aggiunge ora un titolo nuovo, vale a dire l'articolo 97 della legge elettorale, il quale se non ai Tribunali, per le inchieste che non siano elettorali, potrà servire di guida alla Camera per riconoscere alle proprie Commissioni d'inchiesta le maggiori attribuzioni. Infatti secondo quell'articolo la Commissione d'inchiesta non pure ha diritto di far citare i testimoni, concedendo loro, ove occorra, una indennità; ma ai testimoni medesimi sono applicabili le pene sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre.

Nè pare a noi che, concedendo alla Commissione d'inchiesta il diritto di far citare i testi e di vincolarli al giuramento, si possa turbare la indipendenza del potere esecutivo; perchè i funzionarii potranno sempre porsi sotto il riparo dell'art. 288 del Codice di procedura penale ed essere protetti dal Ministero.

518. Più probabile, che nel caso in cui si debbano interrogare funzionarii, può sorgere il conflitto tra una Commissione d'inchiesta ed il Governo intorno all'esame dei documenti. Perciò, mentre la facoltà di costringere i testimoni a deporre viene considerata come un pericolo d'invasione nelle attribuzioni del potere giudiziario, in quella di richiedere i documenti si ravvisa la possibilità di una coazione sul potere esecutivo.

Fino ad ora la sola Commissione d'inchiesta sulla marineria incontrò qualche resistenza da parte del potere esecutivo ⁽¹⁾, giacchè il ministro della marineria preferì comunicare ad essa soltanto per estratti i rapporti degli ispettori. Ma quella Commissione, se non avesse preferito dimettersi, avrebbe potuto recare la controversia innanzi alla Camera, arbitra suprema anche in siffatte questioni.

È evidente che, siavi o non siavi una legge, sianvi o no disposizioni coercitive, il potere esecutivo potrà sempre impedire che una Commissione d'inchiesta venga informata di fatti e circostanze ch'esso stimi pernicioso il diffondere; ma se d'altro canto la Commissione consideri quelle informazioni necessarie e la Camera venga nel suo avviso, con o senza una legge, potrà bene la Camera stessa licenziare il Ministero renitente per averne uno che

(1) C. D., 12 luglio 1864.

partecipi alle opinioni della maggioranza intorno alla cagione del conflitto.

519. L'ufficio centrale del Senato, riferendo nel 1864 sul disegno di legge per le inchieste parlamentari, ravvisò una lacuna in ciò che in quel disegno di legge non si risolveva il dubbio, se le Commissioni d'inchiesta possano o no continuare nell'esecuzione del loro mandato nell'intervallo delle sessioni.

Ma, come osservava il senatore Cadorna nella tornata 8 giugno 1864, quel dubbio dev'essere risolto con la scorta dello Statuto; e noi, scorrendo dei periodi parlamentari, abbiamo già mostrato come sia in facoltà della Camera di non distruggere il lavoro già compiuto in una precedente sessione dalle Commissioni parlamentari, sia con una disposizione di regolamento, che deliberando caso per caso.

E però al mutarsi della Sessione è stata consuetudine costante della Camera dei deputati di rinnovare il mandato alle proprie Commissioni d'inchiesta. Valga per tutti l'esempio della Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della Sardegna, alla quale fu rinnovato il mandato non solo alla nuova Sessione, ma eziandio nella Legislatura successiva a quella in cui era stata istituita.

Così nel 16 giugno 1880 fu riconfermato il mandato ai deputati che facevano parte della Commissione per l'inchiesta ferroviaria eletta dalla precedente Legislatura; mentre non si ravvisò necessaria tale riconferma per quelli che facevano parte della Commissione per l'inchiesta agraria; giacchè entravano in essa non come deputati, ma come persone elette dalla Camera.

Una sola eccezione venne fatta per la Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali e politiche della provincia di Palermo, la quale fu rinnovata (25 aprile e 1° maggio 1867) con la nuova Legislatura.

Riferendoci, per quanto concerne le attribuzioni delle Commissioni d'inchiesta, a quello che abbiamo già detto intorno alle facoltà delle Commissioni parlamentari, ci limitiamo qui ad un punto nel quale l'opera delle une si discosta da quella delle altre, vogliam dire delle conclusioni.

520. Non tutte le Commissioni d'inchiesta elette dalla Camera ebbero a presentare le loro conclusioni e taluna,

come quella per la Sardegna (3 maggio 1871) non ne presentò che una parte, nè sempre furono prese in considerazione dalla Camera; ma se la Commissione per il macinato presentò conclusioni, che furono discusse nelle tornate dal 27 marzo al 3 aprile 1873, quella per l'abolizione del corso forzoso presentò invece un disegno di legge diretto a limitare la circolazione della Banca Nazionale e ad autorizzare l'emissione dei biglietti da una lira, che fu approvato nel 3 agosto 1878; e quella per indagare le condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo presentò cinque disegni di legge per proporre: *a*) sussidii agl'impiegati in disponibilità, *b*) l'esenzione limitata dall'imposta sui fabbricati, *c*) viaggi di corrispondenza postale fra Napoli e Palermo, *d*) la ricostituzione delle sezioni dei militi a cavallo, *e*) un sussidio per le strade comunali.

521. La pubblicità è requisito essenziale delle inchieste parlamentari; ma quando gli atti delle Commissioni non vengano compiuti in adunanze pubbliche, spetta alla Camera il determinare volta per volta se i processi verbali ed i documenti relativi all'inchiesta possano essere resi pubblici.

È indubitato peraltro che ogni deputato ha diritto di prenderne visione. Questo principio venne affermato, con espresse deliberazioni, dalla Camera ⁽¹⁾ in occasione dell'inchiesta sul brigantaggio e di quella sui fatti di Torino.

Nè fu ammessa dalla Camera stessa la restrizione con la quale la Presidenza intese di applicare la prima delle accennate deliberazioni, impedendo che i deputati potessero prendere appunti ⁽²⁾.

La concessione per altro non fu scevra di inconvenienti; di guisa che il ministro dell'interno, comunicando alla Camera, nella tornata 14 giugno 1864, i risultati di un'inchiesta ministeriale, espresse il suo dispiacere che « informazioni riservatissime, riservatissimamente comunicate ad una Commissione d'inchiesta siano state recate dinanzi al Parlamento. »

E forse si deve a questo precedente se i documenti relativi all'inchiesta sul brigantaggio vennero poi suggellati

⁽¹⁾ C. D., 10 giugno 1863 e 5 gennaio 1865.

⁽²⁾ C. D., 21 luglio 1863.

e depositati nella biblioteca della Camera; se il presidente non si credette autorizzato a consegnarli alla Commissione incaricata di esaminare i provvedimenti di pubblica sicurezza, e se la Camera stessa (19 dicembre 1874) non accolse interamente la domanda di quella Commissione e deliberò che fossero ad essa consegnati soltanto quelli che fossero scelti dai tre commissarii di quell'inchiesta, ch'erano superstiti.

c) *Inchieste personali.*

522. Sebbene le inchieste personali non possano considerarsi come atti di sindacato nè amministrativo nè politico, non sarebbe tuttavia possibile parlare di inchieste senza dire delle personali, che costituiscono una preziosa prerogativa della Camera.

Dopo averne esposti i pericoli e i limiti, il prof. Arcoleo ⁽¹⁾ così compendia la ragione di siffatte inchieste:

Vi ha qualcosa di comune a tutti gli Stati liberi, che toglie via ogni differenza tra l'Inghilterra e il continente, ed è riposta nel senso di rispetto che il Parlamento deve a sè stesso. Nè la tutela della propria dignità deve invocare da altro Potere; in questo è sovrano: nè rinunziarla, mancherebbe a un diritto e insieme a un dovere. Allorchè un'istituzione è insidiata dalla condotta delle persone che sono chiamate a garentirla e a svolgerla, ha l'obbligo di difendersi e la qualità dei mezzi è definita dall'altezza del fine.

523. Da ciò riesce ben chiaro che l'inchiesta personale non può riguardare che gli atti parlamentari compiuti dai membri delle Assemblee.

Ben s'avvisarono quindi nel 1883 gli uffici della Camera dei deputati non consentendo la lettura di una proposta del deputato Coccapieller, perchè venisse fatta un'inchiesta sui suoi precedenti, e la Camera stessa ricusando (23 gennaio 1883) di dar seguito alla proposta di un *giury* d'onore per lo stesso deputato, svolta dal deputato di San Donato, e nell'11 dicembre 1884 respingendo la proposta di appurare alcuni fatti attribuiti al deputato Castellazzo precedenti la sua elezione.

(1) *L'inchiesta nel Governo parlamentare*, pag. 52.

La Camera consentì indagini relative alla rispettabilità de' proprii membri soltanto quando tale rispettabilità poteva essere stata misconosciuta da qualche atto del potere esecutivo; così come avrebbe fatto per qualsiasi cittadino che si fosse rivolto ad essa per via di petizione.

Senza occuparci qui del singolare giudizio dato dalla Camera nel 12 novembre 1849, con l'accogliere una domanda del deputato Rossi non confermato nel grado di capitano che aveva nei volontari lombardi, perchè il giudizio medesimo fu una flagrante invasione delle attribuzioni del potere esecutivo, ricorderemo che due volte soltanto la Camera fu sollecitata a pronunciarsi sulla onorabilità di deputati in relazione ad atti del Governo.

La prima nel 1861. Essendo stato il deputato Tofano privato della carica di presidente della Gran Corte criminale di Napoli, il deputato Mandoi-Albanese, nel 30 novembre di quell'anno, propose che una Commissione parlamentare esaminasse i documenti relativi a quella destituzione. Ma la Camera non accolse quella domanda se non quando venne presentata dallo stesso deputato Tofano; il quale, sotto forma di petizione, chiedeva che fosse dichiarato: 1° se era in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio; 2° se egli era indegno di sedere nel Parlamento.

La Commissione che venne eletta dal presidente ⁽¹⁾ si arrestò per altro al primo punto. E, dopo aver riconosciuto che, essendo il Tofano magistrato amovibile, il Governo aveva usato del suo dritto licenziandolo, considerava sul 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. La storia parlamentare invero, coll'insegnamento di solenni ed indeclinabili esempi, ci rende accorti dei cimenti cui andrebbe incontro questo consesso ove, con improvvido consiglio, venisse ad arrogarsi il potere di pronunciare

⁽¹⁾ Era composta dei deputati: Capriolo, De Luca, D'Ondes Reggion, Farini e Melegari, *relatore*.

sulle accuse mosse contro i deputati, e di dichiarare, per qualunque forma si fosse, questi o quelli, secondo la natura delle imputazioni, degni o meno degni di sedere nel suo seno;

Che così presso noi come presso tutte le nazioni libere un tale potere in linea giuridica è riservato esclusivamente ai tribunali, ed in linea politica agli elettori, i quali lo esercitano non senza efficacia quando vi son chiamati, dando o ricusando i nuovi suffragi;

Che non potendo l'implorata inchiesta, qualunque ne fosse l'esito, riuscire se non a creare un precedente contro il quale ciascuno di noi ha mandato di premunire le nostre libere istituzioni, sia meno perciò ancora il caso di accogliere questa seconda parte della petizione.

E la Camera, dopo due giorni di discussione (15 e 16 gennaio 1862) secondò la proposta della Commissione di passare all'ordine del giorno; e soltanto per dare pure una soddisfazione al deputato Tofano, il quale insisteva per l'inchiesta, ordinò la pubblicazione dei documenti; ricusando però dopo (30 gennaio 1862) di ritornare sull'argomento. In seguito a questa deliberazione, il deputato Tofano rinunciava al mandato, che gli veniva poi riconfermato dagli elettori di Airola, per altre due legislature.

Dalla linea di condotta, così correttamente tracciata in quella circostanza, si allontanava in parte la Camera l'anno appresso, esponendo un giudizio sulla onorabilità del deputato La Masa.

Questi nel 9 aprile 1862, ritenendosi pregiudicato dalla decisione d'una Corte d'onore, invocò un'inchiesta, e la Camera deliberò che dal presidente venisse eletta una Commissione, cui il ministro della guerra avesse a comunicare in via riservata gli atti del giudizio e la quale esaminasse se v'era modo di sottoporre a nuovo esame la condotta militare del deputato La Masa.

Or bene, la Commissione nella sera dell'11 aprile leggeva il suo rapporto nel quale concludeva che negli atti comunicati ad essa vi erano: « motivi sufficienti, d'ordine puramente militare, che escludevano ogni altro giudizio *senza però che ne restassero menomamente lesi l'onore e le qualità di benemerito cittadino italiano* del deputato La Masa, che di opere e di sostanze non fu avaro alla patria; » e quindi non trovava di far luogo all'inchiesta. La Camera a sua volta approvava questa conclusione, ricusando il giorno appresso di accogliere la domanda del deputato La Masa,

perchè la Commissione prendesse in nuovo esame i documenti da lui prodotti.

524. Se non è ammissibile un'inchiesta sulla onorabilità di un deputato, non è tuttavolta interdetto che la Camera si occupi in qualche maniera delle accuse che possano essere fatte ad un suo membro.

Così essendosi, in una perquisizione fatta al direttore del *Conciliatore* di Napoli, sequestrate lettere del deputato Cantù, dai giornali locali riprodotte a brani, i quali davano luogo al sospetto che quel deputato accarezzasse propositi liberticidi, il deputato Sebastiani, nella tornata 21 maggio 1866, ne fece argomento d'interpellanza alla Camera; e il dì seguente lo stesso deputato Cantù chiese la pubblicazione di quelle lettere. Ma la Camera, non ritenendo di dover occuparsi delle opinioni espresse nelle lettere stesse, opinioni che apparvero costituzionalmente incensurabili, approvò l'ordine del giorno puro e semplice.

E minor seguito ebbe l'interrogazione rivolta al guardasigilli il 28 marzo 1874 dai deputati Suardo e Nicotera intorno ad un atto delittuoso, che si credeva compiuto dal deputato Capozzi come avvocato. Giacchè, in seguito ad una lettera dello stesso deputato ed alle spiegazioni date nella tornata successiva dal ministro guardasigilli, le quali escludevano il fatto, la Camera ritenne l'incidente esaurito.

525. Di inchieste personali pertanto non se n'ebbero fortunatamente che due nel Parlamento italiano, quelle, cioè, relative alla concessione delle strade ferrate Meridionali ed alla Regia cointeressata dei tabacchi.

La prima fu promossa dal deputato Mordini, il quale nel 21 maggio 1864 formulò la seguente proposta, approvata dalla Camera quasi ad unanimità:

La Camera, considerando che la pubblica opinione è grandemente preoccupata da fatti relativi alla Società delle ferrovie meridionali, i quali fatti si vorrebbero imputabili a qualche individuo rivestito della qualità di deputato, delibera che si proceda ad una inchiesta parlamentare, la quale metta in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata in quelli la dignità della rappresentanza nazionale, e proponga i mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità.

La seconda ebbe origine da una proposta dei deputati Ferrari, La Porta e Damiani; la quale, in seguito all'auto-

rizzazione avutane dagli Uffici, fu letta nella tornata del 1° giugno 1869. Essa era così concepita:

La Camera, convinta che dopo un recente processo ⁽¹⁾ sia sorta per essa la necessità di una inchiesta sui fatti concernenti la Regia cointeressata, delibera che una Commissione d'inchiesta parlamentare metta in luce se, e fino a qual punto, sia stata rispettata la dignità del Parlamento da tutti i suoi membri.

526. Per la prima il presidente elesse, seduta stante, la Commissione la quale raccolse privatamente, nè si sa con quali forme e garanzie, le testimonianze, udì i prevenuti e nel 14 luglio faceva istanza perchè la Camera si convocasse in seduta segreta per udire la relazione e deliberare poi se dovesse oppur no stamparsi. Ma, in seguito alle opposizioni dei deputati Bastogi e Crispi, la Camera deliberò che il giorno seguente la relazione fosse letta in seduta pubblica.

La procedura fu assai più laboriosa per l'inchiesta sulla Regia, che riuscì ad avere caratteri determinati e precisi.

Svolta nella tornata 2 giugno 1869 la proposta dal deputato Ferrari, essa diede luogo a fatti personali dei deputati Civinini, Brenna e Crispi e fu combattuta dal deputato Boncompagni. E la Camera terminò la discussione approvando, con 127 voti contro 94 e 5 astensioni, una proposta del deputato Bonghi in questi termini:

La Camera sospende ogni deliberazione sino a che il deputato Crispi abbia in seduta pubblica dichiarati i fatti che egli ha detto di sapere, e passa all'ordine del giorno.

Se non che, due giorni dopo, il deputato Guerzoni ritornò sull'argomento facendo formale proposta che si nominasse la Commissione d'inchiesta.

Altre proposte furono presentate nel senso che il deputato Crispi fosse invitato a precisare l'accusa e tutte vennero inviate al Comitato privato, che in quel tempo teneva luogo degli Uffici.

Ma, avendo il Comitato differito di qualche giorno la risoluzione, fu ripresa la proposta nel giorno successivo dal

(1) Un processo di diffamazione svoltosi a Milano a carico del *Gazzettino Rosa* dietro querela del deputato Civinini.

deputato Lobbia e la Camera, dopo una discussione animatissima, finì coll'accogliere una formola di deliberazione del deputato Sanguinetti in questi termini:

La Camera, udite le dichiarazioni dell'onorevole Lobbia, prende in considerazione la proposta d'inchiesta e la manda al Comitato privato per lunedì.

Nel giorno designato, il Comitato a grande maggioranza votò la seguente formola di deliberazione, proposta dai deputati Berti e Mancini:

Il Comitato nomina una Giunta col mandato di proporre alla Camera che facciasi luogo ad un'inchiesta parlamentare, creando all'uopo una Commissione d'inchiesta di nove membri con gli ordinarii poteri istruttori delle Commissioni d'inchiesta parlamentare, incaricata di prendere cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziate dall'onorevole Lobbia e delle testimonianze annunziate dall'onorevole Crispi, e di procedere oltre nell'inchiesta, ove lo creda conveniente, per qualsiasi fatto d'illecita partecipazione di alcun membro della Camera nell'affare della Regia dei tabacchi, ovvero, in caso contrario, di arrestarsi e riferirne alla Camera.

Disponendosi per tal guisa un esame preliminare delle accuse, si faceva ragione al principio, sostenuto specialmente dall'onorevole Bonghi, che non si debba procedere ad inchieste personali se non sopra denuncie concrete sia in riguardo ai fatti che alle persone.

E la Commissione, composta dei deputati Berti, Fabrizi, Nicola, Finzi, Mancini, Piroli, Samminiatielli, relatore, e Sella, presentava tosto il suo rapporto concludendo con una formola di deliberazione che, dopo due giorni di discussione, veniva dalla Camera accolta con poche modificazioni.

In essa fu tracciato l'intero procedimento dell'inchiesta e però stimiamo opportuno riferirla integralmente:

Art. 1. Sarà nominata una Commissione d'inchiesta composta di nove membri della Camera cogli ordinarii poteri istruttori delle Commissioni d'inchiesta parlamentare.

Essa prenderà cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziati dall'onorevole Lobbia, delle testimonianze annunziate dall'onorevole Crispi, ritirerà i documenti e sentirà in formale esame, oltre i deputati medesimi, i testimoni da essi indicati.

Avrà facoltà di udire anche altri testimoni, se apparisca necessario, ma senza eccedere i limiti di una informazione preliminare.

Ove trovi fondamento sufficiente ad istruzione ulteriore per qualsiasi fatto di illecita partecipazione nella Regia dei tabacchi da parte di alcun membro della Camera, la Commissione proseguirà nell'inchiesta.

In caso contrario si arresterà e riferirà alla Camera.

Art. 2. Nel primo stadio, di che al primo capoverso dell'articolo precedente, gli atti della Commissione saranno assunti senza l'intervento del pubblico.

Il deputato, per altro, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscano, sarà invitato a comparire avanti la Commissione ed a dare, ove occorra, le sue spiegazioni.

Gli atti di questo primo stadio, i documenti e gli esami relativi saranno resi di pubblica ragione al momento in cui la Commissione presenterà la sua relazione.

La Commissione non potrà procedere al secondo stadio d'istruttoria, indicato nel secondo capoverso del primo articolo, senza aver dato avviso al deputato, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscano, dell'oggetto dell'inchiesta ulteriore.

Art. 3. Tanto nel primo quanto nel secondo stadio d'istruttoria, gli esami testimoniali e gli interrogatorii dovranno essere seduta stante verbalizzati ed immediatamente sottoscritti dalla persona esaminata ed interrogata, dal presidente della Commissione e dal suo segretario.

Art. 4. Nel secondo stadio gli esami testimoniali e gli interrogatorii avranno luogo in una sala aperta al pubblico.

Nel caso in cui la pubblicità immediata potesse nuocere alla scoperta del vero, la Commissione con sua deliberazione motivata potrà, per atti od operazioni speciali, derogare alla regola della pubblicità delle sedute. La deliberazione relativa ed i verbali degli esami in tal caso assunti dovranno essere pubblicati nel corso od in fine dell'istruttoria.

Art. 5. Il deputato contro cui si proceda avrà diritto di assistere alle sedute pubbliche della Commissione; potrà esigere che i mezzi di prova dedotti a suo carico nello stadio preliminare o negli atti posteriori, assunti fuori della presenza del pubblico, siano nuovamente escussi in suo contraddittorio; avrà facoltà di produrre tutti quei mezzi a discarico che giudicherà opportuni, e di ottenerne l'esaurimento, entro il termine e nei modi che dalla Commissione verranno stabiliti.

Art. 6. Per l'ordine e la disciplina nelle sedute pubbliche, il presidente della Commissione avrà quegli stessi poteri dei quali è investito il presidente della Camera in virtù dei regolamenti.

Art. 7. Se le circostanze lo richiederanno, la Commissione avrà facoltà di delegare atti speciali d'istruttoria ad uno o più dei suoi membri.

Art. 8. Per la validità delle deliberazioni della Commissione, quando si tratterà delle conclusioni da presentare alla Camera, si richiederà la presenza almeno di sette dei suoi membri.

Art. 9. La Commissione procederà senza interruzione nell'adempimento del suo ufficio. Anche in caso di proroga della Sessione, continuerà le sue operazioni, terminate le quali, farà stampare e distribuire la sua relazione con gli annessi atti e documenti.

Art. 10. Fra la distribuzione a stampa della relazione finale della Commissione con gli atti e documenti dell'inchiesta che vi dovranno essere annessi, e la discussione delle conclusioni relative nella Camera, decorrerà almeno lo spazio di otto giorni.

Appena approvate queste istruzioni, la Camera ad unanimità affidò la nomina della Commissione al presidente, Mari, il quale il dì appresso la compose nel modo che abbiamo già visto nel paragrafo precedente.

Due giorni dopo la Commissione incominciò gli atti preliminari; compiuti i quali, faceva inserire nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 giugno 1869 la seguente ordinanza, approvata all'unanimità:

La Commissione d'inchiesta parlamentare deliberata dalla Camera dei deputati nella seduta dell'11 corrente,

Uditi i deputati Crispi e Lobbia e i testimoni indicati;

Presa cognizione dei documenti presentati;

Uditi i deputati Brenna, Civinini e Fambri, ai quali quelle testimonianze e quei documenti si riferiscono;

Ritenuto che gli elementi finora raccolti rendono opportune ulteriori indagini che valgano a determinare nettamente la posizione di ciascuno degli interessati,

Riserva ogni apprezzamento sul merito, e

Delibera di proseguire l'inchiesta in seduta pubblica.

Le sedute pubbliche della Commissione cominceranno giovedì 1° luglio.

La mattina del giorno stabilito infatti incominciarono le sedute pubbliche nell'aula destinata alle riunioni della Camera, coll'assistenza degli stenografi. E dopo sei sedute la Commissione ne discusse per tre giorni i risultati, presentando nel 12 luglio 1869 la sua relazione documentata.

527. La importanza dei disegni di legge che vennero di poi innanzi alla Camera, impedì che quella relazione fosse discussa, non ostante le sollecitazioni fatte dai deputati Brenna, Fambri e Civinini nelle tornate 4 aprile e 26 luglio 1870; ma nello stesso anno, la Camera essendo

stata sciolta, gli elettori confermarono la loro fiducia nei deputati Civinini e Fambri.

La relazione dell'inchiesta sulle Meridionali invece venne letta nel 15 luglio 1864 e discussa il giorno seguente con partecipazione del deputato Bastogi. E la Camera, con 153 voti contro 10 e 43 astenuti, approvò le conclusioni della Commissione; riservandosi di deliberare sulla terza, che esprimeva un voto per la presentazione di una legge sulle incompatibilità parlamentari. Accolse poi quest'ultima traducendola in un formale invito al Ministero nella tornata 17 luglio 1864.

528. L'inchiesta personale è un atto morale insieme e politico; e quindi il risultato di essa non ha i caratteri di una sentenza. Ecco la ragione per cui la inchiesta non può determinare alcuna invasione nel campo giudiziario, quand'anche si serva degli strumenti proprii dell'ordine giudiziario.

Nelle conclusioni alle quali vennero le due Commissioni d'inchiesta non si trova infatti che un giudizio morale e politico.

Quella per le ferrovie Meridionali, dopo avere escluso ogni sospetto di corruzione verso i deputati in occasione della votazione della legge relativa alle ferrovie stesse, e censurato il contegno tenuto dai deputati Bastogi e Susani quando si discuteva quella legge; avuto riguardo al fatto che molti deputati erano stati chiamati a far parte dell'amministrazione della Società delle strade ferrate meridionali, concludeva:

Consigliano ad ogni modo il pubblico interesse e la dignità della Camera, che si abbia a stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato con le funzioni d'amministratore d'imprese sovvenute dallo Stato, o con qualunque altra ingerenza che implichi conflitti coll'interesse pubblico.

Conclusione che, come abbiamo veduto, venne dalla Camera approvata nel 17 luglio 1864.

E l'altra per la Regia, riconoscendo che i tre deputati più direttamente incolpati non avevano avuta alcuna illecita partecipazione nelle operazioni della Regia, si limitò nella sua maggioranza a riprovare la partecipazione alle operazioni stesse assunta da un deputato pochi giorni dopo la votazione della legge relativa e ad esprimere il

desiderio che prevalga la consuetudine che i deputati concorrano a votare le leggi e si astengano piuttosto da quelle posizioni che li mettono nella necessità di astenersi dal voto.

§ 3.

Relazioni sui pubblici servizi.

529. Una delle forme con cui si esplica il sindacato del potere legislativo sul potere esecutivo è quella di obbligar quest'ultimo a render conto periodicamente dell'andamento dei pubblici servizi, mediante relazioni da presentarsi al Parlamento. Ed a conseguir questo intento non solo provvidero speciali disposizioni di legge, ma anche pratiche introdotte per lodevole consuetudine ad iniziativa del Parlamento stesso od anche del potere esecutivo.

L'amministrazione finanziaria, come è la prima per l'importanza e per la molteplicità dei servizi pubblici, così anche per ordine di tempo ci presenta i primi esempi di questa specie di relazioni.

Infatti tale deve considerarsi l'annuale esposizione finanziaria dei ministri delle finanze alla Camera dei deputati, e che risale, come abbiám veduto, ai primi anni del Parlamento subalpino.

Nè manca qualche altro esempio, sebbene di non molta importanza, di relazioni attinenti a qualcun'altra delle amministrazioni dello Stato. A questo proposito ci convien pure ricordare che qualche volta, al riconvocarsi del Parlamento, dopo le proroghe dei suoi lavori, il capo del Gabinetto ne prendeva occasione per dar conto dell'operato del Ministero durante la detta proroga. Questa specie di rendiconto però aveva più carattere politico, che amministrativo. (Senato 21 e 24 ottobre, C. D., 19 ottobre 1848).

Una simile consuetudine parve tanto lodevole, che il deputato Susani, insieme ad altri trentadue deputati, nella tornata 21 febbraio 1862, stimò di doverla tradurre in legge, con una proposta in questi termini:

Art. 1. All'atto dell'apertura di ogni nuova Sessione legislativa, ciascun ministro presenterà stampata al Parlamento una relazione particolareggiata dello stato delle amministrazioni a lui affidate.

Art. 2. In queste relazioni si dovranno esporre l'andamento ed i bisogni di ciascun servizio e le massime alle quali il governo intenda d'informare le principali riforme legislative, che saranno proposte al Parlamento nel corso della Sessione.

Questa proposta di legge non fu poi neppure svolta dai proponenti: ma nel fatto si andò sempre più allargando e perfezionando la consuetudine, di dare nelle relazioni che precedono i bilanci dei vari Ministeri una specie di rendiconto completo sull'andamento dei servizi a ciascuno di essi assegnati. Anzi la Camera più volte intervenne essa stessa per indicare al Ministero le notizie ed i documenti di cui desiderava aver comunicazione insieme coi bilanci delle varie amministrazioni. Notevoli sul proposito sono i due ordini del giorno del deputato Bixio dell'11 e 14 maggio 1863, il primo relativo al bilancio della marina, in questi termini:

La Camera invita il Ministero a presentare ciascun anno, unitamente al bilancio, una completa e circostanziata relazione sulle condizioni della marina circa il materiale, approvvigionamento, lavori, stabilimenti, porti, personale, istituzioni, ordamenti, armamenti navali, sui progressi fatti dalla marina nell'anno precedente, sugli effetti delle misure adottate e sugli intendimenti del Ministero riguardo alle riforme da adottarsi per l'anno seguente.

L'altro relativo al bilancio della guerra, così concepito:

La Camera invita il Ministero a presentare ciascun anno, assieme al bilancio, una situazione generale dell'esercito, accompagnandola da una esposizione sullo stato delle piazze forti; sugli arsenali militari e stabilimenti succursali; sull'industria privata che si riferisce alle cose militari; sui lavori fatti e da farsi; sulle riforme introdotte durante l'anno, e su quanto potrà farsi nell'interesse generale della difesa della patria.

E, come se ciò non bastasse, parecchi anni appresso, il 18 marzo 1869, la Camera approvava quest'altro ordine del giorno, proposto dalla Commissione generale del bilancio:

La Camera, confermando il suo voto dell'11 maggio 1863, invita inoltre il Ministero della marina ad annettere al progetto di bilancio di ogni anno, tutti gli elementi fondamentali che servirono alla sua compilazione, e per i quali possa stabilirsi il costo complessivo di ciascun servizio e la giustificazione delle spese proposte.

Oltre a questi, non mancano altri esempi di relazioni presentate da ministri al Parlamento sul complesso dei servizi ad essi affidati; e così il Ricasoli, il 22 dicembre 1866, ne presentò una sui servizi dipendenti dal Ministero dell'interno per il secondo semestre 1866; ed un'altra sullo stesso argomento ne presentò il ministro Nicotera il 22 novembre 1877, che abbracciava il periodo dal 1° aprile 1876 al 31 ottobre 1877.

Del pari ci sembra degna di essere ricordata la dichiarazione fatta dal ministro dei lavori pubblici De Vincenzi il 19 giugno 1872; che, cioè, aveva emanato un decreto col quale si prescriveva che, per qualunque legge in corso di esecuzione e per ogni ramo importante dell'amministrazione, fosse annualmente pubblicata e presentata al Parlamento una speciale relazione.

Questo stesso concetto prevalse poi in tutte le altre amministrazioni; e quando la legge stessa non ne rechi l'obbligo, sopperisce l'iniziativa dei ministri. Onde si può affermare che non vi sia oggi servizio importante dello Stato, nè importante riforma in corso di esecuzione, che non abbia una illustrazione completa in queste relazioni annuali; sì che in nessun paese più del nostro la pubblica amministrazione è condotta con maggiore pubblicità, e con migliore disposizione per agevolare su di essa il sindacato del Parlamento.

Un solo servizio è sfuggito finora, per l'indole e la destinazione sua stessa, a questa pubblicità, ed è quello dei *fondi segreti* del Ministero dell'interno. Però non son mancati tentativi nel Parlamento per sottoporre a sindacato anche l'uso di quelle somme, di cui in questi ultimi tempi si è imposto dalla Camera al Governo l'obbligo dell'iscrizione in capitoli separati nel bilancio dell'interno. Il più recente di tali tentativi risale al 15 febbraio 1879, quando appunto il deputato Mussi, relatore del bilancio dell'interno, con un ordine del giorno invitava il Governo « *a proporre norme per le quali i due rami del Parlamento possano, ove occorra, anche mediante Commissione speciale, esercitare un ragionevole controllo sulle spese propriamente riguardanti il servizio segreto.* » Ma il ministro dell'interno Depretis si oppose ad una simile proposta, e la Camera si rifiutò per fino di appoggiarla, sicchè non poté neppure esser messa a partito.

§ 4.

Commissioni di vigilanza.

530. L'importanza particolare di alcuni servizi pubblici, e la natura dei rapporti che essi creano fra la pubblica amministrazione e i privati, indussero il legislatore ad ordinare uno speciale e continuo servizio di vigilanza sull'andamento delle amministrazioni a cui quei servizi sono demandati; e ciò senza pregiudizio dell'ordinario e più alto sindacato che il Parlamento esercita su di essi, come su tutti gli altri servizi dello Stato.

Il concetto anzi e l'istituzione di simili Commissioni di vigilanza sono in Italia più antichi dello stesso sistema parlamentare; poichè, ad esempio, la presente Commissione di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico non è che una trasformazione dei così detti *Consiglio generale* e *Consiglio ordinario*, che l'editto 24 dicembre 1819 aveva istituiti in Piemonte, *come una guarentigia morale e materiale che ispirar potesse la necessaria confidenza ai creditori dello Stato, assicurando in pari tempo il pubblico credito*. Una legge speciale del 1859 intese appunto a mettere in armonia le disposizioni del mentovato editto con i nuovi ordini costituzionali, sostituendo agli anzidetti due Consigli una Commissione di vigilanza, composta di tre senatori e tre deputati da nominarsi annualmente dalle rispettive Camere, e di altri membri da nominarsi dal Re, sopra proposta del potere esecutivo.

Così pure un'altra legge dello stesso anno 1859 istituì una simile Commissione di vigilanza per la Cassa dei depositi e prestiti; ed una terza ne fu istituita dalla legge 7 luglio 1866, con incarico di esercitare un'alta ispezione sulle operazioni concernenti il Fondo per il culto. In seguito, a queste Commissioni di vigilanza ne vennero aggiunte altre per la Cassa militare, per l'Asse ecclesiastico in Roma, e per l'esecuzione della legge sull'abolizione del corso forzoso; ed a quella sulla Cassa dei depositi e prestiti fu commesso anche l'incarico della vigilanza sulle istituzioni in essa compenstrate, vale a dire le Casse postali di risparmio, il Monte delle pensioni per gl'insegnanti

elementari, e la Cassa delle pensioni civili e militari a carico dello Stato.

Tutte queste Commissioni esercitano, per delegazione del Parlamento, un'alta vigilanza sulle anzidette amministrazioni; e dell'ufficio loro danno conto con relazioni annuali, che vengono comunicate alle due Camere, nelle quali esse portano un giudizio piuttosto morale che contabile delle gestioni invigilate. Ond'è che l'opera loro non esclude per nulla l'esame e il riscontro della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato sugli atti di dette amministrazioni; anzi per alcune di esse questo riscontro è dalla legge stessa espressamente richiesto.

Le relazioni presentate annualmente al Parlamento devono considerarsi più come documenti utili d'informazioni che di discussioni, perchè in fatti mai si usa farne tema speciale di discussione.

Nulla vi è poi di prestabilito circa il modo onde è dato a queste Commissioni di adempiere al loro mandato; e convien ritenere che esse sieno pienamente libere di fare le indagini e di richiedere le comunicazioni che ad esse sembrano utili per esercitare la loro vigilanza. Questo in fatti ammetteva ampiamente il ministro di grazia e giustizia nella tornata 7 dicembre 1877, in risposta al deputato Pierantoni, che lamentava *essere stato, per un deplorabile precedente, ridotto l'ufficio di dette Commissioni al postumo lavoro di approvare una relazione ed a nulla altro.*

§ 5.

Registrazioni con riserva della Corte dei Conti.

531. Alla Corte dei Conti la legge assegna un compito, che è assai più di carattere costituzionale che amministrativo; quello cioè di fare il riscontro tra la spesa decretata dal Ministero, ed il bilancio votato dal Parlamento, vigilando: perchè le spese non eccedano le somme stabilite in bilancio; perchè non si facciano trasporti vietati dalla legge; perchè si applichino sempre le somme alle spese prescritte; e perchè le liquidazioni ed i pagamenti sieno conformi alle leggi ed ai regolamenti della pubblica amministrazione.

Questo compito costituzionale della Corte dei Conti da una parte serve a sicura garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione, dall'altra riesce di prezioso ausilio per il sindacato che deve esercitare il potere legislativo.

A completar meglio questo concetto, giova qui riferire un brano della prima relazione fatta dalla Corte dei Conti al Parlamento, e presentata alla Camera dei deputati dal ministro Minghetti nella tornata 16 maggio 1864:

Scopo principale del *riscontro preventivo* è d'invigilare, con l'autorità di una magistratura indipendente, perchè niun atto o provvedimento dell'amministrazione abbia effetto, quando si allontani dalla osservanza delle leggi e dei regolamenti; perchè i ministri e gli ufficiali da essi delegati sieno efficacemente avvertiti delle irregolarità e degli errori, prima che atti irregolari o erronei sortiscano, spesso irrevocabilmente, i dannosi loro effetti, e con maggiore utilità della pubblica amministrazione sia prevenuto il male, anzichè lamentato quando tardo o vano sarebbe il rimedio; perchè gli amministratori, eccitati dalla presenza di un riscontro preventivo e continuo, sieno più vigili ed avvisati, e non s'introducano pratiche ed abitudini viziose, e sia uniforme e certa l'applicazione delle leggi. Questo riscontro non dovendo però nè diminuire la responsabilità ministeriale, nè arrestare il corso dell'amministrazione, allorchè i ministri, avvertiti, persistano nel proponimento che l'atto o decreto abbia corso, la Corte, ai termini dell'articolo 14 della legge, procede a registrazione, apponendo il *visto con riserva*... In cotesti casi eccezionali la Corte ha sentito la necessità di richiamare l'attenzione dei ministri sul procedimento che occorre di seguire per la retta osservanza dell'articolo 14 della legge. Imperocchè il Consiglio dei ministri non può risolvere che un atto o decreto debba avere corso, sotto la sua responsabilità, prima che la Corte abbia con sua deliberazione espone le ragioni per le quali l'atto o decreto sia a reputarsi contrario alle leggi o ai regolamenti. Queste ragioni debbono essere valutate dal Consiglio dei ministri. E la Corte, sol quando non giudichi soddisfacenti le spiegazioni ed i motivi che esso avesse contrapposti, ordina che si proceda a registrazione *con riserva*.

Per questa sua funzione la Corte dei Conti, come diceva il Sella (13 maggio 1863), deve considerarsi come una specie di braccio del Parlamento; perocchè, non potendo questo attendere direttamente alla regolarità degli atti del potere esecutivo, specialmente in ciò che riguarda il raffronto

tra il voto e l'esercizio del bilancio, delega questa parte delle sue attribuzioni alla Corte dei Conti.

Ed è questa la ragione per la quale nel Belgio ed in parte anche in Inghilterra la Corte dei Conti è una specie di emanazione del potere legislativo. In Italia in vece si pensò di far meglio creando una magistratura in tutto indipendente dal potere legislativo: è molto dubbio però se essa possa considerarsi, come dovrebbe essere, egualmente indipendente dal potere esecutivo, nelle cui mani è esclusivamente la nomina dei suoi componenti; per quanto si sia cercato di garentire questa indipendenza decretando che i membri della Corte non possano esser revocati, nè allontanati in qualsiasi modo dal loro ufficio se non con decreto reale, dietro conforme parere di una Commissione composta dei presidenti e vice-presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

532. Non dobbiamo tacere che il riscontro preventivo, affidato alla Corte dei Conti, tra la spesa ed il bilancio, tra l'azione del Ministero ed il voto del Parlamento, così come era originariamente ordinato, contribuiva più ad un sindacato formale, che ad un sindacato sostanziale per parte del Parlamento stesso. In fatti era dapprima prescritto che soltanto nel gennaio di ogni anno la Corte dei Conti dovesse comunicare agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei deputati l'elenco delle registrazioni *con riserva* dell'anno precedente. Di qui l'inefficacia pratica del sindacato del Parlamento, perchè, mentre da una parte la registrazione con riserva della Corte non impediva la esecuzione dell'atto illegale del ministro, dall'altra la tardiva notizia che ne aveva la Camera, toglieva in precedenza quasi ogni efficacia ai provvedimenti che essa potesse deliberare relativamente all'atto stesso.

Per giunta poi queste comunicazioni annuali delle registrazioni con riserva rimasero per parecchi anni una pura formalità, senza alcun valore pratico, perocchè non vi era nelle due Camere neppure una Commissione incaricata di prendere in esame questi documenti per riferirne alle rispettive Assemblee. Tanto che nella tornata 20 dicembre 1865, discutendosi un disegno di legge per l'esercizio provvisorio dei bilanci, il deputato Mancini ebbe a proporre la nomina di una Commissione d'inchiesta, alla quale, fra gli altri incarichi, voleva affidato anche quello

di prendere in esame questi elenchi delle registrazioni con riserva inviati dalla Corte dei Conti, e che eran rimasti fino a quel tempo lettera morta. Disse egli sul proposito:

Penso esser dovere della Camera, la quale ha specialmente la missione di custodire il danaro dei contribuenti, di farsi giudice fra la Corte dei Conti ed i ministri, e di richiamare a sé le relative indagini, affidando ad una Commissione, tratta dal suo seno, tutte le carte giustificative riguardanti questi mandati e decreti, per esaminare e ponderare le ragioni, le quali avessero potuto imprimere ad una spesa un carattere di tanta urgenza da non permettere di aspettare una deliberazione del Parlamento, sì che fu assunta dal Ministero la responsabilità della spesa medesima. Così potrà la Camera accordare, con conoscenza di causa, sempre che lo trovi giusto e conveniente, un *bill d'indennità* per tutte le spese nelle quali concorse questo doppio carattere, di una *urgenza* tale da non ammettere la dilazione, anche solo di qualche mese, e di un'assoluta *imprevedibilità* nella formazione del bilancio.

Rimedio efficace e radicale a simili inconvenienti sarebbe stata la proposta di legge del deputato Spasiano, letta nella tornata 1 febbraio 1866: con essa si prescriveva che gli atti del potere esecutivo non dovessero aver corso, *senza previa autorizzazione del Parlamento*, quando la Corte dei Conti si fosse rifiutata di registrare il relativo decreto, nonostante la deliberazione in contrario del Consiglio dei ministri. Ma quella proposta non ebbe seguito: e la Camera fece migliore accoglienza a due proposte del deputato La Porta, le quali, se non includevano una soluzione radicale dell'importante problema di rendere efficace questo riscontro preventivo della Corte dei Conti, non mancavano di una reale utilità pratica. La prima di queste proposte fu adottata dalla Camera, nella tornata 29 aprile 1867, in questi termini:

La Camera delibera che gli Uffici nominino una Commissione permanente per ogni Sessione legislativa incaricata di esaminare e riferire sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti.

Questa disposizione fu poi modificata, ad iniziativa del deputato Cancellieri, nella tornata 21 giugno 1871, nel senso che la Camera avrebbe essa stessa nominata per tutta la Sessione la suddetta Commissione permanente.

In Senato l'incarico di esaminare i decreti registrati con riserva fu dal regolamento del 1883 (art. 23) attribuito alla Commissione di finanza.

L'altra proposta del deputato La Porta, adottata dal Parlamento, e diventata legge dello Stato il 15 agosto 1867, prescrive che la comunicazione degli elenchi delle registrazioni fatte con riserva, debba esser fatta dalla Corte dei Conti alle Presidenze del Senato e della Camera ogni quindici giorni, anzi che ogni anno, come era prima prescritto. Le ragioni di questa proposta, così eran riepilogate dal proponente stesso nella relazione che la precedeva:

Prescrivendo alla Corte dei Conti l'obbligo di una immediata e diretta comunicazione alle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati per ogni atto o decreto ministeriale registrato con riserva, il riscontro preventivo acquista efficacia di garanzia per l'inviolabile esecuzione delle leggi. Quando il voto del Parlamento può intervenire non su fatti da un anno compiuti, ma su quelli appena decretati, allora quel voto acquisterà i caratteri di un'utile riparazione alla legge violata e al pubblico interesse offeso. E quando i ministri responsabili sapranno che una censura del Parlamento sarà per colpirli mentre trovansi in carica, e non dopo la loro dimissione, potranno e vorranno meglio contenere nei rigorosi limiti delle pubbliche necessità l'uso delle registrazioni con riserva.

Se non che l'utilità pratica d'una simile disposizione era riposta tutta nella sollecitudine delle Commissioni, a ciò destinate, di prendere in esame e riferire al Parlamento, senza indugio, intorno agli atti del Governo registrati con riserva, perchè essi non rimanessero senza sanzione, riducendo così il *visto con riserva* della Corte dei Conti ad una vera ironia. Ma pur troppo il sindacato parlamentare in questa parte si è palesato nella pratica molto deficiente.

In fatti la disposizione dell'articolo 23 del regolamento del Senato non fa neppure obbligo espresso alla Commissione di finanza *di riferire* sui decreti registrati con riserva; e quella dell'articolo 58 della Camera, presentemente in vigore, non ha neppure essa riprodotto l'inciso che si trovava nelle disposizioni precedenti, proposte dai deputati La Porta (29 aprile 1867) e Cancellieri (25 maggio 1871), nelle quali era espressamente detto che le Commissioni permanenti dovevano *esaminare* i decreti e mandati registrati con riserva, *e riferirne* alla Camera.

Nel fatto poi rarissime sono simili relazioni presentate alla Camera. Anzi crediamo poter affermare che si riducono in tutto a tre: una del deputato Marolda-Petilli presentata il 17 luglio 1867, una del deputato Puccini, presentata il 17 dicembre 1875, ed una del deputato Damiani, presentata il 21 luglio 1879. Nessuna delle tre però venne mai in discussione; ed anzi è dubbio se quella del Marolda-Petilli sia stata effettivamente presentata, giacchè nella tornata 30 luglio 1867 i deputati Salvagnoli e Lanza affermarono, che quella relazione era stata presentata solamente *pro forma* alla Camera, ma senza essere stata discussa nè approvata dalla relativa Commissione. Da questa scarsità di precedenti forse potè essere indotto il deputato Damiani ad affermare erroneamente nella sua relazione del 1879, che prima di quella nessuna altra ne era stata presentata sull'argomento alla Camera.

Certo però che dopo di questa non ne fu presentata altra; e di ciò moveva pubbliche doglianze il deputato Baccarini nella tornata 20 dicembre 1886, siccome di cosa poco regolare e punto imitabile.

CAP. III - FUNZIONE ISPETTIVA POLITICA

§ 1.

Interpellanze.

533. Dopo quello che abbiamo detto sulla natura e la degenerazione delle interrogazioni, apparisce chiaro che non possiamo comprendere le interrogazioni stesse tra gli strumenti di sindacato; non essendo esse in sostanza che un mezzo d'informazione individuale.

Sono invece un mezzo efficacissimo di sindacato politico le interpellanze; anzi esse assumono l'importanza di una iniziativa politica, porgendo occasione al Parlamento non solo di censurare l'indirizzo del Governo, sia nei rapporti interni che negl'internazionali, ma eziandio di contrapporre ad esso quello che il Parlamento medesimo stimi migliore; e sono infatti la via cui d'ordinario ricorre la

Camera dei deputati per giudicare e talvolta condannare i Ministeri.

Per ciò, senza invidiare la reggimentazione del Parlamento austriaco, nel quale non si fa interpellanza che non sia autorizzata dal *club* di uno dei partiti in cui si fraziona l'Assemblea, sarebbe almeno desiderabile che, il diritto d'interpellanza non fosse abbandonato alla discrezione individuale, ma venisse esercitato con sobrietà dai partiti politici, che possono prima o poi aspirare alla direzione della cosa pubblica.

Ciò che non interdirebbe ad ogni rappresentante di esprimere le particolari sue vedute quando la Camera avesse autorizzato la discussione; ma risparmierebbe lo spettacolo troppo frequente di lunghe interpellanze, che non approdano a nessun voto.

534. La natura delle interpellanze politiche, sterili ove si restringano alla critica degli atti del Governo, le sottrae da alcune norme che abbiamo additato per le interpellanze amministrative. Così, mentre quelle non possono riguardare che fatti già compiuti, le politiche, come notava Palmerston, ⁽¹⁾ possono essere dirette a ciò che il Governo stia per fare, ed aggirarsi sopra ipotesi.

Quanto al modo di loro svolgimento per altro il regolamento non fa alcuna distinzione tra le diverse maniere d'interpellanza, e però ci riferiamo a quanto ne abbiamo detto nel capitolo precedente.

§ 2.

Domanda di documenti.

535. I ministri presentano al Parlamento tutti quei documenti che stimano necessari per dar conto del loro operato relativamente alle più importanti faccende dello Stato. E tale comunicazione essi fanno o verbalmente, nei discorsi che pronunziano nelle Camere, ovvero con trasmissione dei documenti stessi alle Presidenze delle Assemblee legislative, perchè sieno stampati e distribuiti ai senatori od ai deputati. Alcune volte anzi l'indole speciale dei docu-

⁽¹⁾ *Hans. Deb.* Vol. CXLIII, p. 1036.

menti, o altre peculiari ragioni di convenienza, possono indurre il potere esecutivo a comunicare alle Camere i detti documenti già stampati, ed in numero sufficiente per essere distribuiti. Ciò si usa fare ordinariamente per i documenti diplomatici.

In qualche rara occasione, dagli stessi ministri che presentano i documenti, può richiedersi che non siano stampati, nè distribuiti, nell'intento di ovviare a qualche danno od inconveniente che dalla loro pubblicità potrebbe derivare. Così il presidente del Consiglio Rattazzi, nel 10 luglio 1867, presentando alla Camera dei deputati la corrispondenza relativa alla missione Tonello presso la Corte pontificia, chiese che, per ragioni di convenienza, non fosse pubblicata, essendovi alcuni documenti che si riferivano a persone private. La Camera consentì; e quella corrispondenza fu depositata in segreteria, a disposizione di tutti quei deputati che avessero voluto prenderne conoscenza.

Ma nella tornata 13 luglio 1867 il deputato Cordova, che aveva fatto parte del Ministero al quale spettava la responsabilità della detta missione Tonello, chiese alla Camera la pubblicazione di tutti i documenti che vi si riferivano, a giustificazione dell'amministrazione stessa. E il presidente del Consiglio Rattazzi rispose: « Dal momento che l'onorevole Cordova, che faceva parte della passata amministrazione, crede necessario, nell'interesse dell'amministrazione stessa, che questi documenti vengano pubblicati, io credo che ogni altra considerazione venga meno, e, ben lungi dall'oppormi, desidero anzi che vengano stampati e pubblicati. »

E così fu fatto. Qualche altra volta si usò comunicare documenti soltanto a qualcuna delle Commissioni della Camera, con l'espressa condizione che essi non dovessero esser portati a notizia degli altri membri del Parlamento. Non si fece però mai buon viso a questo sistema; e nel 1849 i documenti relativi al trattato di pace con l'Austria, che il Governo aveva comunicati alla Commissione incaricata di riferire su detto trattato, furono in seguito partecipati anche alla Camera, per sua deliberazione, in una adunanza segreta: e nel 1855 (5 febbraio) il ministro Cavour consentì di depositare nelle mani del presidente della Commissione, che doveva riferire sul trattato di alleanza

con l'Inghilterra e la Francia per la guerra di Crimea, la corrispondenza diplomatica scambiata con le altre potenze su quell'argomento; con l'intesa che egli dovesse darne comunicazione a quei deputati che ne lo avessero richiesto.

E ciò per acconsentire ad un desiderio espresso dalla Camera stessa; mentre precedentemente quei documenti erano stati comunicati all'anzidetta Commissione con la condizione *sinè qua non*, che non dovessero esser conosciuti da altri; e la stessa Commissione aveva deliberato ad unanimità, che non sarebbero stati portati a notizia della Camera, stimandosi ciò pericoloso per gli interessi dello Stato. Di che però essa fu censurata da vari deputati, i quali sostennero non poter mai competere una simile facoltà ad una Commissione nominata dalla Camera stessa, pur riconoscendo amplissimo nel Governo il diritto di giudicare sulla convenienza di comunicare o no alcuni documenti al Parlamento.

536. Per antica consuetudine il ministro degli affari esteri suole, a periodi più o meno lunghi, presentare al Parlamento, raccolti in fascicoli, quando più quando meno voluminosi, e denominati *Libri Verdi*, dal colore della copertina, la raccolta di quei documenti diplomatici, relativi ad una o più questioni, che stima di poter rendere, senza inconvenienti, di pubblica ragione. Tuttavia anche nello adempimento di questa lodevole usanza si son seguite norme diverse, secondo gli apprezzamenti dei vari ministri degli affari esteri.

Il ministro Cavour in fatti, nel 5 ottobre 1860, rispondendo ad una domanda del deputato Cabella, il quale sollecitava la comunicazione dei documenti relativi alla spedizione delle Marche e dell'Umbria, diceva:

Si invoca l'esempio del Parlamento inglese; ed io, fondandomi sull'esempio stesso, dirò usarsi bensì in Inghilterra di comunicare al Parlamento la serie dei documenti relativi agli affari interni, che esteri; ma questi documenti non si comunicano se non quando gli affari a cui si riferiscono hanno avuto termine. E se qualche volta i documenti furono comunicati nel corso stesso delle negoziazioni, si fu in affari secondarii, come nello scorso anno per la questione della neutralità della Savoia ed altre di minor momento.

Queste stesse norme seguirono per parecchi anni anche gli altri ministri degli affari esteri, e furon per fino alquanto esagerate; sì che la raccolta dei documenti diplomatici comunicati al Parlamento da una parte riusciva troppo voluminosa, e dall'altra arrivava quasi sempre tardivamente. Onde non mancarono richiami e censure, che valsero in parte a correggere l'errata consuetudine. In fatti così espose i suoi criteri relativamente a simili pubblicazioni il ministro Visconti-Venosta, nella tornata della Camera dei deputati 19 aprile 1872:

Già da qualche tempo, e prima anche della formazione dell'attuale Gabinetto, il Ministero degli affari esteri aveva abbandonata l'abitudine di presentare in principio della Sessione un grosso volume, contenente una raccolta di documenti diplomatici intorno a vertenze diverse, a questioni ed a negoziazioni disparate. Questa abitudine io non ho pensato di farla risorgere, perchè quella qualunque esperienza che posso avere acquistata a tale riguardo, mi aveva insegnato che queste pubblicazioni di un carattere non già speciale, ma generale, avevano più inconvenienti che vantaggi, dal doppio punto di vista che bisogna considerare in questa faccenda; cioè di un vero, serio controllo parlamentare, e dal punto di vista di quel riserbo e di quei riguardi che si debbono avere nella delicata materia dei rapporti internazionali. I miei onorevoli predecessori dunque, ed io stesso, quando l'occasione si è presentata, siamo tornati al sistema delle pubblicazioni speciali, relative ad un dato affare, ad una data negoziazione, quando questa è entrata in quella fase in cui i documenti ad essa relativi si possono pubblicare senza pericoli e senza inconvenienti.

Vi è anche un altro criterio che mi deve guidare. Quando esiste veramente una negoziazione, quando una questione è posta nel campo delle trattative, allora il ministro degli affari esteri riceve delle comunicazioni ufficiali da quei Governi con cui sta negoziando, o che intervengono nella questione: i rappresentanti esteri danno lettura di note, alle volte sono incaricati anche di lasciarne copia, oppure i nostri agenti raccolgono dalla bocca dei ministri degli affari esteri degli altri Governi delle dichiarazioni, delle risposte verbali che sono consegnate nei loro rapporti. Questi documenti certamente nessuno pensa a sottrarli all'esame del Parlamento, quando il Parlamento esprima il desiderio di conoscerli, ed in quelle condizioni che sono determinate dalla pratica di tutti i paesi dove il regime parlamentare è retamente e sinceramente applicato.

Ma quando non vi è sopra una data materia una vera negoziazione, quando non vi sono state che conversazioni confiden-

ziali sull'insieme di una situazione politica, allora io credo che bisogna apportare un grande riserbo nelle pubblicazioni diplomatiche (*Benissimo!*). Perchè quando un ministro degli affari esteri sa che parlando con l'agente di un dato Governo, anche in un colloquio confidenziale, ogni sua parola sarà pubblicata e commentata in circostanze diverse, da uditori diversi da quelli a cui fu diretta, allora è naturale che questo ministro adoperi verso questo agente una riserva molto maggiore di quella che usa con gli altri suoi colleghi; una riserva che lo ponga in un vero stato d'inferiorità verso gli agenti di quei Governi, che apportano una maggiore discrezione nei loro rapporti internazionali.

Queste stesse norme riconfermava sostanzialmente il ministro Mancini nella tornata della Camera 7 dicembre 1881, allorchè ripeteva di voler anche egli seguire il sistema inglese « quello cioè di presentare e distribuire ai deputati, anche separati, o molti o pochi, i documenti che riguardano una sola e determinata questione, salvo a riunirli più tardi insieme in un volume, o *Libro Verde*, che potrà contenere la collezione intera. »

E meglio ancora faceva il ministro Di Robilant, quando presentava alla Camera nel 25 novembre 1885 i documenti diplomatici relativi alla questione Balcanica, l'ultimo dei quali portava la data del 16 dello stesso mese; e nella tornata 18 gennaio 1886 un'altra serie di documenti relativi alla questione della Rumelia orientale, l'ultimo dei quali con la data dell'8 del mese stesso. Questa lodevole ed inusitata sollecitudine la Camera accolse con manifesti segni di approvazione.

Per consuetudine è ammesso che i documenti che i ministri presentano di loro iniziativa al Parlamento, sieno contemporaneamente comunicati alle due Assemblee, anche quando la presentazione abbia luogo materialmente in una sola delle medesime. In questo caso la comunicazione all'altra Assemblea si fa per cura della Presidenza di quella in cui la presentazione seguita effettivamente (Sénato, 29 giugno 1883).

537. Oltre a questa presentazione di documenti, che i ministri fanno al Parlamento di loro iniziativa, è ammesso che i deputati ed i senatori possano chiedere i documenti che credono necessari sia per giudicare la condotta del Governo in una data questione, sia per chiarire ed illu-

minare la loro coscienza in rapporto a qualcuno dei negozi dello Stato, sul quale cada il giudizio del Parlamento. Niuna norma però vi ha che determini l'estensione ed il valore effettivo di questo che è un diritto consuetudinario. In Inghilterra, dice il Broglio ⁽¹⁾, finchè si tratti di finanze, di commercio, d'istruzione, e simili materie dipendenti da uffici ordinati per legge, il Parlamento ha il diritto di ordinare direttamente l'esibizione dei documenti che ad essi si riferiscono: quando in vece i documenti debbano uscire da uffici dipendenti dai segretari di Stato, ossia dai ministri, allora si chiedono con indirizzo alla Corona.

La distinzione, per quanto razionale, non potrebbe essere adottata e non lo fu in fatti da noi così assolutamente. In fatti al senatore Plezza, che gli chiedeva comunicazione di alcuni contratti per acquisti di fucili per la guardia nazionale, il ministro Pinelli rispose:

Io credo che non si possa fare istanza nelle Camere per aver comunicazione di qualsiasi atto del Governo: perchè, ammesso questo principio per un atto, sarà ammesso per tutti, e conseguentemente il Ministero sarebbe occupato del continuo nella discussione dei suoi atti, e si trasporterebbe il potere esecutivo alle Camere. Io avviso che ogni discussione relativa all'amministrazione abbia sede nelle discussioni sul rendimento dei conti; e non credo di dover venire a deporre sul tavolo della Presidenza tutte le carte che possono essere relative ai contratti di amministrazione, e impegnarmi in una serie continua di discussioni.

L'opinione del ministro però fu unanimemente contraddetta da tutti gli oratori che presero parte all'incidente, i quali sostennero il diritto che aveva il Senato di chiedere comunicazione di documenti, anche relativi ad un atto di semplice amministrazione. A costoro lo stesso ministro replicò in questi termini:

Io non ho mai inteso di dire che il Senato non avesse diritto di chiedere i documenti relativi anche ad un atto di semplice amministrazione; ma ho significato bensì credere io che la vera sede della discussione sugli atti d'amministrazione non fosse in questo luogo; e che allora soltanto vi può essere ragione di chiedere il deposito dei documenti, quando vi è un principio d'accusa, o una gravità di tal natura, da potere in modo assoluto diffidare di un atto di amministrazione del Ministero.

(¹) Op. cit. pag. 340.

Se questo fosse tutti i giorni chiamato a giustificare al Senato qualche atto di sua amministrazione, sarebbe un trasportare l'amministrazione stessa dal Ministero al Senato.

Nessuna deliberazione fu allora presa, perchè il ministro Pinelli consentì di dar comunicazione privatamente al senatore Plezza del documento da lui domandato (6 dicembre 1848). Ma ripetute volte in seguito fu ammesso senza contestazione in Parlamento, che in definitivo poi i ministri rimanevano arbitri della convenienza di comunicare o no i documenti che loro eran richiesti; e mai le Camere contraddissero con deliberazioni a questo prudente arbitrio, che ragioni di suprema convenienza impongono che si riconosca a chi ha effettivamente la responsabilità dei pubblici servizi.

Infatti più e più volte non furono accolte dai ministri domande, specialmente di deputati, dirette ad ottenere la pubblicazione di questo o quel documento; nè mai la Camera trovò nulla a ridire. Così, per esempio, il ministro La Marmora rifiutò di accondiscendere alla domanda del deputato Boggio per la pubblicazione di tutti i documenti relativi alla convenzione 15 settembre 1864 con la Francia; i ministri Visconti-Venosta e Rattazzi non si arresero alle ripetute istanze del deputato Miceli, di pubblicare il trattato di alleanza fra l'Italia e la Prussia del 1866 con la relativa corrispondenza diplomatica; ed ultimamente, nel 28 novembre 1884, non essendosi il deputato Baccarini arreso alle ragioni per le quali il ministro dei lavori pubblici rifiutava di pubblicare alcuni documenti relativi alla questione ferroviaria, da lui richiesti, la Camera deliberava di non ammettere quella istanza.

538. Le Camere nostre han sempre acconsentito con una certa larghezza alle domande per pubblicazioni di documenti, fatte da qualcuno dei loro membri per giustificare atti di Governo, ai quali poterono aver parte o responsabilità siccome membri di precedenti Gabinetti: e ciò principalmente in omaggio a quel diritto di legittima difesa, che è tanto più incontestabile per quanto gl'interessi dello Stato sono più alti ed importanti degl'interessi puramente individuali e quindi maggiore la responsabilità di chi viene accusato di averli manomessi.

Così vedemmo qui innanzi con quanta arrendevolezza la Camera dei deputati ritornasse sopra una sua prece-

dente deliberazione, ammettendo la pubblicazione della corrispondenza relativa alla missione Tonello, appena che il deputato Cordova ebbe a richiederla a giustificazione del Gabinetto di cui egli era parte ed al quale spettava la responsabilità di quell'atto.

Eguale condiscendenza la stessa Camera usò verso il deputato Rattazzi allorchè, discutendosi il 20 dicembre 1867 intorno ai fatti di Mentana, chiese che fossero presentati alla Camera e pubblicati tutti gli atti relativi a quell'avvenimento, che si conservavano nei vari Ministeri. I ministri e la Camera assentirono senza difficoltà. E vi ha di più ancora; chè dolendosi il deputato Rattazzi nel 14 gennaio successivo che la pubblicazione fatta di detti documenti fosse incompleta ed inesatta, ed avendone altri presentati per conto suo, la Camera anche di questi ammise la pubblicazione.

Il Ministero alla sua volta si credè allora nella necessità di completare la pubblicazione con quella di altri documenti tratti dagli archivi ministeriali. Al che il deputato Rattazzi non si acquetò; e nella tornata 21 marzo 1868 rivolse nuove istanze alla Camera perchè volesse ammettere che, ad alcuni documenti mandati alla Presidenza dal Ministero dell'interno, e da questa pubblicati, egli potesse contrapporre la pubblicazione di altri documenti, che presentava alla Camera. Ed anche questa istanza fu ammessa: ma ci par notevole l'avvertenza fatta in quell'occasione, dal presidente della Camera, Lanza. Disse egli:

Io non intendo certamente opporre veruna difficoltà a che si stampino questi documenti: soltanto debbo osservare essere, a parer mio, convenevole cosa che si metta pure un termine a somiglianti pubblicazioni; tanto più quando queste non hanno più per iscopo di porre in luce nuovi documenti, ma solo di discutere su quelli già stampati. Dico questo perchè da ciò potrebbero nascere inconvenienti. Quando fossero stampate queste lettere che l'onorevole Rattazzi ha deposte ora sul banco della Presidenza, forse non avverrà, ma potrebbe succedere, che il ministro, o qualcun altro interessato in questa vertenza, stimasse opportuno di fare una replica; ed allora si stabilirebbe per iscritto tra deputati e deputati, o tra questi e ministri, una corrispondenza che passerebbe, direi così, al di sopra della Camera, senza farsi verbalmente ed in via ordinaria innanzi alla Camera stessa.

Or bene, il mio intendimento mirava appunto a far sì che non si verificasse questo inconveniente, e non già a porre ostacolo alla domanda del deputato Rattazzi; imperocchè non uscirà dalla mia bocca una sola parola che tenda ad indurre la Camera a non dar corso alla pubblicazione da lui chiesta.

Qualora il Ministero sentisse il bisogno di replicare in ordine alla medesima, io vorrei evitare che si continuasse nel sistema di presentare altre lettere per dare spiegazioni e farle stampare. Ove s'intenda di replicare, si faccia una mozione alla Camera, e ad essa si diano gli schiarimenti necessari, e si ponga fine a questa spiacevolissima vertenza.

539. La pubblicazione di questi stessi documenti diede luogo, nella tornata 3 marzo 1868, ad un incidente. Il deputato Di Revel, ex-ministro della guerra, si lamentò della pubblicità data ad alcune corrispondenze private e del tutto confidenziali, da lui lasciate negli archivi del Ministero; tanto più che ciò erasi fatto senza chiedere la sua autorizzazione, che egli in tal caso stimava necessaria. Il ministro della guerra, Bertolè-Viale, rispose che quelle lettere, sebbene di carattere privato, pure erano conservate *per copia conforme* negli archivi del Ministero. « Ora a me pare, continuò il ministro, che dal momento che una lettera di carattere privato viene ad essere innestata ed aggiunta ad un incartamento di carattere ufficiale, evidentemente la lettera perde il carattere privato e assume quello di vero documento ufficiale; imperocchè, quando si vuole che una lettera di carattere privato conservi questa qualità, essa non s'incastra nei documenti governativi. Questa fu la ragione, per la quale io ho creduto di non poter togliere al dominio della Camera quei documenti. »

L'incidente non ebbe seguito; e quindi alla Camera mancò l'occasione di pronunziarsi. Ma non sarà del tutto inopportuno ricordare quale sia sul proposito la buona consuetudine, da cui non si diparte mai il Parlamento inglese. Colà, secondo il May⁽¹⁾, non si possono richiedere documenti che non abbiano un carattere pubblico ed ufficiale; sono esclusi quindi tutti quelli di carattere privato e confidenziale; ed a questo proposito si rispettano tanto le prerogative del potere esecutivo, che di regola, e tranne circostanze particolari, sono ritenute private e confiden-

(¹) Op. cit. p. 521.

ziali anche le opinioni dei consiglieri legali della Corona in materie diplomatiche o politiche (1).

540. Nel Parlamento italiano è stato più volte ammesso il diritto di chiedere al Governo comunicazione degli atti relativi ad una inchiesta amministrativa, o semplicemente i rapporti di pubbliche autorità in relazione a qualche provvedimento di pubblico interesse.

Così nella tornata 7 maggio 1869 il deputato Maldini chiese, ed il ministro della marina Riboty consentì, la pubblicazione degli atti di un'inchiesta amministrativa, fatta d'ordine del Governo, intorno alla condotta di due capitani e dell'equipaggio di due brigantini italiani, accusati di non essersi recati a soccorrere la fregata austriaca *Radetzky*.

Similmente il deputato Crispi chiese ed ottenne, nella tornata 9 dicembre 1879, che fossero comunicati alla Camera i pareri richiesti dal ministro di grazia e giustizia ai procuratori generali presso le Corti di Cassazione intorno allo scioglimento dei Circoli Barsanti.

§ 3.

Limiti dei decreti reali.

541. È assai malagevole volere, da una serie più o meno numerosa e concludente di precedenti, desumere con precisione dottrinale quali sieno i limiti che il Parlamento italiano ha creduto di dover assegnare a quegli atti che il potere esecutivo può compiere col mezzo di decreti, perocchè sia questa una delle più delicate e controverse questioni che si dibattano nel campo del diritto costituzionale ed amministrativo.

Per giunta poca luce sparge sulla controversia la disposizione dello Statuto nostro che ad essa si riferisce. Dice infatti l'articolo 6:

Il re fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

(1) BROGLIO, op. cit., pag. 344.

Ora, quanto è angusto il senso letterale di questa disposizione statutaria, altrettanto è stata larga, e diremmo perfino arbitraria, l'interpretazione che Governo e Parlamento ad essa han creduto di poter dare. Infatti, senza parlare dei numerosi precedenti di poteri eccezionali, consentiti per legge, ed in virtù dei quali alcune volte sono state sospese perfino le più essenziali guarentigie costituzionali, ed altre volte si sono per opera del solo potere esecutivo compilate e promulgate serie intiere di leggi organiche importantissime; ricorderemo che per costante, per quanto contrastata, giurisprudenza si è perfino riconosciuta nel Governo la facoltà di proclamare lo stato d'assedio con un semplice decreto reale, il che equivale a quella tale *sospensione dall'osservanza della legge*, che lo Statuto espressamente vieta al potere esecutivo.

Naturalmente le necessità straordinarie d'indole politica ed amministrativa che dovettero inevitabilmente accompagnare la costituzione e l'ordinamento del nuovo regno, se non legittimano, almeno giustificano molte di quelle piccole e grandi invasioni che il potere esecutivo ebbe a fare nel campo del potere legislativo. D'altronde il più delle volte esse venivano coperte col sistema delle posteriori convalidazioni; sistema che equivale ad un tempo ad una sanatoria dell'atto per sè e ad un *bill d'indennità* per l'autore del medesimo.

Innumerevoli sono i casi di convalidazioni di decreti reali chieste al Parlamento; come innumerevoli sono i precedenti di discussioni parlamentari sulla legalità di uno o di un altro provvedimento adottato dal potere esecutivo. Epperò, a voler soltanto accennare ai più importanti di essi, c'ingolferemmo in una casistica fastidiosa ed inconcludente, perocchè sia molto difficile sceverare la questione di fatto da quella di principio; tanto più che sovente ai principi si sostituirono le convenienze e le passioni di partito, sì che un atto spesso non venne giudicato per quel che era in sè stesso, ma per quel che poteva importare la sua approvazione o disapprovazione rispetto ad un ministro od al Gabinetto intiero, che ne aveva la responsabilità.

E poi, la ragione, se non unica certo principalissima, che sempre si accampava in difesa di simili provvedimenti era quella dell'opportunità e dell'urgenza, che non consenti-

vano dilazioni; e l'opportunità e l'urgenza non eran argomenti che potessero valutarsi altrimenti che con criteri politici. Oggimai buona parte di queste ragioni non han più luogo: assettata ed ordinata stabilmente la pubblica amministrazione, distribuite e riconosciute per legge le attribuzioni dei varii poteri, assai più rari dovevano essere, e sono infatti i casi di questa specie di trasmodamenti del potere esecutivo.

Con ciò non è a credere però che, come fu assiduo e coscienzioso il sindacato del Parlamento, anche per questa parte, sul potere esecutivo, non fosse a volte anche riescito efficace e proficuo per ricondurlo al più scrupoloso rispetto della legge. Ricorderemo, a cagion d'esempio, la importante discussione che si fece nella Camera dei deputati, il 19 dicembre 1865, intorno al decreto reale col quale si affidava il servizio di tesoreria alla Banca nazionale. Fu in quell'occasione che il deputato Crispi sostenne efficacemente non essere in facoltà del Governo, in assenza del Parlamento, di provvedere con decreti reali intorno ad argomenti di competenza del potere legislativo, essendo decreti di questa natura essenzialmente incostituzionali. Il ministro delle finanze, Sella, invece ammise nel potere esecutivo questa facoltà, con la condizione, che simili decreti dovessero poi esser convertiti in legge dal Parlamento, il quale avrebbe dovuto accordare una specie di *bill d'indennità* al potere esecutivo. Ed a conferma della sua opinione citò varii casi, come quello della legge di contabilità, che autorizzava il Ministero, in assenza del Parlamento, a fare per decreto reale le maggiori spese, oltre le previste in bilancio; e l'altro della legge sulle tariffe doganali, che dà facoltà in certi casi al potere esecutivo di far modificazioni alle tariffe. Aggiunse per altro che a questi atti non si deve ricorrere che con grande prudenza, e solo quando si abbia il convincimento di provvedere ad una necessità pubblica.

Il deputato Crispi replicò che i casi indicati dal ministro Sella erano eccezioni espressamente previste dalle leggi; e che al di fuori di quelle non se ne potevano ammettere altre.

La Camera mostrò di non essere dell'avviso del ministro delle finanze, approvando un ordine del giorno del deputato Valerio in questi termini:

La Camera invita il Ministero a non dare esecuzione al decreto 23 ottobre 1863 relativo al servizio della tesoreria, prima che esso sia approvato dal Parlamento.

In seguito a questo voto il Ministero si dimise. Ma l'avvertimento della Camera giovò allora per impedire l'adozione di un provvedimento illegale; così com'era giovato qualche anno innanzi l'avvertimento dato pure al potere esecutivo dall'autorità giudiziaria, la quale si era rifiutata di applicare alcune pene comminate ai contrabbandieri con un semplice regolamento doganale; sì che fu mestieri ricorrere al Parlamento perchè desse provvisoriamente forza di legge al regolamento stesso.

La Camera discusse ed approvò il detto disegno di legge nella tornata 18 dicembre 1862, senza difficoltà: il Senato lo discusse nella tornata successiva; ed il senatore Pareto ebbe cura di affermare « che le penalità, non sono materia di semplice regolamento, bensì materia altamente legislativa, di competenza dei due rami del Parlamento. » Il senatore Vigliani, alla sua volta, aggiunse queste osservazioni:

La riserva fatta dal ministro proponente di mantenere in tutte tutte le questioni di principii che s'incontrano in una legge sopra le dogane, sino a che vi si possa provvedere in modo definitivo, e la fiducia che il Governo avrà particolar cura di porre al più presto il Parlamento in grado di esaminare e discutere con la dovuta maturità e ponderazione questo grave argomento, sceverando la parte legislativa dalla regolamentaria, hanno principalmente contribuito a fare intanto approvare il provvedimento di cui si tratta.

542. Più lunga e complicata è stata la controversia intorno alla quale si è affaticato il nostro Parlamento, per determinare quale facoltà abbia il Governo nell'ordinamento dei servizi pubblici e quale invece sia riservata al potere legislativo. E in questa controversia generale, una speciale, ma più grave se n'è innestata, quella cioè di sapere se la creazione e la soppressione di Ministeri debba farsi per legge, ovvero per decreto reale. Noi tratteremo di ciò più specialmente nel capitolo relativo alla costituzione del Gabinetto. Qui ci occorre richiamare soltanto quei precedenti del nostro Parlamento i quali servono a stabilire i criteri generali, che son prevalsi presso di noi

relativamente alla questione dell'ordinamento dei pubblici servizi.

Ed a questo proposito ci pare di poter affermare che mai venne contestato che sia essenzialmente in facoltà del potere legislativo di ordinare i pubblici servizi, assegnando ad essi le attribuzioni a cui debbono adempiere. E quando il potere esecutivo volle invadere questo campo, la Camera vi si oppose sempre, sebbene con maggiore o minor persistenza. Recente e notevole esempio quello della istituzione degli Istituti superiori femminili in Roma e Firenze, fatta per decreto reale dal ministro di pubblica istruzione De Sanctis. In occasione della discussione del bilancio, il deputato Bonghi contestò recisamente la legalità di quel decreto; e la Camera stessa credè intervenire con una sua deliberazione con la quale, mentre si conservavano in via provvisoria nel bilancio di previsione 1881 le somme che al mantenimento di quegli Istituti si riferivano, si invitava il Ministero a presentare entro il primo trimestre 1881 un disegno di legge intorno agl' Istituti superiori femminili.

Il ministro presentò poi infatti questo disegno di legge sotto forma di convalidazione dei decreti contestati. Ma la Commissione parlamentare incaricata di esaminarlo propose, e la Camera approvò, una vera e propria legge nuova sull'argomento; nella quale anzi si andò tant'oltre, nel voler circoscrivere le facoltà del potere esecutivo, da determinare per legge il numero e la qualità degli insegnamenti, che si sarebbero dovuti impartire in quegli Istituti. A ciò si oppose, tra gli altri, il deputato Crispi, sostenendo « che il potere esecutivo, nell'esercizio delle sue funzioni, deve avere ampia autorità: i suoi limiti non sono che quelli stabiliti dal bilancio; ma deve essere in sua facoltà di fare i decreti per ordinar queste scuole come stima meglio. » E la Camera si mostrò dello stesso avviso deliberando, che sarebbero stati stabiliti con decreto reale le cattedre e l'organico del personale insegnante dei detti Istituti.

Recentemente il deputato Crispi, a proposito della istituzione di una scuola complementare per gli ufficiali di fanteria in Caserta (C. D., 19 dicembre 1886), riconfermò ancora una volta le sue idee sul proposito con queste osservazioni:

In quanto agli ordinamenti del potere esecutivo io ho idee più assolute del presente Gabinetto e direi anche più pure. (*Sfide*).

Al Re appartiene il potere esecutivo e al Re appartiene di fare i decreti e i regolamenti per l'esecuzione delle leggi.

E siccome l'esistenza del potere esecutivo è una derivazione dei principii statutari, l'esplicazione di questa facoltà che il Re riceve dallo Statuto, è una di quelle che con decreto può benissimo esser fatta.

Per me il legislatore non deve, non può entrare se non che quando si tratta di creare diritti e d'imporre doveri.

Ma i poteri, o almeno le funzioni sociali sono due: Parlamento onnipotente, e potere esecutivo potente, ma potente nella sfera dei suoi doveri e in quella dei suoi diritti.

Infatti dovrebbe essere fuori contestazione la massima, che la facoltà organica costituzionale del potere legislativo non debba mai invadere la facoltà organica amministrativa del potere esecutivo, la quale ultima consiste nella distribuzione in un modo piuttosto che in un altro, per ragione di competenza, dei varii servizi pubblici. Onde appare alquanto eccessiva la pretesa della Camera dei deputati, che negava al Governo il diritto di stabilire con decreto reale il passaggio dell'insegnamento tecnico dal Ministero della pubblica istruzione a quello di agricoltura e commercio (28 gennaio 1862); mentre ci pare informata a criteri più corretti la deliberazione con la quale la Camera stessa consentiva nella perfetta legalità del decreto emanato dal ministro Bonghi, per il quale si creava una direzione generale archeologica nel Ministero di pubblica istruzione; giacchè, come egli diceva, con quell'atto non si eran create funzioni nuove, ma si era semplicemente provveduto alla esatta attuazione di quelle già stabilite per legge. (C. D., 8 e 9 febbraio 1875). Peraltro è canone costituzionale generalmente ammesso, che nell'esercizio di questa sua attribuzione il potere esecutivo debba rispettare il voto del bilancio; ed il voto del bilancio è rispettato quando rimane intatta la sfera giurisdizionale del servizio.

Se non che anche la facoltà che ha il Governo di variare i servizi, per ciò che riguarda la loro distribuzione, soffre una limitazione allorchè la legge ha determinato non solo i servizi stessi, ma anche la ragione della competenza. In questi casi deve prevalere l'altro canone costituzionale:

« Ciò che è determinato per legge, non può che da un'altra legge esser variato. » E dovette essere in omaggio a questo principio che la Camera dei deputati, nella tornata 2 dicembre 1866, consentì nell'opinione del deputato Cortese, che tacciava d'incostituzionalità il decreto col quale erano state soppresse le direzioni speciali del Debito pubblico e della Cassa dei depositi e prestiti, essendo state quelle direzioni stabilite con precedenti leggi organiche. La Camera in quell'occasione invitò il Governo a sospendere l'esecuzione del decreto anzidetto, riserbandosi di tornare sull'argomento con un provvedimento legislativo.

543. Alla questione di che abbiamo finora discorso se ne rannoda in certo modo un'altra, non meno annosa e controversa; quella, cioè di sapere se gli organici delle amministrazioni sieno materia di decreti o di disposizioni legislative. Si potrebbe fare un grosso volume solo raccogliendo le disparate opinioni manifestate nel Parlamento sul proposito; perocchè la questione, venuta innanzi col primo bilancio discusso dal Parlamento subalpino nel 1851, si è poi con costante alternativa ripresentata in un modo o in un altro, in quasi tutti gli esercizi posteriori; ed oggi ancora travaglia la mente dei ministri e dei rappresentanti della nazione, senza che se ne sia trovata una definitiva e soddisfacente soluzione.

Due tendenze opposte si sono sempre trovate di contro in questa questione: da una parte il potere esecutivo che voleva a sè solo riserbata ogni facoltà di provvedere in materia di organici; dall'altra il potere legislativo, che quasi i più minuti particolari dell'amministrazione avrebbe preteso di regolare per legge. E, sia necessità di cose, o prevalenza casuale delle norme e dei criteri meno scorretti, il fatto è che finora è prevalsa in questa materia la competenza del potere esecutivo; e sebbene dopo ripetute istanze e prescrizioni si sia riusciti già da varii anni a veder presentati al Parlamento i così detti *ruoli organici* delle amministrazioni, pure non si è ancora ottenuto che essi sieno approvati per legge.

A noi non ispetta neppur di esaminare quanto ciò sia desiderabile; e se convenga irrigidir troppo, nelle disposizioni di una legge, la necessaria elasticità che si richiede in quei complicati ed imperfetti congegni che sono le nostre pubbliche amministrazioni; e ciò in nome della

necessità d'infrenare l'arbitrio governativo, quando in definitivo poi le Camere legislative, col voto del bilancio, hanno nelle loro mani il modo di prevenire e reprimere il temuto arbitrio.

Certo discordanti si son manifestate le opinioni dei nostri uomini politici sul proposito; e basterebbe quasi a dimostrarlo la discussione avvenuta nella Camera dei deputati nel 26 marzo 1870. In quell'occasione i deputati Seismitt-Doda, Lazzaro e Toscanelli, sostennero che non si dovessero le piante organiche dell'amministrazione mutare altrimenti che per legge; dall'altra il deputato Spaventa espose i pericoli ed i danni di una simile teoria accettata così assolutamente. Sostenne egli anzi che si conteneva in essa una grave violazione di una prerogativa parlamentare; e così lo dimostrò:

La prescrizione che tutti gli organici dell'amministrazione sieno stabiliti per legge porterebbe questa conseguenza: che il voto che la Camera darebbe sul bilancio, vale a dire sulle spese che servono al mantenimento delle pubbliche amministrazioni, perderebbe ogni importanza. La Camera dei deputati nel sistema costituzionale, che è il nostro, ha una preponderanza in materia di spese sopra tutti gli altri poteri dello Stato: e questa preponderanza nel determinare le spese le assicura un sindacato su tutta l'amministrazione. Le amministrazioni non sono possibili altrimenti che con i mezzi che loro si forniscono: e la Camera, determinando i mezzi, può influire sul modo come esse devono essere ordinate.

Ma quando voi, in modo così indistinto e generale, avrete fatto sì che tutte le amministrazioni siano organate per legge, il vostro sindacato e la vostra influenza su di esse rimarrà eguale a quella degli altri poteri dello Stato. Non sarà più in vostra facoltà di influire sugli ordinamenti loro col vostro voto annuale del bilancio.

Io non istarò a dire alla Camera quello che è negli altri paesi riguardo agli organici delle pubbliche amministrazioni. Ma certamente se un inglese assistesse a questa nostra tornata e sentisse proporre da quella parte che si chiama la più liberale di quest'Assemblea un ordine del giorno cosiffatto, col quale si prefigge l'obbligo al Governo di presentare qui indistintamente tutti gli organici perchè siano approvati per legge, quell'inglese rimarrebbe grandemente meravigliato di questa proposizione.

Non vi è in Inghilterra, che io sappia, nessuno o quasi nessun organico di qualsiasi amministrazione che sia stabilito per legge. Quel popolo e quella Camera dei comuni intesero benissimo

che il sindacato della Camera dei comuni sopra tutto il Governo in tanto poteva conservarsi in quanto gli ordinamenti delle amministrazioni fossero lasciati al Governo stesso, perchè altrimenti la Camera dei comuni non avrebbe potuto determinare da sè nemmeno le spese, ma ci sarebbe voluto il consenso dell'altro ramo del Parlamento.

Per questa ragione io mi oppongo all'approvazione dell'ordine del giorno così indistinto e indeterminato, come è presentato dall'onorevole Lazzaro. Mi vi oppongo perchè credo che esso contenga una violazione enorme di una prerogativa di questa Camera, che è quella d'influire, mediante il suo voto annuale del bilancio, sull'andamento di tutte le amministrazioni dello Stato.

Il ministro delle finanze, Sella, consentendo in gran parte nelle stesse opinioni, ammise che dovessero modificarsi con legge soltanto quegli organici, che con legge erano stati approvati; per gli altri stabiliti con decreti reali rimanesse in facoltà del potere esecutivo di poterli modificare, salvo l'apprezzamento e il giudizio della Camera sulle variazioni, quando fossero venute innanzi ad essa con la legge del bilancio.

La Camera non prese allora nessuna deliberazione sul proposito; e per parecchi anni di poi si limitò o a votare ordini del giorno con cui si invitavano i ministri ad unire ai rispettivi bilanci le piante organiche del personale, ovvero a prendere atto delle promesse dei ministri stessi che una simile presentazione sarebbe da loro stata fatta ⁽¹⁾. E poichè gl'inviti e gli ordini del giorno a nulla avevano approdato, si passò addirittura alle ingiunzioni; quindi l'articolo 1° del disegno di legge per migliorare la condizione degli impiegati civili dello Stato, approvato nella Camera dei deputati il 26 giugno 1876, prescriveva:

Il Governo del Re dovrà presentare in allegato alla nota di variazione degli stati di prima previsione del 1877 gli organici delle amministrazioni civili.

Gli organici in fatti furono poco appresso presentati; e poscia ripresentati più volte in seguito con gli stati di prima previsione. Ma soltanto nel luglio 1881, dopo lunghi

(1) Vedi tornate 23 novembre 1872; 13 gennaio, 11 giugno e 25 novembre 1873.

studi e relazioni, si venne intorno a quest'argomento ad una deliberazione, che può considerarsi più come un espediente temporaneo, che come una risoluzione definitiva della questione stessa, approvandosi il seguente ordine del giorno proposto dalla Commissione generale del bilancio:

La Camera invita il Ministero a non fare ulteriori aumenti di spese nei ruoli del personale, le quali non abbiano compenso in economie effettive e permanenti, ottenute da riduzioni dei ruoli stessi; e a non modificare che annualmente in occasione dei bilanci di prima previsione i gradi e gli stipendi stabiliti dai nuovi organici definitivi del personale delle amministrazioni civili dello Stato.

544. Secondo la disposizione dello Statuto si potrebbe quasi dire che la materia classica dei decreti sia quella che riguarda l'esecuzione delle leggi, intorno alla quale è lasciata ampia facoltà al potere esecutivo di fare i decreti ed i regolamenti che stimi necessari.

Tuttavia l'uso che di questa facoltà fa il Governo, oltre che al sindacato dell'autorità giudiziaria, fu di continuo sottoposto anche a quello del Parlamento: e non sono rari i precedenti di critiche e richiami contro decreti e regolamenti, considerati siccome eccedenti i limiti entro i quali un tal potere deve sempre esser contenuto, per non invadere il campo del potere legislativo. Se non che nel Parlamento stesso questo diritto di sindacato delle Camere fu in più di un'occasione contestato. Ricorderemo sul proposito la discussione avvenuta nella Camera dei deputati il 15 aprile 1872, intorno all'applicazione delle multe per contravvenzioni alle leggi delle imposte sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. Aveva già più volte la detta questione richiamata l'attenzione della Camera ⁽¹⁾, parendo a taluno che il potere esecutivo avesse in tale materia ecceduto le facoltà che gli sono riconosciute per legge: e siccome si riconobbe che l'argomento non era scevro di dubbiezze e meritava qualche studio, così la Camera si indusse a nominare una Commissione per riferire intorno al medesimo. Si discutevano appunto le conclusioni di questa Commissione, dirette a definir meglio in qual senso dovessero intendersi alcune disposizioni regolamentari

(1) Vedi tornate 15 gennaio, 3 e 28 febbraio 1872.

emanate dal potere esecutivo, allorchè il deputato Michellini osservò che, deliberata una legge dalla Camera, non era più in sua facoltà di tornarvi sopra con deliberazioni che riguardassero la sua esecuzione. Ed anzi andò tanto oltre da esprimere il desiderio, che i ministri si astenessero dal fare qualsiasi decreto o regolamento per la esecuzione delle leggi, lasciando che i cittadini interpretassero essi stessi le leggi, a loro rischio e pericolo, salvo ad essere richiamati alla retta interpretazione dai tribunali, quando se ne allontanassero. E soggiunse:

Se nego al Governo la facoltà d'interpretare le leggi con regolamenti, credo che tale facoltà non competa neppure agli altri due poteri legislativi. Se il ministro abbia o non abbia oltrepassato le sue attribuzioni, se i cittadini siano o non siano tenuti a pagare le multe, non ispetta a noi il deciderlo, spetta ai tribunali. Noi facciamo leggi, ma non abbiamo diritto di dar sentenze.

Al che il deputato Rattazzi rispose:

La Camera non esercita soltanto una parte del potere legislativo: essa ha un'altra e non meno importante attribuzione: essa ha incontestabilmente il diritto d'esercitare il sindacato e controllo sopra tutti indistintamente gli atti del potere esecutivo; essa ha il diritto innegabile di tracciare al Ministero la via per indicargli in qual modo debba da lui eseguirsi la legge e di richiamarlo a questa esecuzione, quando per avventura se ne fosse scostato. Egli è perciò evidente che, allorquando non si tratta di mutare o di modificare una legge esistente, ma soltanto di interpretarla per conoscere in qual modo la si debba applicare, allorchè quest'applicazione deve esser fatta non da privati, ma dal potere esecutivo, i cui atti sono sottoposti al sindacato del Parlamento, non si può a patto alcuno contestare alla Camera il diritto di dire ai ministri: voi avete male interpretata la legge, voi l'avete male eseguita, epperò dovete interpretarla in questo senso e non in quello che voi avete seguito. Contestarle questa facoltà, pretendere che, anche a fronte di una violazione della legge, la Camera debba rimanere muta dinanzi al potere esecutivo, egli è lo stesso che volerla privare di una delle più preziose prerogative che lo Statuto le conferisce.

E di questo avviso si mostrò la Camera continuando nella discussione di merito delle conclusioni presentate dalla Commissione. Ed alcuni anni appresso (28 giugno 1881) si accennò di nuovo a tale controversia, a proposito di una risoluzione proposta dal deputato Zeppa, in questi termini:

La Camera, ritenendo erronea l'interpretazione data dal Governo all'articolo 24 del regolamento sulla legge di amministrazione comunale e provinciale, passa all'ordine del giorno.

Il deputato Pierantoni osservò sul proposito:

È la prima volta, mi pare, che un'Assemblea legislativa è chiamata a discutere l'applicazione di un articolo di un regolamento. La Camera ha due potestà: l'una di dichiarare incostituzionali i regolamenti che offendano le leggi, potestà che compete anche all'individuo per effetto della legge sul contenzioso amministrativo. L'altra potestà è quella di biasimare il ministro intorno al principio della responsabilità. Se s'intende fare una questione di responsabilità ministeriale, in tal caso comprendo la mozione; diversamente non saprei comprendere l'importanza della mozione medesima.

La Camera non ebbe in quell'occasione a pronunziarsi in nessun senso, perchè il deputato Zeppa ritirò la sua proposta.

545. Si è accennato qui innanzi all'opinione del deputato Michellini, il quale avrebbe voluto che i ministri si fossero astenuti dal fare qualsiasi decreto o regolamento per la esecuzione delle leggi. Questo stesso desiderio, sebbene in un senso più limitato, esprimeva anche il deputato Di Rudini nella tornata 14 febbraio 1877; egli manifestò l'opinione, che la facoltà di fare regolamenti, con i quali il Governo è autorizzato ad esercitare una parte del potere legislativo per delegazione del Parlamento, sia concessa soltanto in casi speciali, determinandosi rigorosamente il tempo entro il quale i detti regolamenti debbono esser fatti, e dopo fatti, irrevocabilmente mantenuti. Il deputato Pierantoni alla sua volta si associò a questa diffidenza per il potere regolamentare, a cagione del grande abuso che se ne era fatto in Italia; e soggiunse:

Partecipo pienamente questa maniera di vedere del deputato Di Rudini: anzi vado più innanzi di lui e vorrei che si adottasse la istituzione inglese, per la quale il potere esecutivo non ha il diritto di fare regolamenti. Ma per conseguire questo intento converrebbe modificare la Statuto, che in una delle sue disposizioni riconosce al potere esecutivo il diritto di fare i regolamenti per l'esecuzione delle leggi. Nello stato presente del diritto costituzionale non si può mettere in dubbio la competenza

del potere esecutivo a farli: si deve soltanto impedire che le leggi che noi votiamo lascino troppa azione alla potestà regolamentare.

E tanto non si è messa in dubbio la competenza del potere esecutivo a fare i regolamenti per la esecuzione delle leggi, che più volte il deputato Ercole protestò contro l'uso d'includere nelle disposizioni legislative anche quella di concedere al potere esecutivo la facoltà di fare i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi stesse. Tale facoltà, egli disse, è espressamente consentita dallo Statuto; e la sua ripetizione o è un pleonasma inutile, o è una concessione pericolosa, se il potere esecutivo si crede per ciò autorizzato ad eccedere nei regolamenti i limiti prescritti dalla legge ⁽¹⁾. Tuttavia fu osservato dal ministro Baccarini (C. D., 18 gennaio 1882) che può non essere nè l'una cosa, nè l'altra, quando con simili disposizioni, anzi che concedere una facoltà, s'intende d'imporre l'obbligo al potere esecutivo di fare un dato regolamento.

§ 4.

Bill d'indennità.

546. Può la Camera in determinate condizioni, ed esercitando il suo sindacato politico, ritenere che qualche atto del Gabinetto o illegale o incostituzionale, anzichè esser colpito con un voto di biasimo, meriti di esser coperto con una sanatoria, che, con parola tratta dal linguaggio parlamentare inglese, si dice *bill d'indennità*. Naturalmente non vi son norme, che determinino in quali casi si debba o si possa ricorrere a simile espediente. Sono d'ordinario ragioni di convenienza politica quelle che inducono le Assemblee ad accordare ad un Gabinetto, o semplicemente ad un ministro, un *bill d'indennità*, che si traduce poi in un implicito voto di fiducia.

A simile espediente ricorse varie volte anche il Parlamento italiano; più di frequente nei primi anni della nostra vita costituzionale, quando appunto le necessità che creava

(1) Vedi tornate 2 maggio e 3 giugno 1874 e 18 gennaio 1882.

il passaggio dall'antico al nuovo sistema e gli straordinari eventi che precedettero la costituzione della patria, dovevano giustificare questi trasmodamenti del potere esecutivo a danno del legislativo.

547. Primo memorabile esempio di *bill* d'indennità accordato dal Parlamento subalpino, fu quello del 27 agosto 1849, allorchè col voto dell'esercizio provvisorio si accordava una sanatoria al Governo, che aveva fatto riscuotere i tributi, senza la preventiva autorizzazione del Parlamento. E il caso parve allora così grave, che la Camera credè, con esempio rimasto poco meno che unico, far precedere a quel disegno di legge un preambolo, che costituisse una specie di ammonimento al potere esecutivo, mediante la riaffermazione dei diritti e degli obblighi dei cittadini rispetto al pagamento dei tributi.

Poco appresso, nella tornata 4 settembre 1849, discutendosi nella Camera dei deputati un disegno di legge per alienazione di rendita redimibile, parve alla Camera stessa di scorgere una grave irregolarità nel fatto del potere esecutivo, che aveva sanzionato e promulgato, tre mesi dopo l'approvazione del Parlamento, una legge alla quale il provvedimento in discussione si riferiva. E per richiamare in avvenire il potere esecutivo all'osservanza delle corrette norme costituzionali, la Camera, nel dargli una sanatoria per il passato, deliberava come preambolo alla legge i seguenti considerando:

Considerando non essere stata regolare la creazione della rendita di lire 2,500,000 fatta, con gli atti del 12 e 16 giugno 1849, dal potere esecutivo, che sanzionava e promulgava come legge, dopo la chiusura del Parlamento, una provvidenza temporaria dal medesimo adottata oltre due mesi prima;

Considerando che il Governo non può far uso in nessuna maniera del credito dello Stato per pagare spese ordinarie e straordinarie, senza il previo espresso consenso del Parlamento;

Considerando però che è necessario assicurare la sorte dei creditori dello Stato e provvedere ai bisogni del pubblico tesoro, ecc.

Il Senato però, venendo in una contraria risoluzione, cancellò questi considerando dal disegno di legge (15 settembre 1849), e la Camera non credè d'insistervi.

Un altro *bill* d'indennità accordò il Parlamento al Ministero con l'approvazione dell'esercizio provvisorio del

bilancio del 1849; in quanto che esso fu votato ad esercizio consumato, nella tornata 8 gennaio 1850, in questi termini:

L'incasso delle imposte indirette ed il pagamento delle spese dello Stato, seguito dopo il 30 novembre 1849, è reso regolare mediante la presente legge, salvo il conto da rendersene al Parlamento.

La Camera non credè di fare alcuna obiezione sul proposito, nonostante che il potere esecutivo fosse, nel breve periodo di pochi mesi, recidivo nella stessa irregolarità. Ma la necessità delle cose, prodotta principalmente per lo scioglimento della Camera, in seguito al suo rifiuto di approvare il trattato di pace con l'Austria, era superiore al volere di tutti; e quindi essa accordò senza difficoltà il chiesto *bill* d'indennità.

548. Finalmente lo accordò alcuni anni appresso votando un disegno di legge con cui si concedevano al Ministero i fondi necessari per le fortificazioni di Casale, che esso aveva di sua iniziativa ordinate e in gran parte fatte eseguire, senza averne avuta facoltà dalla Camera. Il ministro Cavour aveva riconosciuta la illegalità del provvedimento e la convenienza di ottenere un *bill* d'indennità dal Parlamento con queste parole:

Sicuramente il Ministero ha fatto un atto che non si può dire strettissimamente legale. Egli ha assunta una gravissima responsabilità, ed il suo operato ha bisogno, se si vuole, di un *bill* d'indennità: questo noi non lo abbiamo, che io sappia, mai negato. È incontestabile che il Parlamento era raccolto quando s'incominciarono i lavori di fortificazioni, e che si sarebbe potuto venire a chiedergli di votare il fondo necessario per questa impresa; ma, o signori, io lo dico schiettamente, nelle condizioni politiche in cui si trovava allora il Piemonte e stante le sue relazioni coi paesi vicini, vado convinto che sarebbe stata una gravissima imprudenza il venire a domandare alla Camera un credito di qualche milione per questo oggetto. La discussione a cui avrebbe dato luogo questa domanda avrebbe potuto produrre gravissimi inconvenienti ed il Ministero ha amato meglio assumere la responsabilità sul suo capo, che esporre il paese agli inconvenienti a cui avrebbe potuto dar luogo a quell'epoca una discussione intorno a fortificazioni nel nostro Stato.

Il deputato Mellana fu tra quelli che sostennero più strenuamente in quell'occasione la convenienza di concedere

il chiesto *bill* d'indennità; e ci par notevole questo periodo del suo discorso, che non ebbe contraddizione di sorta:

Io ho difeso la costituzionalità di quest'atto in altro modo: ho detto che io desidero che la responsabilità ministeriale sia una verità; ma che quando lo è, lo è appunto perchè si lascia al potere esecutivo, sotto la sua responsabilità, di fare cosa che non è legale, per riservarsi di venire poi a domandare al Parlamento un *bill* d'indennità; e questa è la parte più delicata del potere esecutivo, quando vi sono uomini che sanno intenderla.

In tale circostanza coloro che credono che il Governo non abbia fatto un'opera utile per il paese, debbono combattere l'opera stessa, ma non combatterla perchè si sono assunti questa responsabilità, perchè hanno corso il pericolo di dover sopperire essi stessi a queste spese. Infatti la spesa ordinata dal nostro Ministero non è superiore ai privati mezzi finanziari dei ministri, cosicchè se la Camera non volesse dare un *bill* d'indennità, essi avrebbero i mezzi di far sì che tali spese non ricadessero sulla nazione. (12 marzo 1852).

Furono a un dipresso identiche a queste le ragioni per le quali la Camera dei deputati accordò un altro *bill* d'indennità al Ministero presieduto dal conte di Cavour, che aveva con semplice decreto reale ordinate le fortificazioni di Alessandria, per una somma di oltre quattro milioni, disponendo in pari tempo che si eseguissero senz'altro i lavori medesimi. Il Ministero, nella relazione che precedeva il disegno di legge, si scusava con gravi argomenti dell'*eccezionale procedere*, e la Commissione della Camera, consentendo in quelle ragioni, approvava il disegno di legge, limitandosi a far voti « affinché non abbia più a riprodursi una simile deviazione dalle norme costituzionali. » La Camera approvava poi il disegno di legge nella tornata 16 marzo 1857, non ostante che parecchi oratori si fossero opposti a dare questo *bill* d'indennità al Ministero.

549. Prima di quest'ultimo, un altro caso si era presentato in cui esplicitamente il Ministero si era trovato costretto di chiedere un *bill* d'indennità, per aver fatta eseguire una convenzione relativa ad una derivazione d'acqua, prima di avere ottenuta l'approvazione dal Parlamento. La sua condotta fu tacciata d'incostituzionale: ed il ministro Paleocapa, a sua giustificazione, addusse l'estrema urgenza che vi era di rimuovere ogni indugio all'attuazione di quel

provvedimento, chiedendo per ciò esplicitamente un *bill* d'indennità. In suo appoggio venne il presidente del Consiglio, Cavour, il quale disse:

Io credo che il sistema rappresentativo non possa funzionare, non possa corrispondere ai bisogni della società, se chi siede al Governo non sa, in determinate circostanze, assumere sul capo suo una responsabilità anche grave.

Le leggi non hanno potuto provvedere a tutti i casi possibili: vi sono certe eventualità che non sono sicuramente, e che non hanno potuto essere contemplate dal legislatore; e quando queste eventualità si verificano, i depositari del potere debbono avere il coraggio di allontanarsi dalle formalità dalla legge prescritte, coll'obbligo bensì, quando il Parlamento si raduna, di presentarsi a lui e chiedergli un *bill* d'indennità.

Questa non è una teoria nuova, inventata dall'attuale Ministero, per rendere a sè stesso più facili i mezzi di amministrare: è una teoria riconosciuta in tutte le contrade, segnatamente nel paese classico per eccellenza, in ordine a ciò che riflette il sistema costituzionale, voglio dire l'Inghilterra, dove più volte accadde ai ministri di doversi allontanare da una legge formalmente sancita dal Parlamento e di presentarsi al Parlamento stesso, confessare apertamente la deviazione alla legislazione e chiedere un *bill* d'indennità.

Il senatore Vesme, che era il relatore dell'Ufficio centrale, soggiunse:

Il vostro Ufficio è tenero quant'altri mai dell'osservanza della legge e dello Statuto... crede tuttavia che in alcuni casi sia non solo lecito al Governo, ma sia anzi stretto suo dovere di uscire dalla stretta legalità.

Ed il chiesto *bill* d'indennità fu accordato senz'altro. (Senato, 26 maggio 1854).

550. Dopo i frequenti esempi qui innanzi ricordati di *bills* d'indennità, ben di rado in seguito si ricorse dal nostro Parlamento a simile espediente: e sarebbe molto malagevole determinare se ciò sia avvenuto per una più normale e legale azione della funzione governativa, o per maggior condiscendenza della Camera, indotta probabilmente dalla necessità delle cose a non veder necessaria una sanatoria, là dove non era evidente nemmeno una colpa. Non per questo però mancarono propositi di censura sulla legalità e costituzionalità di uno od altro provvedimento governativo, la cui convalidazione si sosteneva

che non potesse esser consacrata che da un *bill* d'indennità del Parlamento. E così, fra gli altri, il deputato Sella, nella tornata 10 maggio 1878, biasimò come irregolari alcune anticipazioni fatte dal Governo al comune di Firenze, esprimendo il giudizio che fosse il caso o di un *bill* d'indennità o di un voto di biasimo per il Ministero.

Ma il più delle volte questi propositi individuali non furono seguiti da una esplicita deliberazione della Camera, che avesse il carattere del *bill* d'indennità. Come tale per altro può forse riguardarsi la seguente risoluzione che, dietro proposta della Commissione generale del bilancio, la Camera approvava, senza discussione, nella tornata 20 luglio 1879: « Sono convalidate tutte le proroghe date sino ad ora dal Governo ai trattati di commercio scaduti e denunziati. »

Non si capirebbe questa specie di assoluzione generale da una colpa, che potrebbe apparire insussistente, se la Camera stessa non avesse avuto cura in quella tornata di fare immediatamente precedere all'anzidetta, quest'altra risoluzione:

La Camera, ritenendo che il Governo del Re debba notificare al Parlamento la denuncia dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione, e che, quando la denuncia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad aver vigore se non in forza di una legge, passa all'ordine del giorno.

§ 5.

Voti di fiducia.

551. È ormai risaputo che, nel puro campo politico, il sindacato del Parlamento, specialmente negli Stati del continente, ha criteri confusi ed incerti; i quali non consentono di desumere una serie di regole sicure dai precedenti parlamentari che riguardano questa, che è forse la più importante funzione del potere legislativo, siccome quella da cui il Gabinetto, quando non tragga la sua origine, attinge la sua ragion d'essere.

Tuttavia vi ha su questo argomento una serie di norme, generalmente considerate come le più costituzionalmente

corrette, ed alle quali si van sempre più conformando le abitudini ed i costumi politici dei popoli, presso i quali appunto le buone regole costituzionali sono avute in maggior pregio. Ora ci proponiamo di mettere succintamente a raffronto i precedenti e gli usi del Parlamento italiano con le norme stesse, per vedere fino a qual punto essi vi si sieno conformati.

552. Innanzi tutto niuno ha mai messo in dubbio che il diritto di sindacato politico sulla condotta del Gabinetto non competa egualmente all'una ed all'altra Assemblea legislativa. Se non che il voto di fiducia propriamente deve considerarsi come una facoltà esclusiva della Camera dei deputati; perocchè in certo modo la vita e la morte del Ministero non può dipendere che da quell'Assemblea, la quale più direttamente e più immediatamente rappresenta la pubblica opinione. Ciò non vuol dire che non sia ampiamente riconosciuto nell'altra Assemblea il diritto di sindacato per tutto quello che concerne la facoltà d'impedire col suo voto, che un provvedimento del Governo, dannoso o semplicemente inopportuno, abbia seguito; o che un abuso rimanga senza una censura, che serva come ammonimento al Governo stesso, od anche come avvertimento per richiamare contro di esso il giudizio definitivo dell'altra Assemblea.

Ma se non è riconosciuto nella Camera alta il diritto di abbattere con un suo voto contrario il Gabinetto, o di mantenerlo in vita con un suo voto favorevole, non sarebbe neppure ammesso correttamente che esso si reggesse al potere, nonostante un voto di sfiducia della Camera stessa, se non quando fosse sorretto, in compenso, dalla aperta fiducia della Camera dei deputati sulla questione che avesse provocato la censura dell'altra Assemblea.

A queste norme si è sempre tenuto ligio il Parlamento inglese: ad esse si è conformata sempre la pratica parlamentare italiana. Una sola eccezione può forse riscontrarsi nella crisi del Gabinetto presieduto dal conte di Cavour, annunciata alla Camera dei deputati il 1° maggio 1855, e provocata da una proposta fatta nella Camera vitalizia dal senatore Di Calabiana, relativamente al disegno di legge sulla soppressione dei conventi e lo stabilimento di una imposta sopra alcuni enti religiosi. Parve al Ministero di tanta importanza quella proposta, diretta

a comporre i dissidii religiosi che erano fra la Corte pontificia ed il Governo piemontese, da indurlo a presentare le proprie dimissioni al Re, perchè la sua presenza al potere non avesse a creare ostacoli alle trattative che eran necessarie per riuscire nell'intento. E la Corona, accettando le dimissioni, incaricava il generale Durando di comporre il nuovo Gabinetto, con mandato espresso di esaminare preliminarmente se era possibile di venire ad un accordo, prendendo a norma la proposta del senatore Di Calabiana, senza menomare in nulla i diritti dello Stato. Le trattative fatte non approdarono; ed allora il Durando rassegnò al Re l'incarico che gli aveva affidato, ed il Re richiamò l'antico Gabinetto.

In sostanza nemmeno in quella occasione si può dire che la risoluzione della crisi non sia stata corretta; perocchè, oltre all'esito finale soddisfacente che essa ebbe, conviene tener conto che allora si trattava meno della maggior o minor competenza dell'Assemblea che avea dato occasione alla crisi stessa, che dell'importanza vitale della questione, la quale involgeva tutto un nuovo indirizzo di governo. Non altrimenti infatti era avvenuto in Inghilterra nel caso analogo della dimissione del Gabinetto Grey nel 1832, per il voto contrario dato al *bill* di riforma dalla Camera dei lordi ⁽¹⁾.

553. Si suol ripetere, anche da scrittori reputatissimi, che sia consuetudine scorretta di sollevare una questione di fiducia nel campo finanziario, e in materia di bilancio. Questa dottrina però, se ha buone ragioni che la sorreggono in teoria, ne incontra altrettante che la contrastano nella pratica. E ciò anche nel paese classico del costituzionalismo, in Inghilterra.

Certo, poichè tutti i partiti sono egualmente interessati alla solidità del bilancio ed al credito dello Stato, si dovrebbero astenere dal combattersi e raggrupparsi sotto una bandiera, la quale abbia per unico contrassegno una semplice questione d'imposta da abolire o mantenere, ovvero una questione di metodo più o meno rigido di amministrazione; quasi da far credere gli uni severi custodi, gli altri spensierati dilapidatori della pubblica finanza. E sotto questo punto di vista non erano forse infondati

⁽¹⁾ Todd, *On parl. govern.*, vol. I, pag. 120.

i dubbii da qualche oratore affacciati, sull'opportunità della discussione e del voto politico della Camera dei deputati in occasione del bilancio d'assestamento dell'esercizio finanziario 1884-85. Ma non si può del pari consentire nella opinione di coloro che sostengono, non doversi mai sollevare una questione di fiducia in occasione dei bilanci.

Contro questa dottrina sta l'opinione di parecchi uomini politici italiani e la pratica del nostro Parlamento.

Ricordiamo infatti che nella tornata 1° maggio 1855, in seguito alla dimissione del Gabinetto presieduto dal conte di Cavour, il deputato Depretis si opponeva che si continuasse a discutere i bilanci con queste parole:

Io debbo osservare che, se vogliamo attenerci ai sani principi che reggono il sistema parlamentare, non possiamo discutere un disegno di legge, che implica una questione di bilancio, se non è presente la rappresentanza politica del potere esecutivo. Ogni discussione di una spesa implica necessariamente un voto di fiducia o di sfiducia.

E il conte di Cavour, rispondendo, consentiva che molte, anzi la massima parte, delle questioni di bilancio hanno relazione con la politica, e quindi possono dar luogo ad un voto di fiducia. Ma nel caso speciale dimostrò come si trattasse di spese meramente amministrative, e quindi la Camera ne votò senz'altro l'approvazione.

Nella tornata della Camera 27 aprile 1864, parlando sulla stessa questione, il presidente del Consiglio Minghetti disse:

Egli è vero che la discussione del bilancio può, per un tacito accordo della Camera, limitarsi alle ragioni amministrative; ma in generale, nei paesi costituzionali, è questo essenzialmente un voto politico.

Ed alcuni anni appresso, (23 luglio 1870) il deputato Broglio sostenne e dimostrò, come siano i voti della Camera in materia di finanza quelli che specialmente stabiliscono la questione di fiducia in un Ministero.

In conformità di queste dottrine, spesso nel Parlamento italiano le questioni di finanza ed il voto del bilancio assunsero un carattere politico; e basti per tutti l'esempio della tornata 18 giugno 1885, nella quale il presidente del consiglio Depretis annunciò che, *in seguito al voto della*

Camera sul bilancio del Ministero degli esteri ⁽¹⁾, il Gabinetto aveva rassegnate le dimissioni al Re. Intanto egli pregò la Camera di continuare speditamente nella discussione dei bilanci, considerando il voto sui medesimi *come semplice atto amministrativo*. Ora che valore avrebbe questa formola, ripetuta del resto costantemente in tutte le occasioni in cui il Parlamento si trovò costretto a discutere i bilanci in periodo di crisi ministeriale, se non importasse appunto che in tempi normali il voto del bilancio dee considerarsi come voto di fiducia politica?

Del resto non vuolsi neppure esagerare nell'intendere troppo rigorosamente questa teoria; e forse il concetto più esatto si trova nelle seguenti parole, pronunziate dal deputato Bonghi il 28 giugno 1886 nella Camera dei deputati:

La votazione del bilancio, o per esercizio provvisorio, o per esercizio normale, ha necessariamente implicita una fiducia verso il Ministero. Ma se il Governo non eleva altra più speciale domanda di fiducia, questa che la votazione del bilancio esprime, è una fiducia che possono anche avversari concedere, anche coloro che sono radicalmente oppositori all'indirizzo stesso del Governo, perchè è fiducia semplicemente amministrativa e morale.

554. Più dibattuta ancora e più controversa è la questione se possa mai considerarsi come voto di fiducia quello relativo all'esercizio provvisorio dei bilanci. Noi già vi abbiamo accennato altrove (n. 476): qui ci conviene aggiungere che, per quanto sia generalmente ammessa l'opinione che un simile voto, imposto il più delle volte da imprescindibile necessità, non possa considerarsi che d'indole puramente amministrativa ⁽²⁾, pure non pochi sono gli esempi di opinioni e di deliberazioni in senso contrario nel nostro Parlamento. Fra gli altri si mostrarono appunto dell'avviso che l'approvazione dell'esercizio

(1) Il suddetto bilancio era stato approvato a scrutinio segreto con 163 voti favorevoli e 159 contrari.

(2) Vedi le opinioni in questo senso dei deputati: Crispi, nella tornata 21 dicembre 1861; Rattazzi, nella tornata 12 marzo 1862; Crispi, Mordini e Minghetti, nella tornata 15 dicembre 1862; Sella, nella tornata 21 dicembre 1879; Mancini e Cairoli, nella tornata 28 aprile 1880.

provvisorio del bilancio debba considerarsi come un voto di fiducia, il deputato Lanza nella tornata 22 febbraio 1849, i deputati Bertani e Guerrazzi nella tornata 15 dicembre 1862 ed il ministro Chiaves il 15 febbraio 1866. E in quanto alle deliberazioni della Camera, abbiamo altrove indicato in quanti casi si sia fatta questione di fiducia del voto sull'esercizio provvisorio dei bilanci.

Del resto anche coloro che negano che si possa in queste occasioni dare un voto politico, consentono che la fiducia o la sfiducia nel Ministero possa esprimersi, non già rifiutando interamente il bilancio provvisorio, ma concedendolo per un tempo più o meno lungo. Questo concetto fu sostenuto dai deputati Michelini e Minghetti nella tornata 12 marzo 1862 e dal ministro Sella nella tornata 27 giugno 1862. Ma neppur questo volle ammettere il ministro Rattazzi (12 marzo 1862); giacchè, a suo avviso, quando il Ministero non ha la fiducia della Camera, questa ha mille mezzi per farglielo comprendere, senza bisogno di appigliarsi per ciò al voto del bilancio provvisorio.

Ed a questo concetto si ispirò il deputato Di Rudini allorchè nella tornata 29 giugno 1886, volendo proporre una risoluzione di sfiducia contro il Gabinetto, si studiò di separare la questione di fiducia da quella del voto sul bilancio provvisorio, spiegando così il suo concetto:

Io concedo il bilancio, lo concedo con larghezza; avvegnachè io senta che la macchina dello Stato ha bisogno di carbone per procedere; e perciò non posso badare se il macchinista sia buono, mediocre o cattivo: ma quanto alla fiducia è un'altra cosa. Onde io spero che l'onorevole presidente del Consiglio vorrà correggere l'errore che, a mio modo di vedere, egli ha commesso, ponendo sull'esercizio provvisorio del bilancio la questione di fiducia. E gliene porgo io l'occasione presentando un ordine del giorno.

La Camera infatti votò la questione di fiducia con una risoluzione speciale; e poscia votò senza difficoltà l'esercizio provvisorio.

555. Normalmente non ispetta già ai ministri di scegliere il terreno del combattimento e di provocare a loro piacimento un voto di fiducia dalla Camera. Questo deve essere il risultato e la conclusione di quel diritto di sindacato, nel quale spetta al potere legislativo di serbare un'assoluta libertà d'iniziativa. Ond'è che al presidente

del Consiglio, Minghetti, che nella tornata 18 marzo 1876, affermava che non avrebbe accettata una questione d'indirizzo governativo a proposito dei metodi di esazione della tassa del macinato, il deputato Depretis rispondeva: « che era una *singolare e strana* teoria quella del presidente del Consiglio per la quale pretendeva di fissare su quale delle varie e molteplici questioni, che possono sorgere innanzi ad un Parlamento, il Ministero intendà di porre la questione di fiducia. »

E il deputato Correnti soggiungeva:

Che il Ministero abbia il privilegio esclusivo di proporre le questioni da cui deve dipendere la sua esistenza è per me, me lo perdoni l'onorevole presidente del Consiglio, una dottrina affatto nuova... È il Governo che deve ad ogni occasione, in ogni questione sentire se il voto della Camera gli sia o no favorevole. Egli è pel proprio onore e a servizio della Corona, l'interprete e lo scandagliatore degli umori della Camera; e non attende, almeno nei paesi vecchi nelle arti di libertà, non attende un voto di cacciata, ma gli bastano le discrete premonizioni.

Del resto anche in quell'occasione il procedimento tenuto dalla Camera non può non ritenersi correttissimo: perocchè il Ministero, che ragionevolmente non si volle acconciare a fare una questione d'indirizzo di Governo sopra una questione di esazione d'imposte, chiese un voto di fiducia sulla sua proposta di rimandare tale discussione a tempo più opportuno, considerando che l'accettazione o il rifiuto del differimento equivaleva esattamente ad aver fiducia o no nel Governo.

Infatti deve essere in facoltà del capo del Gabinetto di dare un significato piuttosto che un altro all'accettazione di una mozione o di una proposta, sulla quale la Camera delibera: e così la questione di fiducia può sorgere a proposito di una semplice disposizione d'un disegno di legge, o di un emendamento essenziale che ne muti l'indole e la portata.

Per altro non vuolsi esagerare neppure in ciò, proponendo e provocando questioni di fiducia anche sopra questioni secondarie e di poco conto, con intendimenti piuttosto personali che costituzionali. Onde appare molto dubbia la correttezza del precedente della Camera dei deputati nel 1865 (9 ed 11 aprile) in cui il presidente del Consiglio, La Marmora, pose la questione di Gabinetto sul disegno

di legge per il riordinamento e l'ampliamento delle ferrovie, e non soltanto nel suo complesso, ma sulle singole disposizioni; e l'altro più recente del 1885 (gennaio e febbraio), in cui quasi ogni capoverso del disegno di legge sulle convenzioni ferroviarie diede occasione a votazioni più o meno di carattere politico.

556. Se coi criteri qui innanzi indicati è consentito alla Camera illimitatamente di provocare un voto di fiducia sulla condotta politica del Gabinetto, rimane per lo meno dubbio se possa riconoscersi egual diritto alle Commissioni parlamentari, incaricate di esaminare un dato argomento. Certo non fu senza piccolo contrasto che si lasciò passare in questi ultimi anni qualche precedente in senso contrario, specialmente in rapporto ad alcune tendenze invadenti della Commissione generale del bilancio. E la discussione avvenuta nella Camera nelle tornate 28 e 29 aprile 1880, sopra un ordine del giorno della Commissione stessa, inteso da tutti come di manifesta sfiducia nel Gabinetto, sì che la sua approvazione fu poi cagione dello scioglimento della Camera; e l'incidente provocato dal deputato Comin, nella tornata 19 dicembre 1881, valsero a chiarire che, se la tendenza della Commissione del bilancio a farsi iniziatrice di questioni di fiducia era manifesta, essa non era del pari giustificabile.

Infatti primo ed essenziale requisito di ogni voto che riguardi l'indirizzo politico del Governo, si è quello della maggior pubblicità, appunto perchè il paese conosca le ragioni per le quali si vuol sostituire un Ministero ad un altro, e perchè la Corona abbia chiaramente indicata la sua linea di condotta nel fare questa sostituzione. Ora, poichè le discussioni che avvengono nel seno delle Commissioni sono in massima parte coperte dal segreto, quando esse si compendiassero in una mozione di sfiducia, verrebbe il primo e più importante stadio del giudizio contro il Gabinetto sottratto all'apprezzamento di tutta l'Assemblea e quindi della pubblica opinione; e la posizione del Ministero potrebbe già trovarsi compromessa seriamente dal voto autorevole di una Commissione della Camera, prima ancora che i ministri avessero avuto modo di difendersi.

Fu per ragioni in gran parte analoghe a quelle fin qui accennate, che nella tornata 11 novembre 1848 venne

da parecchi deputati biasimata, siccome scorretta ed incostituzionale, la deliberazione della Camera, per la quale in comitato segreto si era discusso sull'indirizzo politico del Gabinetto, e si era venuti anche ad una votazione di fiducia. « Io penso, diceva il deputato Valerio, essere altamente lesivo dei principii di libertà e di pubblicità, fondamento e salvaguardia delle nostre istituzioni, che le cose le quali maggiormente importano al paese siano trattate a porte chiuse; e ricordo che mai in nessun Parlamento venne discussa e decisa una questione di Gabinetto in comitato segreto. »

557. Non sempre il voto di fiducia della Camera si esprime con una speciale mozione: è ammesso che esso possa manifestarsi anche indirettamente in occasione della nomina di qualcuna delle più importanti Commissioni parlamentari. Così per esempio la scelta di candidati, in maggioranza ostili al Gabinetto, nella Commissione del bilancio non potrebbe non esser considerata siccome un voto di sfiducia.

Per un lungo periodo anzi la nomina del presidente della Camera fu considerata come buona occasione per un voto essenzialmente politico. Tanto che nella tornata 22 novembre 1869, avendo la Camera dei deputati eletto a suo presidente il Lanza, il presidente del Consiglio, Menabrea, annunciava che *in seguito al voto col quale la Camera nominava il suo presidente*, il Gabinetto aveva creduto di dover dare le sue dimissioni.

Nel 1876 (29 marzo), in seguito al passaggio del Governo da un partito all'altro, il deputato Biancheri credè di dover rassegnare le sue dimissioni da presidente della Camera: e in quella occasione l'ex presidente del Consiglio, Minghetti, ricordò « che in un periodo di tempo non molto remoto, la responsabilità della scelta del presidente, in qualche guisa toccava al Governo. »

La Camera però fu concorde nel ritenere preferibile la teoria sostenuta dal presidente del Consiglio, Depretis, e dal deputato Crispi, che la nomina del presidente non debba considerarsi come un atto politico. « La Presidenza della Camera, disse il Crispi, deve essere una magistratura neutrale, nella quale si concentri tutta l'autorità del Parlamento. Bisogna che alla suprema direzione dell'Assemblea sia un uomo il quale non appartenga a verun partito. »

A questo concetto peraltro non pare sia rimasta troppo

ossequente la Camera stessa dal momento che il presidente del Consiglio Depretis, nella tornata 11 marzo 1878, si trovò costretto ad annunziare che « *considerata la situazione parlamentare dopo la votazione per la nomina dell' illustre presidente della Camera (Cairoli)* » il Gabinetto aveva creduto suo dovere di rassegnare le dimissioni; e se successivamente due volte ⁽¹⁾ il presidente della Camera, Farini, stimò di presentare le sue dimissioni, in seguito a voti che potevano far credere ad un mutamento nella situazione parlamentare.

Ma se non sempre fu mestieri di un aperto voto di sfiducia per allontanare un Ministero dal potere, non tutti i voti di fiducia valsero a mantenervi i Gabinetti in cui favore essi furono dati. Così il Ricasoli si ritirava dal potere, non ostante che la Camera avesse votata all'unanimità una mozione di fiducia in lui; e ciò perchè egli riteneva « non aver trovato, malgrado il voto della maggioranza, la prova della fiducia nella coscienza pubblica e in quella del paese. » Il che vale quanto dire, che vi sono maggioranze puramente fittizie che possono votare la fiducia, ma non infonder vita ad un corpo che non l'ha per consenso della pubblica opinione.

Per contrario qualche volta il voto della Camera può riuscire così dubbio che la Corona, per non sostituire i suoi criteri personali al voto confuso della Camera stessa, si ritenga autorizzata a mantenere al potere il Gabinetto, non ostante il voto di sfiducia, in attesa d'una più chiara indicazione dei criteri da seguire nella sostituzione del Gabinetto medesimo.

Ciò avvenne in Italia nel 1868, allorchè il Gabinetto presieduto dal Menabrea non credè di rifiutare l'invito della Corona di rimanere al potere, non ostante il voto della Camera, sui fatti di Mentana, nel quale il Ministero era rimasto in minoranza di due voti. Il ministro Broglio così giustificava la condotta di quel Gabinetto nella tornata 12 maggio 1869:

Egli è evidente che un Ministero deve ritirarsi davanti al voto della Camera ogni volta che questo voto indichi alla Corona la scelta delle persone che debbono succedere al potere.

⁽¹⁾ Vedi tornate 21 dicembre 1878 e 18 luglio 1879.

Ma quando una maggioranza piccolissima, che voti contro il Ministero, è tale che dalla sua composizione non può venire alla prerogativa reale nessun indizio per la costituzione di una nuova amministrazione, egli è non solo nel diritto, ma nel dovere dei consiglieri della Corona, di dare al Capo dello Stato quel parere che sembra loro più conforme al bene del paese.

558. La questione di fiducia di regola deve porla esplicitamente innanzi alla Camera il capo del Gabinetto: e in sua assenza non sarebbe corretto che un altro ministro la provocasse. Quindi non pare imitabile il precedente del conte di Cavour che, essendo ministro delle finanze, della marineria e di agricoltura e commercio, pose egli, nella tornata 5 febbraio 1852, la questione di Gabinetto a proposito di alcune modificazioni della legge sulla stampa, mentre il presidente del Consiglio D'Azeglio non aveva creduto nel suo discorso di fare dell'accettazione di quella legge questione di fiducia. È vero che il conte di Cavour, con i suoi tre portafogli, era *magna pars* del Gabinetto; ma la sua determinazione non apparirebbe altrimenti giustificata, senza i nuovi atteggiamenti dei partiti politici nella Camera, ai quali quel provvedimento doveva dare occasione di rivelarsi (¹).

Più corretta appare la condotta del ministro dell' finanze Sella che, nella tornata 30 aprile 1873, avendo dichiarato alla Camera, che il Ministero non avrebbe potuto accettare una certa proposta che si riferiva al disegno di legge sull'arsenale di Taranto, approvata quella, pregò la Camera di soprassedere dall'ulteriore discussione del disegno di legge, per dar tempo al Ministero di deliberare sull'accaduto. Il che, se faceva presentire la crisi, salvava però le convenienze, specialmente rispetto al capo del Gabinetto assente.

E non solo la questione di fiducia va posta dal capo del Ministero; ma egli non può esser forzato a ciò, secondo il talento di amici od avversari, ma consultando unicamente le convenienze ed i doveri del Gabinetto rispetto alla Camera e rispetto alla Corona. Quindi non possono trovarsi corrette le esortazioni che il deputato Valerio

(¹) Risale a quei giorni il famoso *connubio* fra Cavour e Rattazzi. Vedi PALMA, *Questioni costituzionali*, pag. 78; e CHIALA, *Lettere di Cavour*, pag. CLXXX e CCCXII.

faceva al presidente del Consiglio, Cavour, per indurlo a dichiarare se intendeva far questione di Gabinetto della accettazione, nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, del disegno di legge relativo alla soppressione di comunità religiose. Il ministro Cavour rispose che, se la legge fosse stata respinta o radicalmente modificata nei suoi principii, avrebbe prodotto probabilmente una crisi ministeriale. Si rifiutò però di mutare il *probabilmente* in *certamente*, come desiderava il deputato Valerio, perchè osservò non poter egli prevedere assolutamente quali consigli il Gabinetto avrebbe creduto di dare alla Corona, date certe circostanze (21 febbraio 1855).

Similmente parvero eccessive le affermazioni dei deputati Massari e Buonomo, il primo dei quali, parlando sulla legge della Regia dei tabacchi (4 agosto 1868) dichiarò in modo assoluto che dell'accettazione di essa il Ministero era in obbligo di far questione di Gabinetto; e l'altro fece eguale dichiarazione (28 giugno 1886) a proposito dell'esercizio provvisorio dei bilanci per sei mesi, tanto che il deputato Nicotera, rispondendogli, ebbe a dichiarare non esser regolare che con una specie d'intimazione al Ministero, i deputati si facessero essi giudici della convenienza di porre o no la questione di fiducia.

459. Non si può nel Gabinetto distinguere la parte politica dalla parte amministrativa, secondo i vari dicasteri. Tutti i ministri hanno una responsabilità politica innanzi al Parlamento, singolarmente per gli atti della loro amministrazione, e collettivamente come membri dello stesso Gabinetto. Onde non appare giustificata la meraviglia che il ministro dei lavori pubblici Jacini dimostrava, perchè il deputato Civinini aveva proposto un voto di sfiducia contro di lui (18 aprile 1866): « Eravamo sinora abituati, egli disse, a considerare il ramo dei lavori pubblici, i quali implicano interessi economici vitali per il paese, come una specie di terreno neutro, in cui non si faceva distinzione di partito. »

Ma il deputato Civinini a ragione replicava, che ciò non poteva menomare il diritto nei deputati di promuovere un voto di censura contro il ministro dei lavori pubblici, come contro qualunque altro: e che a questo egli era indotto non da considerazioni politiche, ma perchè credeva che l'onorevole Jacini, nella sua qualità di ministro dei

lavori pubblici, non avesse risposto al concetto che egli aveva di tale ufficio.

560. Ci par dubbio, per lo meno, se possa ammettersi correttamente un voto di censura contro un'amministrazione cessata; per quanto da un precedente del Parlamento nostro risulti, sebbene in un modo poco esplicito, esser prevalsa l'opinione affermativa. Infatti nella tornata 15 luglio 1867, discutendosi il disegno di legge sull'Asse ecclesiastico, furono dai deputati Crispi, Mancini ed altri presentati ordini del giorno di biasimo contro la cessata amministrazione presieduta dal barone Ricasoli, per il modo come aveva condotte le trattative con il Governo pontificio, e per le concessioni fatte alla Santa Sede. Il presidente del Consiglio, Rattazzi, ripetute volte si oppose che la Camera pronunziasse un simile voto di censura: ma con votazione nominale fu approvato un ordine del giorno del deputato Mancini, il quale, secondo il concetto dei proponenti, era un voto di biasimo contro il caduto Ministero; mentre buona parte della Camera l'aveva approvato dandogli un altro senso. Epperò rimase dubbio il significato vero di quel voto; dal quale sarebbe arrischiato dedurre una conseguenza in un senso o in un altro.

C. DIRITTO DI PETIZIONE

CAPITOLO UNICO - ORIGINE E SVOLGIMENTO DEL DIRITTO DI PETIZIONE

§ 1°.

Indole del diritto di petizione.

561. Nel diritto di petizione può dirsi che si riscontra il germe delle istituzioni rappresentative, perchè non altrimenti che in forma di petizione la Camera dei comuni in Inghilterra esprimeva al re il proprio avviso in materia di legislazione innanzi il secolo decimoquinto.

Ordinato il governo rappresentativo, questo diritto fu riservato ai cittadini.

E non è a dire quanto, nell'alba delle politiche libertà, siasene usato anche da noi. Certamente, se le proporzioni si fossero mantenute, invece di dugencinquanta petizioni, quante, su per giù, ne vengono mandate ogni anno, la Camera elettiva italiana ne riceverebbe intorno a diecimila, giacchè millecinquecento, in media, ne vennero mandate alla Subalpina nei primi tre anni, quando la popolazione del regno non arrivava ai quattro milioni e mezzo.

La fecondità dei cittadini in quel tempo nel rivolgere petizioni alla Camera, dirette non ad utilità private, ma al pubblico interesse, ci si presenta oggi come qualche cosa di fenomenale. Basti dire, che un signor Gerolamo Ottavio Borni di Genova, dal novembre del 1851 al gennaio del 1852, mandò alla Camera 19 petizioni, e che un signor Todros de Benedetti di Asti, dal 1848 al 1850, ne mandò 28.

Questi due poi furono superati dal signor Paoletti Alessandro di Pitelli (provincia di Spezia) il quale ne mandò 16 nel 1849 e 20 nel 1850. Tempra caratteristica di petizionario codesta del Paoletti, il quale mandò ancora alla Camera petizioni nel 29 aprile 1867, nel 2 luglio 1881 e nel 9 aprile 1883.

Se non che, ordinata l'amministrazione, migliorate le leggi, sodisfatti i bisogni più urgenti, assunta dalle rappresentanze amministrative la protezione degli interessi collettivi e dall'esperienza ammaestrati i cittadini sull'indole e sugli effetti del diritto di petizione, il loro slancio venne a grado a grado scemando.

È per altro da notare come anche questa funzione politica rispecchi le vicende del risorgimento nazionale, per modo che la prima petizione pervenuta alla Camera subalpina era di un certo signor Durando Gaetano, il quale consigliava un prestito di cento milioni a favore dello Stato. E pur troppo non fu l'ultima a toccare quel tasto.

562. Secondo il May ⁽¹⁾ « in origine le petizioni non servivano che per ottenere riparo alle ingiustizie dei funzionari, ma a poco a poco le *courts of equity* surrogarono il Parlamento in questa giurisdizione riparatrice, e allora le petizioni si ridussero ad invocare leggi d'interesse privato; finalmente nei tempi moderni, dalla seconda rivoluzione in poi (1688), s'introdusse e andò sempre crescendo la pratica di presentare petizioni per influire sull'andamento della cosa pubblica e sull'indirizzo della politica interna ed esterna. » Tanto che ben ventimila petizioni, sottoscritte da più milioni di cittadini e recate alla Camera dei comuni sopra un carro tirato da cavalli di gigantesche proporzioni, provocarono l'abolizione della schiavitù.

E, al dire di Laboulaye ⁽²⁾, nessun cangiamento notevole venne introdotto nella legislazione inglese, che non sia stato conseguito per l'azione incessante delle petizioni.

Così in Inghilterra. Da noi invece le petizioni di carattere esclusivamente politico, non numerose nemmeno nel Parlamento subalpino, sono divenute una specie rara.

Per altro alcune, presentate alla Camera italiana in occasione dei moti di Polonia, diedero luogo ad una viva-

⁽¹⁾ Op. cit., 8ª ediz., pag. 560.

⁽²⁾ Le droit de petition — *Revue Nationale*. Tom. 4º pag. 161.

cissima discussione di politica estera nelle tornate 26 e 27 marzo 1863.

563. Le petizioni corrispondono alla duplice funzione del Parlamento, la legislativa e la ispettiva, ed oggimai, tolta la presentazione diretta per parte dei cittadini, esse non sono che uno stimolo a quelle funzioni. Da ciò il luogo ad esse assegnato in questo libro; e la distinzione che ne facciamo, in petizioni con le quali s'iniziano o si secondano provvedimenti legislativi, ed in petizioni che concernono l'azione del Governo.

La distinzione che si deducesse dall'interesse generale o particolare propugnato nella petizione, mentre non avrebbe fondamento scientifico, non potrebbe poggiare sopra dati veridici, poichè molte petizioni, che apparentemente mirano all'interesse pubblico, sono dirette a soddisfare un privato e del pari può darsi il contrario.

Essa potrebbe essere razionale altrove non in Italia, dove l'ordinamento amministrativo esclude assolutamente la categoria di petizioni con le quali in Inghilterra si promuovono *private bills*, vale a dire le leggi che riguardano singoli cittadini, parrocchie, città, contee, compagnie di strade ferrate ed altre imprese.

Se l'iniziativa in materia di legislazione giunse per mezzo di petizioni fino alla domanda di sopprimere l'articolo primo dello Statuto, ormai difficilmente le petizioni di questa natura si occupano di provvedimenti che non sieno già innanzi al Parlamento. Anzi nella tornata 21 maggio 1878 fu accolta con ilarità dalla Camera una petizione con la quale presentavasi un disegno di legge per l'abolizione del corso forzoso.

Nè si potrebbe, nemmeno per congettura, determinare l'influenza esercitata dalle petizioni sull'opera legislativa italiana; però è certo che alcune leggi, specialmente in materia di pensioni, hanno in petizioni la loro origine diretta ed esclusiva: e furono poi promosse indubbiamente da petizioni: la legge 23 giugno 1861, n. 61, per estensione della legge del 1850 sulle pensioni, quella 27 novembre 1864 n. 2015, per pensioni vitalizie al generale d'Apice e a parecchi difensori di Venezia, quella 31 luglio 1879, n. 5023, per accordare ad Antonio Strazzera la pensione dei Mille e quella 8 luglio 1883 per i danneggiati politici delle provincie napoletane e siciliane.

Così il sindacato compiutosi sul potere esecutivo per via delle petizioni non può dirsi sia stato notevole, sebbene il deputato Pallieri (22 aprile 1850) attribuisse somma importanza alle petizioni sotto questo aspetto, finchè non si avesse una legge sulla responsabilità civile dei funzionari pubblici.

Giova nondimeno rammentare che petizioni degli studenti di Torino per la revisione dei regolamenti universitarii, discusse nella Camera il 3 dicembre 1848, furono occasione della dimissione del Ministero Perrone.

Ormai ha notevole prevalenza presso di noi quella categoria di petizioni che si riferiscono alla funzione legislativa. Infatti le petizioni inviate agli Uffici centrali od alle Commissioni della Camera, dal 28 per cento che furono nel terz'ultimo decennio, raggiunsero nel penultimo il 49 e nell'ultimo il 65 per cento. E ad esse vanno aggiunte quelle che non avevano attinenza con disegni di legge già presentati, fra le quali indubbiamente quelle depositate negli archivi ed in parte le altre trasmesse al Governo.

Sotto questo rispetto è altresì a porsi mente al graduale sostituirsi delle rappresentanze amministrative ai singoli cittadini. Mentre le petizioni presentate alla Camera dei deputati da Corpi morali nel decennio dal 1856 al 1865, non rappresentavano che il 30 per cento, salirono nei decenni successivi al 39 ed al 53 per cento.

Un buon terzo delle petizioni tuttavia è diretto alla tutela od alla rivendicazione di interessi particolari.

Non avremo più un Pompeo Rossi, che si rivolga alla Camera perchè l'aiuti a vincere le opposizioni di un padre tiranno che gli rifiuta la mano della figlia (5 gennaio 1858), ma non andranno che lentamente scomparendo le petizioni che mirano ad un interesse di luogo o di classe.

È cotesto del resto il carattere attribuito alle petizioni nella maggior parte dei paesi retti con forme rappresentative.

Né è a disprezzarsi tale funzione giacchè, come osserva il Laboulaye nell'articolo già citato: « per quanto un paese sia ben costituito, per quanto siano perfetti l'ordinamento dei poteri pubblici e la rappresentanza degli interessi generali, resterà sempre una moltitudine d'interessi privati che saranno o si crederanno lesi e vi saranno sempre cittadini che, a torto od a ragione, vorranno levare la voce

per lagnarsi e reclamare l'esecuzione e la riforma delle leggi. »

564. Mentre qualche Costituzione, come la francese del 1852 (art. 45), limita ad una sola Camera (il Senato) la facoltà di ricevere petizioni, e nei tempi remoti ora all'una ora all'altra delle due Camere gli Statuti inglesi riservassero tale facoltà ⁽¹⁾, il nostro Statuto non fa a questo riguardo distinzione veruna tra le due Assemblee legislative.

Al Senato tuttavia i cittadini ricorrono in misura minore, giacchè, come apparisce dal seguente quadro, intorno a seimila petizioni soltanto furono mandate alla Camera vitalizia nello stesso periodo in cui la elettiva ebbe a riceverne circa ventimila.

Anno (2)	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni		Anno	Numero delle petizioni	
	Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera
1848	7	652	1858	72	199	1868	184	542	1878	165	236
1849	17	1328	1859	297	60	1869	627	373	1879	132	455
1850	385	1460	1860	10	134	1870	175	656	1880	64	170
1851	124	585	1861	86	903	1871	46	277	1881	32	269
1852	283	897	1862	186	1221	1872	381	456	1882	90	246
1853	62	184	1863	177	870	1873	109	307	1883	64	331
1854	44	301	1864	211	594	1874	32	204	1884	43	201
1855	1117	429	1865	62	614	1875	172	184	1885	25	155
1856	44	205	1866	95	484	1876	120	141			
1857	529	164	1867	103	547	1877	133	244			

Il numero eccezionale di petizioni dirette al Senato nel 1855 è dovuto alle proteste contro il disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose.

565. Varia è la espressione adoperata nelle Costituzioni per significare le persone che godono del diritto di petizione.

(1) May, luogo citato.

(2) Vedi la nota a pag. 106.

Mentre la Elvetica limitasi a proclamare il principio che « il diritto di petizione è garantito, » quella dell'Austria-Ungheria lo concedé a *tutti*, senza distinzione, la Prussiana ai prussiani, la Serba ai serbi, la Spagnuola agli spagnuoli, la Portoghese, la Brasiliana e quella della Pennsylvania ai *cittadini*, quella dei Paesi Bassi agli *abitanti*, il nostro Statuto, seguendo la Costituzione belga del 7 febbraio 1831, accorda ad *ognuno* il diritto di presentare petizioni con la limitazione che considereremo più innanzi.

Ora non è senz'interesse il vedere quale senso debba attribuirsi alla parola *ognuno*. Comprende essa anche gli stranieri?

Sebbene non sia nemmeno stata annunciata alla Camera, perchè attribuita ad uno straniero, una petizione diretta ad essa, il 13 febbraio 1850, da un capitano modenese, il caso rimase isolato; ed anzi vennero riferite alla Camera stessa, nel 16 maggio 1851, una petizione di negozianti napoletani residenti in Cagliari, nel 15 dicembre dello stesso anno, un'altra dell'avvocato D'Errico Vincenzo napoletano emigrato in Francia, nel 14 gennaio 1864, una del signor Evelino Waddington ⁽¹⁾ e nel 21 giugno 1867 una del signor Grimala Lubanski Enrico. Ed al Senato, nel 6 marzo 1854, ne fu riferita una della casa bancaria Bethmann di Francoforte sul Meno. Diede poi occasione ad una profonda discussione sul diritto di estradizione nelle tornate 11, 12, 13 e 15 giugno 1863 della Camera, la petizione di certo avvocato Delafied, che si qualificava cittadino della repubblica d'Haïti ed era stato arrestato in Italia a richiesta del Governo svizzero.

Questa larghezza d'interpretazione, la quale trae fondamento dal concetto che il diritto di petizione non sia un vero e proprio diritto politico, corrisponde a quella che si pratica in Francia ⁽²⁾.

Infatti il Senato francese consentì nel 1° maggio 1863 nei seguenti concetti del signor Royer:

Se uno straniero, senza vincoli col nostro paese, ci intrattiene di vane teorie, ci domanda la riforma di leggi che non l'obbli-

⁽¹⁾ Egli chiedeva la naturalità italiana; ed è uno dei tre - il senatore Moleschott e l'ex deputato Marescalchi sono gli altri due - che l'ottennero per legge.

⁽²⁾ Poudra et Pierre - op. cit., n. 1521.

gano punto, o cerca temerariamente di provocare in questo recinto discussioni inopportune, un rapporto sobrio e deciso lo ammonirà, ch'egli è *senza diritto* e senza interesse per intervenire nella legislazione e nella politica nostra, e voi passerete all'ordine del giorno. Se, per contro, uno straniero, residente o no in Francia, vi sottopone una domanda utile e pratica, si dirige a voi in nome di un interesse serio e giustificato, invoca l'appoggio delle leggi francesi o del diritto internazionale, voi accoglierete il suo reclamo e delibererete.

Ove si dovesse ritenere per contro che si tratti di un diritto strettamente politico si dovrebbe ammettere, tenendo per iscora il parere 6 febbraio 1866 del Consiglio di Stato (Riv. Ammin. XVII, 463), che possano esercitarlo anche gli stranieri naturalizzati soltanto per decreto reale, e ne avremmo anche esempi nella petizione già citata del signor Waddinghton e nelle altre due presentate il 28 giugno 1878, n. 1727, ed il 16 maggio 1879, n. 2107, dai signori capitani Roedel e Stamm Gustavo.

566. Nella stessa guisa non sarebbero da respingersi, come non furono respinte mai dalle Assemblee francesi, le petizioni di persone che avessero perduto i diritti civili.

Osserva infatti, sulle tracce del Blackstone, Pellegrino Rossi nella sessantesima lezione del suo Corso di diritto costituzionale:

Noi poniamo il diritto di petizione fra i diritti *pubblici*: imperocchè tutti sanno che non soltanto le persone che godono di diritti civili possono esercitare il diritto di petizione. Questo diritto può essere esercitato da una donna, da un proletario, e persino da un uomo che sia stato privato dei diritti civili. Anzi, per quanto la mia affermazione possa parere strana, io vado più oltre e sostengo che l'esercizio del diritto di petizione appartiene anche ad un individuo morto civilmente; imperocchè io chieggo a voi: l'uomo che è morto civilmente non conserva egli alcuni diritti, o in altri termini, la società non ha più verso di esso alcuna obbligazione? Essa avrà almeno quella di rispettarne la esistenza.

Senonchè la Commissione per le petizioni presso la Camera dichiarò di non riferire nella tornata 17 aprile 1852 la petizione di un recluso nel bagno penale di San Bartolomeo, considerandola contraria allo articolo 24 dello Statuto; e conseguentemente non vennero nemmeno mandate alla Commissione petizioni presentate da condannati ai lavori forzati, il 25 aprile 1852 ed il 4 luglio 1863. Fu

invece riferita per elenco una petizione analoga presentata il 24 novembre 1868, n. 12350.

567. Ora è a ricercarsi se taluno possa presentare petizioni a nome di altri. Il divieto era espresso nell'articolo primo della Costituzione francese del 18 maggio 1791 e, tra le contemporanee, lo è soltanto nella serba.

Una petizione di un avvocato che patrocinava l'interesse dei ricevitori del lotto di Napoli indusse, nella tornata 13 dicembre 1864, il deputato Di San Donato a biasimare una tolleranza che avrebbe potuto dare luogo ad una classe particolare di sollecitatori.

Non v'ha dubbio che, se si trattasse d'un vero e proprio diritto politico, esso non potrebbe esercitarsi per interposta persona; ma, considerandosi quello di petizione come un diritto di natura speciale, ogni restrizione non espressa nella costituzione sarebbe a ritenersi illegittima; per ciò nel 26 gennaio 1837 la Camera francese, respingendo la eccezione che il diritto di petizione debba essere esercitato direttamente, inviava al presidente del Consiglio dei ministri una petizione in favore dei rifugiati.

Così come la nostra discuteva senza muovere quella obiezione: nel 15 marzo 1868 una petizione di molti cittadini di Monselice, i quali chiedevano fossero pagati gli arretrati di pensione dovuti al colonnello cav. Giacomo Zannellato; nel 26 maggio 1876, una presentata dall'avvocato Carlo Aureggi quale rappresentante di molti danneggiati dalla guerra; nel 7 giugno stesso anno, una del signor Marselli Francesco mandatario della signora Anna Grombing; ed in diversi tempi accoglievano molte altre della stessa natura, tra le quali una di 1480 cittadini, presentata il 28 novembre 1878, perchè si accordasse ad Antonio Strazzera la pensione dei Mille. Numerose poi sono le petizioni presentate da fratelli od altri congiunti della persona nel cui interesse erano fatte.

568. Nella tornata 21 giugno 1848, a proposito di una petizione del deputato Scofferi, fu messo innanzi il dubbio se i deputati potessero rivolgere al Parlamento petizioni, ma esso venne risolto subito in senso affermativo; onde non poche petizioni vennero di poi presentate da deputati; anzi una con la quale, nel 23 giugno 1880, si sollecitava l'ordinamento degli Istituti superiori femminili, recava, tra le altre firme, quelle di settanta deputati.

Notiamo qui, semplicemente a titolo di curiosità, che nel 7 maggio 1873, venne presentata alla Camera una petizione del senatore Carlo Cadorna.

569. Una sola limitazione, come abbiamo avvertito, pone il nostro Statuto all'esercizio del diritto di petizione, ed è quella della maggiore età. E sebbene il deputato Josti abbia sostenuto, nella tornata del 20 aprile 1850, che possa accettarsi anche la petizione di un minorenni, per quanto questi non abbia diritto di mandarla, la Camera mostrò di non consentire in tale interpretazione, stabilendo i modi coi quali la maggiore età del richiedente debba essere accertata.

Nè sappiamo se debba considerarsi come eccezione, come svista o come irregolarità di registrazione l'accoglimento della petizione n. 11509, presentata il 20 maggio 1867 alla Camera da un orfano che chiedeva d'essere gratuitamente ammesso in qualche collegio militare.

Non riteniamo necessario dimostrare che nessuna differenza può farsi relativamente al sesso, molto più che fu già presentata alla Camera nel 4 dicembre 1863, una petizione di 4320 donne, che chiedevano l'abolizione della pena di morte.

570. Ma sono proprio tutti uguali i maggiorenni davanti al diritto di petizione?

La Costituzione spagnuola del 1876, e si capisce il perchè, è la sola che abbia stabilito (art. 13) che « i cittadini i quali fanno parte della forza armata, non potranno esercitare il diritto individuale di petizione se non conformandosi alle leggi speciali militari. » Ma, sebbene non apertamente proclamata, la restrizione venne applicata talvolta anche da noi.

Per ciò nel 7 luglio 1851 il deputato Depretis osservò al ministro della guerra, il quale considerava contraria alla disciplina la petizione di alcuni artieri della maestranza del Corpo reale d'artiglieria, che, per tutelare la disciplina senza attentare ad un diritto statutario, sarebbe stato mestieri presentare un disegno di legge che regolasse il diritto di petizione per l'esercito.

Somiglianti obiezioni vennero pur messe innanzi per gli impiegati dello Stato, sebbene abbondino presso di noi le petizioni di interi ordini di funzionari, chiedenti un miglioramento delle loro condizioni morali ed economiche.

Così nel 23 maggio 1870 i ministri Sella e Lanza ritennero contraria alla disciplina una petizione d'impiegati del Ministero delle finanze, i quali chiedevano un'indennità di alloggiamento.

In quella occasione il deputato Rattazzi segnava in qualche guisa i limiti in cui deve contenersi l'esercizio del diritto di petizione da parte degli impiegati.

Io osservo, diceva, che laddove questi impiegati avessero presentato una petizione alla Camera per un oggetto che fosse stato di competenza dei signori ministri da cui essi dipendono, le osservazioni che essi vennero affacciando sarebbero perfettamente al caso; ma la petizione tratta di cosa che era unicamente di competenza del Parlamento. Quindi io non vedo che si manchi alla disciplina, nè che si comprometta quell'ordine che deve essere osservato se questi, che mentre sono impiegati sono anche cittadini, si rivolgono alla sola autorità cui spetta il diritto di deliberare in proposito.

La rigorosa osservanza degli ordini gerarchici fu confermata nelle tornate 13 dicembre 1881 e 6 febbraio 1883 a proposito di petizioni di portalettere. Nella seconda di quelle tornate il ministro Baccarini ebbe a dichiarare, che avrebbe in avvenire adottato misure disciplinari contro quegli impiegati che avessero presentato direttamente al Parlamento petizioni « per variazioni organiche od altre cose che non costituissero un loro diritto personale. »

Giova notare in proposito che la Camera discusse nel 16 marzo 1850 la petizione di uno che era stato già suo stenografo, come il Senato nella tornata 2 giugno 1882, quella di un suo impiegato, sebbene entrambe fossero dirette contro le rispettive Presidenze.

571. Le petizioni possono essere non solo individuali, ma collettive e anche al Parlamento italiano ne vennero presentate, con parecchie migliaia di firme; nientemeno che 637,712 ne recava una, presentata il 9 maggio 1881, contro il disegno di legge sul divorzio.

Ma questa specie di petizioni eccitò sempre una diffidenza, che fu apertamente espressa il 7 maggio 1882 dal deputato Peruzzi. Avvertì egli allora come non potessero considerarsi spontanee le sottoscrizioni contenute in parecchi volumi rilegati nello stesso modo, con la stessa carta, la stessa intestazione stampata, lo stesso sigillo e talora non poche firme scritte dalla stessa mano.

E la diffidenza riesce molto più fondata, se si considera che qualche volta, e specialmente nella tornata del 17 febbraio 1866, petizioni di siffatta natura, raccolte quando si discuteva nella Camera dei deputati la legge di incameramento dei beni ecclesiastici, furono dimostrate estorte con artifici e pressioni.

Per le affinità che questa maniera di petizioni può presentare con quelle di nome collettivo, di cui diremo più innanzi, osserviamo che l'articolo 81 del regolamento del Senato autorizza a sostituire nel registro, alla indicazione dei singoli nomi dei petenti « un cenno complessivo del numero e delle qualità di essi » senza tema che per ciò simili petizioni da collettive si tramutino in quelle in nome collettivo. Nè debbono considerarsi petizioni in nome collettivo quelle di persone appartenenti ad una determinata classe sociale o componenti una istituzione che non abbia personalità giuridica, quando rechino le firme anche di alcuni soltanto tra i petizionari.

Così venne ritenuto il 7 luglio 1851, mentre nel 23 dicembre 1848 era stata considerata in nome collettivo, e quindi respinta, una petizione del Circolo politico di Sassari sebbene fosse sottoscritta da due cittadini preposti a quel Circolo.

Per la stessa ragione si considerano di singoli cittadini le petizioni presentate in nome di qualche Assemblea popolare, quando siano sottoscritte da chi l'ha presieduta o da qualsiasi altra persona.

572. Soltanto i Corpi morali hanno diritto di mandare petizioni alle Camere in nome collettivo; ma sorse dubbio intorno al campo ad essi assegnato.

Due sole Costituzioni regolano siffatta materia, quella dei Paesi Bassi (11 ottobre 1848) la quale all'articolo 9 stabilisce che i corpi legalmente costituiti possono soltanto esprimere voti *relativi alle attribuzioni ad essi affidate*; e la Serba (11 luglio 1869), che coll'articolo 34 limita per i Corpi morali il diritto di petizione alle materie di *loro competenza*.

La Camera subalpina nel 29 gennaio 1853, con una votazione nominale, ritenne esorbitanti le attribuzioni amministrative, due petizioni con le quali il Consiglio comunale di Saluzzo « vista la interpretazione data dal ministro dell'interno, fuori della cerchia delle proprie attribuzioni,

all'articolo 51 della legge 4 marzo 1848, chiedeva che la Camera dichiarasse che, in conformità di quella legge, si doveva procedere il 4 marzo all'elezione generale della Guardia nazionale; e sollecitasse il Governo a proporre la legge per la pubblicità delle sedute dei Consigli comunali e a dare attuazione alla legge portante lo scioglimento delle divisioni amministrative. »

L'opinione contraria alle conclusioni della Commissione, approvate dalla Camera con 74 voti contro 30, fu energicamente sostenuta dai deputati Asproni, Brofferio, Melana, Sineo e Valerio.

La tesi che i Corpi morali possono, senza uscire dalle proprie attribuzioni, mandare petizioni di qualsivoglia natura al Parlamento, fu sostenuta ancora nella Camera il 5 marzo 1868 dai deputati Cortese, Lazzaro e Rattazzi a proposito di una petizione della Giunta municipale di Potenza, che chiedeva fosse affidato alle guardie municipali il servizio di polizia. E, sebbene il ministro dell'interno sostenesse nulla la petizione, fondandosi sull'articolo 227 della legge comunale e provinciale, non essendo stata proposta diversa risoluzione, quella petizione ebbe l'onore degli archivi.

§ 2.

Forma e procedimento delle petizioni.

573. Le petizioni sono dalla legge 13 settembre 1874 esonerate dalla tassa di bollo.

Per l'articolo 81 del regolamento del Senato esse devono essere stese *per iscritto*. La medesima prescrizione è fatta per molte altre Assemblee, le quali escludono la stampa, la litografia ed ogni modo di riproduzione dello scritto; essa per contro non trovasi nel regolamento della nostra Camera dei deputati.

Ma poichè nei primordii vennero alla medesima presentate molte petizioni apocrife ed alcune anche ingiuriose verso i suoi componenti, il deputato Valerio, nel 22 ottobre 1849, invitò la Commissione, che era già stata eletta per la revisione del regolamento, a proporre disposizioni che valessero ad accertare la persona del richiedente.

Quella Commissione infatti, composta dei deputati Balbo, Buffa, Bunico, Cadorna, Cavour, De Marchi, Pinelli, Valerio L. e Torelli, relatore, fece alcune proposte, le quali furono in parte approvate dalla Camera nelle tornate 20 e 22 aprile 1850 e si mantennero pressochè immutate nei successivi regolamenti.

Per accertare l'autenticità della sottoscrizione ed insieme la maggiore età dell'istante, l'articolo 59 del regolamento della Camera indica principalmente questi tre modi: 1° la fede di nascita; 2° la legalizzazione della firma da parte del sindaco; 3° la presentazione della petizione per mezzo di un deputato. Identici a quelli che si trovano nell'articolo 87 del regolamento del Senato, il quale per altro richiede maggiori cautele, vale a dire l'indicazione del domicilio del petente nel primo caso; lo accertamento della maggiore età nel secondo; nel terzo la dichiarazione espressa dal senatore che presenta la petizione « di avere conoscenza dell'essere del petente. »

In queste prescrizioni molti deputati, nel 20 aprile 1850, ravvisarono una limitazione del diritto statutario e proposero, ma senza successo, che fosse lasciato in facoltà del richiedente di valersi di altri mezzi di prova. A questo concetto si è ispirata la Commissione che elaborò nel 1868 il regolamento che è ancora in vigore, aggiungendo l'ultimo capoverso dell'articolo 59.

Ed è degno di nota il fatto eccezionalissimo, che la Presidenza dispose che venisse annunziata alla Camera l'8 marzo 1858, sebbene non ne fosse autenticata la firma la petizione di certo Vanzina, il quale lagnavasi di essere illegittimamente rinchiuso in un manicomio.

Nessun'altra formalità è richiesta per le petizioni. I produttori hanno quindi piena libertà di unire ad esse quei documenti che valgano a dare un'idea di ciò che domandano e ad accertare il loro diritto. Di tanta larghezza profittava la signora Raffaella Campanile, vedova Loprete, nel chiedere alla Camera che lo Stato s'incaricasse dell'educazione de' suoi figli, unendo alla petizione le sembianze dei figli medesimi fotograficamente riprodotte; ma ciò non valse a intenerire l'Assemblea, la quale nel 14 dicembre 1869 seppelliva quella petizione coll'ordine del giorno puro e semplice.

574. In origine le petizioni venivano in Francia presentate personalmente dai richiedenti e davano luogo a risoluzione immediata; ma coll'andar del tempo si dovette riconoscere che quel modo di presentazione impediva il regolare funzionamento delle Assemblee legislative; di maniera che esso venne definitivamente abolito in Francia nel 12 maggio 1848; e l'abolizione diede luogo ad una violenta invasione dell'Assemblea seguita tre giorni dopo.

In Inghilterra il diritto di presentazione fu riserbato ai deputati ed ai lordi e soltanto come un privilegio fu conservato alle città di Londra e di Dublino, le quali lo esercitano a mezzo dei proprii rappresentanti. Però, mentre fino al 1839 le petizioni si discutevano appena presentate, da quell'anno fu soppresso nella Camera dei comuni simile uso; la cui applicazione rimase per altro nelle facoltà della Camera dei lordi.

Il nostro Statuto, al pari di tutte le Costituzioni ora in vigore, esclude assolutamente la presentazione diretta delle petizioni per parte dei cittadini. Essa veniva fatta invece per lo addietro dai deputati; di guisa che nel 1864, discutendosi la legge per la perequazione fondiaria, e nell'anno successivo quella per la soppressione delle corporazioni religiose, gli oratori andavano a gara a chi più ne presentava; tanto che il 7 dicembre 1864 il deputato Brida ne presentò settantuna. Ma il metodo, sebbene tollerato, non fu ritenuto corretto; molto più che il fatto ha dimostrato che i deputati possono ingannarsi nell'apprezzare la convenienza di una petizione. Infatti nella tornata 19 luglio 1867 il presidente ritenne di non poter considerare come petizione, e quindi non accolse, uno scritto di cui accingevasi a dar lettura il deputato Macchi, e nel 31 marzo 1868 ricusò di partecipare alla Camera un'altra petizione ritenuta sconveniente.

Il regolamento del 1868 tolse quindi ogni consenso a quell'uso, prescrivendo invece che le petizioni, anche se affidate a deputati, sieno presentate alla Segreteria della Camera, come dal 1871 si pratica anche in Francia; perciò nel 2 aprile 1871 il presidente ricusò di porre a partito la domanda di urgenza per una petizione che il deputato Sineo aveva presentato direttamente alla Camera.

Presentate o spedite alla Segreteria della Camera le petizioni, la Presidenza, all'aprirsi di ogni seduta, le annunzia

in compendio o, come dicevasi nel regolamento del 1848, dà un' *idea sommaria* di quelle che non offendono le norme statutarie e regolamentari.

575. Per molte petizioni viene chiesto che siano riferite con urgenza, la quale domanda è considerata ora, (ed è una delle ragioni dello scadimento del diritto di petizione) come una mera formalità. Ma nella Camera subalpina non fu infrequente il caso di siffatte raccomandazioni non accolte. Veggansi, ad esempio, le tornate 23 e 30 ottobre, 21 e 22 dicembre 1848 e 18 settembre 1849.

Nè mancano simili esempi altresì nella Camera italiana. Questa nel 1° luglio 1861 ricusò di considerare urgente una petizione con cui si domandava che Mazzini venisse compreso nell'amnistia, e nel 31 gennaio 1866 un'altra con la quale alcune centinaia di cittadini di Catanzaro chiedevano che fossero ripristinati i poteri eccezionali per la repressione del brigantaggio.

Di deliberazioni di massima relative all'urgenza v'ha un solo esempio: nel 4 gennaio 1850 si dichiararono urgenti tutte le petizioni presentate e da presentarsi da militari; e la risoluzione fu consacrata come norma comune nell'articolo 72 del regolamento del 1863; ma non venne riprodotta nel successivo.

Nel raccomandare una petizione non solo non se ne deve dar lettura, ma non si deve nemmeno entrare nel merito della medesima e perchè l'argomento sarebbe estraneo all'ordine del giorno, e perchè l'Assemblea non può occuparsene se non in secondo grado; si ha nondimeno il diritto di dire brevemente le ragioni che consigliano l'urgenza.

Soltanto quindi in via eccezionale poté venire accolta, nella tornata 24 marzo 1863, la proposta del deputato Crispi che venisse stampata e distribuita, senza essere mandata preventivamente a nessuna Commissione, una petizione relativa all'ordinamento del credito agrario, intorno al quale era innanzi alla Camera un disegno di legge.

Ma poichè nemmeno la dichiarazione che una petizione è da considerarsi urgente, vale ad assicurarne la sollecita relazione, quando si volle che una petizione venisse senza ritardo discussa, si prescrisse alla Commissione il giorno in cui doveva presentarne il rapporto (7 maggio 1867), o

si fece istanza perchè venisse pretermesso l'esame preventivo; come si fece il 9 aprile 1850 per una petizione che venne discussa appena presentata.

E, quando l'argomento non consentiva indugio, non si esitò ad adottare altresì un provvedimento immediato. Così nel 16 dicembre 1868 la Camera, accogliendo l'istanza del deputato Pianciani, rimetteva al Ministero, appena presentata, una petizione di emigrati romani, i quali invocavano gli uffici del Governo italiano presso il pontificio per impedire che si eseguisse la sentenza di morte pronunciata contro l'Ajani ed il Luzzi.

Identica risoluzione veniva presa il giorno successivo dal Senato, cui era stata presentata la medesima petizione.

L'invio immediato al Governo fu altresì deliberato il 12 marzo 1872, trattandosi di petizioni analoghe ad altre che, dietro discussione e deliberazione della Camera, erano già state mandate al ministro delle finanze.

576. Le petizioni che si attengono a disegni di legge vengono trasmesse dalla Presidenza alle Commissioni, che quei disegni di legge stanno esaminando. Le altre ad una Commissione speciale permanente.

Senonchè avviene sovente che, durante il periodo di incubazione, qualche volta decennale, di una petizione, si presenti un disegno di legge col quale essa abbia intimo rapporto.

In tal caso la Commissione speciale dovrebbe considerarsi spogliata d'ogni attribuzione su quella petizione e restituirla alla Presidenza, perchè ai termini del regolamento la rimettesse alla Commissione incaricata di esaminare il disegno di legge cui la petizione si riferisce. Ma questa procedura, tanto semplice quanto regolare, implicitamente consentita dal presidente della Camera nella tornata 16 marzo 1877 e sostenuta dal deputato Ercole nell'altra 21 maggio 1878, non corrisponde alla pratica.

E la Commissione per le petizioni usa invece rivolgere alla Camera la domanda d'inviare quella categoria di petizioni agli Uffici centrali; come può vedersi nei resoconti delle tornate 19 giugno 1876 e 17 maggio 1878.

Le petizioni relative a disegni di legge possono essere presentate finchè la discussione dei medesimi non sia compiuta. Così fu implicitamente ritenuto dalla Camera l'11 marzo 1864 (pag. 1905).

E fu attribuito ad esse tal valore che la Camera, nel 20 febbraio 1856, ed il Senato nel 31 marzo 1857, soprassedettero alla discussione di disegni di legge, finchè non venne riferito sulle petizioni che li concernevano.

La relazione sopra questa categoria di petizioni da principio si faceva oralmente all'aprirsi della discussione generale; ma la pratica è caduta quasi interamente in disusuetudine, e non fanno regola i rapporti preliminari fatti l'8 marzo 1881 sulle petizioni relative al concorso dello Stato nelle opere edilizie della capitale, ed il 1° febbraio 1885 su quelle concernenti la crisi agraria.

A spiegazione dell'abbandono di quella pratica, notava il deputato Sella nella tornata 25 febbraio 1864 che, « le obiezioni che si elevano molte volte sulle petizioni, sono quelle stesse che si pongono innanzi dagli oppositori del disegno di legge; onde sarebbe un inutile perdetempo farne una particolare relazione. » E la Camera convenne in questo concetto respingendo la proposta del deputato Mellana, il quale chiedeva che si riferisse espressamente sulle petizioni.

Laonde, quando pure si dia conto delle petizioni che hanno riferimento ad un disegno di legge, non vi ha perciò un momento determinato. Infatti nel 1864 si riferì sulle petizioni relative al disegno di legge per la perequazione fondiaria nella ventiduesima tornata da che durava la discussione. E può considerarsi ormai assodata la pratica che il licenziamento delle petizioni si fa a discussione ultimata; sebbene il presidente, nel 7 maggio 1882, abbia espresso l'avviso, che il riepilogo della discussione che viene fatto dal relatore non sia completo se in esso non si dia notizia delle petizioni.

Quando poi una Commissione non intenda di riferire espressamente sulle petizioni, può consentirsi, come si è fatto il 7 giugno 1870, ch'esse siano depositate presso la Presidenza, perchè ogni deputato abbia agio di esaminarle.

Del resto, in qualunque momento se ne faccia la relazione, essa non conduce a nessuna espressa conclusione perchè, come notava il deputato Cortese nella tornata 9 gennaio 1855, « le petizioni che si riferiscono ad una legge trovano la loro decisione nel voto che la Camera dà sulla legge stessa. » Concetto che veniva ribadito dai deputati Rattazzi e Michelini nella tornata 5 aprile 1868.

Se però non rimangono interamente esaurite con la legge cui si riferiscono, si possono prendere intorno ad esse le ordinarie conclusioni, come si è fatto nelle tornate 25 e 26 giugno 1882.

577. Le petizioni che non si attengono direttamente a disegni di legge già presentati (tra i quali vanno compresi i bilanci), vengono mandate ad una Commissione permanente; la cui nomina dal regolamento della Camera del 1863, venne deferita alla Camera stessa, mentre nel Senato la elezione diretta fu stabilita soltanto col regolamento approvato nell'aprile del 1883.

Precedentemente esse venivano distribuite negli Uffici i quali nominavano una Commissione che decadeva ogni mese, poi ogni due mesi, al disciogliersi degli Uffici stessi, e più tardi rimaneva in funzione per tutta la durata della Sessione.

La Commissione permanente esamina le petizioni comportandosi come qualsiasi altra Giunta parlamentare, di maniera che essa poté nel 1863 invitare presso di sé, per avere spiegazioni intorno alla situazione diplomatica dell'Italia nei rapporti con la Polonia, il ministro degli esteri.

Peraltro gli articoli 24 e 84 dei Regolamenti delle rispettive Assemblee assicurano ai deputati ed ai senatori il diritto di prendere cognizione delle petizioni trasmesse alla Commissione.

Nel 12 dicembre 1882 il deputato Oliva presentò una proposta intesa ad estendere alla Commissione delle petizioni le attribuzioni ed il procedimento di quella per la verifica dei poteri; ma su quella proposta, che fu presa in considerazione nella tornata successiva, non venne presentato il rapporto.

578. Il Regolamento del Senato stabilisce nell'articolo 86, che la Commissione debba classificare le petizioni nelle seguenti cinque categorie: 1^a anonime e non autentiche; 2^a ingiuriose alla religione, al Re, od al Parlamento; contrarie allo Statuto o sconvenienti per la forma; 3^a estranee alle competenze del Parlamento, come domande d'impiego, di sussidi e simili; 4^a dirette a richiamare l'Amministrazione all'osservanza delle leggi, purchè si tratti di materie estranee alla competenza dei Tribunali; 5^a consiglianti provvedimenti legislativi od esecutivi.

Ed all'articolo 88 determina:

Le petizioni della prima categoria non danno luogo a relazione, ma ad una semplice indicazione del loro numero d'ordine e del motivo per cui non possono essere riferite.

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

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

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

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

Somiglianti norme erano state proposte dalla Commissione del 1850, ma la Camera dei deputati non consentì di vincolare il suo voto senza riguardo alla varietà delle circostanze. E perseverò in tale concetto, come si rileva dalla relazione Corbetta «parendo pericoloso il sistema delle casuistiche e pleonasma la indicazione dei modi di risoluzione che già costituiscono la giurisprudenza della Camera.»

Alla Commissione pertanto è concessa la più illimitata libertà di esame e di giudizio, ma essa non può prendere alcuna deliberazione e deve limitarsi a presentare le proprie conclusioni sintetizzate in una tabella. Questa tabella, per il Regolamento del 1848 (art. 67), doveva essere distribuita almeno tre giorni prima di quello nel quale seguiva la relazione. La disposizione fu riprodotta nell'articolo 83 del regolamento del Senato, ma scomparve da quello della Camera dei deputati; per modo che in quest'ultima Assemblea si applica anche a questa materia l'articolo 57 del Regolamento, non discutendo le petizioni se non ventiquattr'ore dopo la distribuzione dell'elenco.

579. Per quanto grande sia stata la diligenza della Commissione, l'alacrità sua fu in ogni tempo soverchiata da quella dei petizionari; onde ne' resoconti parlamentari si riproduce periodicamente il lamento per l'eccessivo numero di petizioni arretrate, le quali nel 1866 erano salite oltre il migliaio. E dal suo canto la Commissione si schermì

sempre, avvertendo che a nulla sarebbe giovato che essa continuasse a presentar tabelle, se la Camera non trovava mai il tempo per ascoltare la relazione.

I queruli *laudatores temporis acti* dimenticano che il loro lamento è assai vecchio. Beniamino Constant nel suo *Corso di politica costituzionale* (tomo III cap. 4) non esita ad affermare che « giammai diritto più importante fu esercitato in modo più illusorio »: e fin dal 1849 molte petizioni giunsero alla Camera italiana per reclamare maggior sollecitudine nell'esaurimento delle petizioni, e suggerire i modi per conseguirla.

Anzi per ben due volte la Camera (14 marzo 1866 e 10 gennaio 1867) raddoppiò il numero dei commissari incaricati di riferire sulle petizioni.

580. Non si formerebbe naturalmente un notevole cumulo di arretrati se si ripetesse frequentemente ed in maggiori proporzioni l'abbruciamento di petizioni verificatosi l'11 febbraio 1863, o se il Regolamento della Camera disponesse, come quello del Senato che le petizioni non esaurite in una Sessione non possano essere riprese nella successiva, a meno che non sieno rinnovate; ma tale disposizione, la quale fu proposta alla Camera nell'articolo 125 del progetto di regolamento 1872, non trovò favorevole accoglimento.

E non senza ragione, perchè, se non si può convenire col deputato Michelini che « le petizioni possono essere presentate ad un Parlamento che non esiste » (12 febbraio 1849), bisogna tuttavia riconoscere che in favore della pratica, seguita dalla Camera dei deputati, stanno le considerazioni di equità verso i petenti accennate dal deputato Lanza nella tornata 2 gennaio 1850 e per le quali la Camera stessa fin dal 17 agosto 1849 aveva respinta la proposta del deputato Valerio, di restituire le petizioni che nella precedente Legislatura non fossero state dichiarate urgenti.

581. Parziale rimedio per diradare il cumulo delle petizioni fu trovato, fin dal 22 novembre 1848, quello di autorizzare la Commissione a fare un elenco delle petizioni che abbiano perduto ogni opportunità o in ordine alle quali sia già intervenuto qualche provvedimento. Esso passò nell'articolo 72 del Regolamento, adottato dalla Camera il 1° marzo 1863, e rimase poi come consuetudine; e per esso si poterono liquidare nel 1866 nientemeno che 511 petizioni.

Di guisa che il deputato Macchi, nella tornata 13 maggio 1874, sentì il bisogno di purgarlo dell'epiteto che gli era stato dato di: *strage degli innocenti*.

Non occorre notare che anche simile elenco deve riportare il consenso della Camera e che in parecchie occasioni venne chiesto il rapporto sopra petizioni in esso comprese. Esempi di simile discordanza tra la Commissione e la Camera si trovano nelle tornate 1° giugno e 1° dicembre 1864 e 23 novembre 1881.

582. Nel regolamento del 1848 disponevasi che le petizioni fossero riferite secondo l'ordine della presentazione « salvo che la Camera avesse con dichiarazione d'urgenza invertito quest'ordine. »

Ma già nella tornata 22 aprile 1850 il deputato Lanza si ribellava alla preferenza che si accordava alle petizioni dichiarate urgenti.

I postulanti — egli diceva — che hanno relazione con qualche deputato facilissimamente trovano il modo di far dichiarare urgenti le loro petizioni, mentre quelle dei cittadini che non hanno la fortuna di conoscere qualche deputato sono rimandate da un anno all'altro. Questa è una ingiustizia che si deve far cessare in qualche modo.

Non dissimilmente esprimevasi il deputato Filopanti nella tornata 23 novembre 1881.

Sebbene quella disposizione non sia stata riprodotta nel regolamento in vigore, tuttavia essa è passata in consuetudine: onde nell'ultima delle tornate ora indicate, parecchi componenti la Commissione delle petizioni dichiararono ch'essi non potevano non rispettare la deliberazione con la quale la Camera aveva dichiarato l'urgenza.

Se non che aggiungeva il deputato Del Zio:

Che la Giunta tenne sempre a costume di far preliminarmente una cerna delle petizioni e dare a quelle che rispondevano a un alto interesse nazionale, sia d'ordine economico, sia politico o amministrativo, o scientifico la necessaria preferenza.

Ma evidentemente la dichiarazione di urgenza perde ogni valore quando ne viene fatto sì largo uso, che essa fu accordata nel 1882 al 44 per cento delle petizioni e nell'ultimo decennio ad un terzo di esse, mentre soltanto al 17 ed al 18 per cento era stata concessa nei due decenni precedenti.

A prevenire questo abuso era infatti diretto l'ultimo capoverso dell'articolo 55 del Regolamento proposto dalla Commissione del 1850, così concepito:

Le domande di urgenza fatte alla Camera dovranno essere deposte alla Présidenza e sottoscritte da cinque deputati.

583. Distribuita la tabella, nella quale sono indicati: la data della petizione, il nome e cognome del petizionario, la conclusione della petizione, la proposta della Commissione ed il nome del relatore, la Camera può udire il rapporto.

Una sol volta, vale a dire nel 25 gennaio 1882, la Commissione ha stimato opportuno di depositare nella Segreteria tutti i documenti relativi alle petizioni da riferirsi, perchè i deputati potessero prenderne notizia.

La relazione viene fatta oralmente da uno dei componenti la Commissione, ed è uno dei pochi atti che ancora si compiano dalla tribuna. Non venne derogato a questa consuetudine che nel 20 dicembre 1851; ma la Camera fu sì tenace nel conservarla, che nel 4 dicembre 1876 non consentì al deputato Plebano di dipartirsene.

Quando l'Assemblea ritenga di non poter dare immediatamente il suo giudizio, può invitare la Commissione ad approfondire l'argomento, come fece il Senato nel 7 gennaio 1851, od ordinare che la relazione sia stampata e distribuita, come dispose la Camera nelle tornate 17 febbraio 1854 ed 8 gennaio 1862.

584. L'ostacolo contro il quale hanno urtato sempre le petizioni non fu già il difetto di zelo da parte della Commissione, ma la difficoltà di giungere alla discussione innanzi alla Camera; tanto che nell'ultima tabella si comprendevano: la petizione n. 1005, presentata fino dal 4 giugno 1874, e l'altra n. 1550, che risaliva al 22 novembre 1877.

Infatti il regolamento provvisorio della Camera del 1848 stabiliva all'articolo 67: « La Commissione per le petizioni farà ogni settimana un rapporto sulle petizioni pervenute alla Camera » e nel primo anno, anche le tornate ebdomadarie del sabato essendosi palesate insufficienti ad esaurire le petizioni, ad esse furono dedicate, adunanze serali.

Ma ben presto altre cure allontanarono la Camera stessa dalle petizioni ed il numero delle tornate in cui essa ebbe

ad occuparsi di petizioni andò di mano in mano assottigliandosi; che se si avverte un notevole rialzo nel 1869, si deve attribuire esclusivamente ad una laboriosa crisi ministeriale, avvenuta in principio della Sessione.

Maggiore uniformità invece si riscontra nelle tornate dal Senato occupate nell'esame delle petizioni, come apparisce dal seguente quadro comparativo.

Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate		Anno	Numero delle tornate	
	Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera		Senato	Camera
1848	2	26	1858	1	10	1868	1	5	1878	1	4
1849	2	27	1859	..	4	1869	2	18	1879	1	..
1850	5	38	1860	..	12	1870	2	1	1880	..	..
1851	9	21	1861	2	10	1871	1	..	1881	..	3
1852	6	22	1862	2	15	1872	2	3	1882	1	5
1853	3	15	1863	2	18	1873	2	3	1883	..	1
1854	..	10	1864	1	9	1874	1	3	1884	3	6
1855	1	6	1865	2	..	1875	1	2	1885	..	..
1856	2	15	1866	2	3	1876	1	7	1886	..	..
1857	..	7	1837	3	7	1877	2	2			

Contro l'abbandono del diritto di petizione mosse vive lagnanze per primo il deputato Guglianetti, nella tornata 20 ottobre 1849, e la Camera s'impegnò di ritornare alla relazione ebdomadaria; ma rimasero lettera morta le deliberazioni da essa prese in questo senso nelle tornate 15 giugno 1857, 17 aprile 1863, 10 gennaio 1865, e 24 gennaio 1884.

Nè la Camera riuscì a tradurre in atto nemmeno la risoluzione presa il 23 novembre 1881, di dedicare alle petizioni tre sedute ogni mese od almeno due, com'ebbe a deliberare il 5 marzo 1872 ed il 26 novembre 1873.

585. Onde fu suggerito dal deputato Salvatore Morelli nel 5 febbraio 1873 e nel 26 maggio 1879:

Che la Presidenza proclami in seduta pubblica le conclusioni sulle petizioni a misura che le vengono trasmesse dalla Giunta, e la Camera si riservi di discutere soltanto quelle per le quali qualche deputato ne faccia richiesta, entro quindici giorni dalla proclamazione.

Questa proposta, che riproduce la sostanza dell'articolo 124 del progetto di Regolamento presentato nel 1871 e dell'articolo 77 di quello del 1876, è conforme alle disposizioni che disciplinano la materia nel Reichstag germanico e nel Reichsrath austriaco, nei quali non si fa luogo alla discussione di petizioni se non ad istanza della Commissione o di quindici membri; ed analoga a quella dei Regolamenti belga e francese, secondo i quali la Commissione delibera su quelle petizioni per le quali non crede necessario di presentare un rapporto, salva ad ogni deputato la facoltà di richiederlo.

Ma la proposta stessa venne sempre rimandata alla revisione del Regolamento e l'ultima Commissione ch'ebbe a riferire sul Regolamento medesimo non ne tenne alcun conto.

Una volta impossessato delle petizioni, il Parlamento italiano se ne occupò senza restrizioni di sorta; e basterà ricordare che il Senato dedicò nel febbraio 1852 quattro tornate ad una petizione della Compagnia di San Paolo, cui il Governo aveva tolto l'amministrazione dei beni, e che la Camera dei deputati, non solo impiegò parecchie sedute per discutere petizioni nelle circostanze cui ci è occorso già di accennare, ma ancora nel 1882 dedicò due tornate a quelle dei danneggiati politici delle provincie napoletane e siciliane.

Nè pare abbia fatto buon viso alla restrizione proposta coll'articolo 124 del disegno di Regolamento del 1871, secondo la quale la Camera avrebbe dovuto deliberare «dopo aver udito i motivi della proposta e la risposta di un ministro o di un deputato.»

§ 3.

Conclusioni e risoluzioni.

586. Secondo l'articolo 57 dello Statuto, tre conclusioni possono prendersi sopra una petizione: ordine del giorno, deposito negli archivi, invio al ministro competente. Il

Parlamento non è per altro vincolato in guisa da non poter sospendere di deliberare, oppure inviare la petizione ad una Commissione speciale, od anche alla Presidenza, come fece la Camera il 24 agosto 1849, ed il 20 marzo 1861.

Quell'articolo non impedisce nemmeno che due delle conclusioni in esso indicate possano adottarsi cumulativamente, quando apertamente non si contraddicano. Ed era anzi frequente nei tempi passati l'invio contemporaneo agli archivi ed al Ministero di una petizione con la quale venissero invocate misure legislative.

Nè l'aperta contraddizione tra l'invio al Ministero e l'ordine del giorno ha trattenuto la Camera dallo incorrervi nel 26 aprile 1867.

Come non la trattenne, nelle tornate 14 dicembre 1873 e 18 maggio 1878, ed in quest'ultima non ostante la opposizione del presidente del Consiglio, dall'approvare l'ordine del giorno nello stesso tempo che prendeva atto delle dichiarazioni del Ministero.

Aggiungiamo, a proposito delle risoluzioni da adottarsi in ordine alle petizioni, che in qualche caso furono inviate petizioni al Governo perchè le rimettesse a Commissioni da esso elette per l'esame di particolari materie. Così il 12 dicembre 1881 e il 5 marzo 1884.

587. Ricercando la pratica razionale relativa alla triplice risoluzione delle petizioni, potremmo cominciare dal considerare quella che si attiene all'ordine del giorno; forma di deliberazione la quale esprime che la Camera non prende in considerazione l'argomento della petizione. Il Senato, come abbiamo visto, ha regolato questa materia; la Camera invece non ha seguito la stessa via; per cui, essendo l'ordine del giorno il termine negativo delle altre due deliberazioni, ne ricercheremo le ragioni nei voti positivi. Limitandoci qui a notare come la enorme proporzione delle petizioni di carattere amministrativo non prese in considerazione dimostri che di questo diritto non si fa il miglior uso. Infatti intorno al 70 per cento arrivano le petizioni riferite dalla Commissione speciale per le quali fu deliberato l'ordine del giorno.

L'invio agli archivi, nelle conseguenze, non differisce gran fatto dall'ordine del giorno puro e semplice; non risultando dagli atti parlamentari che sieno uscite petizioni dagli archivi se non nell'11 febbraio 1871 e nel 6 mag-

gio 1873 per espressa istanza di deputati, e nel 10 maggio 1861 dietro domanda del Governo.

In quest'ultimo caso però è degno di nota che la Camera deliberò d'inviare al Governo soltanto le copie delle petizioni richieste, trattenendo gli originali.

Si destinano agli archivi le petizioni che possano fornire utili elementi a disegni di legge di cui non si presagisca prossima la presentazione. Quando invece si riferiscano ad argomenti sui quali il Governo stia per legiferare o che la Camera desideri siano sollecitamente legiferati, le petizioni vengono inviate direttamente al Governo.

Così nel 12 giugno 1858 la Camera approvava la seguente formola di deliberazione:

La Commissione conchiude per la trasmissione delle petizioni 6466 e 6505 al signor guardasigilli, *con invito* al medesimo di presentare un disegno di legge inteso a prorogare di un anno il termine stabilito per l'iscrizione o la trascrizione dei titoli di concessione nei libri censuarii e catastali e negli uffici delle ipoteche.

E nel 30 novembre 1869:

La Camera rinvia al Ministero la petizione 10993, perchè su di essa studiando *presenti* analogo progetto di legge.

588. È a ritenersi in massima che l'azione del Governo possa costituire tutta soggetto di petizione; onde questo di ritto non riconosce altri limiti che le potestà del Parlamento le quali fornirono materia ai precedenti capitoli. Nondimeno fino dal 23 agosto 1849 il deputato Carlo Cadorna, secondando il deputato Valerio, rispetto ai criterii da adottarsi per l'invio ai ministri delle petizioni concernenti provvedimenti esecutivi d'interesse particolare, considerava:

Io credo che bisogna stabilire a questo riguardo una regola generale, la quale serva di norma in tutti i casi. Il diritto di petizione è la conseguenza dell'alta sorveglianza che ha la Camera sopra il potere esecutivo per mantenere le regole legislative e costituzionali; da ciò viene che la Camera non deve, a mio avviso, occuparsi di cose che non possono cadere sotto questo soggetto. Io perciò penso che sarebbe conforme a questo principio il prendere in considerazione soltanto quelle lagnanze, che accusino la violazione di un diritto per parte del potere esecutivo. In tutti gli altri casi in cui non si tratta

d'altro che di raccomandare una dimanda, la quale sia regolarmente in facoltà del potere esecutivo di secondare o no, è evidente che la Camera, ove se ne occupasse, diventerebbe un ufficio di raccomandazione ed uscirebbe dallo scopo per cui si è accordato il diritto di petizione, e per cui la Camera deve pronunciare sulle petizioni dei cittadini e può mandarle al Ministero.

Tale concetto veniva più esattamente determinato dal deputato Gianone nella tornata 22 aprile 1850: « La Commissione per le petizioni, egli diceva, ha sempre distinto le petizioni che riguardano l'interesse privato da quelle che si riferiscono all'interesse generale, all'ordine pubblico. Quanto a quelle concernenti l'interesse privato, la Commissione non suole prenderle in considerazione salvo riuniscano queste tre condizioni:

- 1° Che vi sia denegazione di giustizia;
- 2° Che non vi sia altra via aperta per ottenere la riparazione;
- 3° Che non riflettano questioni di competenza dell'ordine giudiziario. »

Il riconoscimento della prima dipende interamente dall'apprezzamento sovrano della Camera e quindi non è il caso di occuparsene.

La seconda non fu sempre rigorosamente osservata. Anzi nel 16 febbraio 1850 fu approvato l'invio di una petizione al Ministero della guerra sulla seguente conclusione della Commissione:

Sebbene non consti alla vostra Commissione che il petente siasi già rivolto al Ministero a tale proposito, nè essa creda dovere in via di diritto appoggiare innanzi alla Camera quella petizione; considerate tuttavia le particolari circostanze del petente, degne veramente di tutto il possibile riguardo, vi propone, ecc. ecc.

All'ultima condizione dev'esser data, secondo noi, una più larga espressione, nel senso che non debba invocarsi l'azione del Ministero nei casi soggetti ad una particolare giurisdizione.

Così se in addietro la Camera ebbe qualche volta ad esprimersi intorno all'applicazione delle leggi sulle pensioni, accordata più tardi alla Corte dei Conti intera giurisdizione in siffatta materia, si astenne espressamente da ogni giudizio.

E lo stesso dovrà dirsi ogni volta si presenti qualche petizione di contribuenti, che si lagnino della quota di imposta ad essi attribuita o di cittadini che chiedano rettificazione di liste elettorali, essendo dalle leggi relative stabilite le vie per il reclamo ed il definitivo giudizio sul medesimo.

Sebbene non sia stata considerata come una giurisdizione perfetta quella attribuita ai Consigli di disciplina dell'esercito, la Camera tuttavia ne rispettò sempre rigorosamente i verdetti (22 maggio 1850, 19 maggio 1864 e 12 dicembre 1881 — petizioni Caravana, Liuzzi e Appel).

Il riguardo dovuto alle speciali giurisdizioni non impedì peraltro alla Camera di stimare razionalmente le attribuzioni del potere esecutivo, deliberando nel 23 marzo 1850 lo invio di una petizione, nella quale si deplorava la lentezza di un'istruttoria, al ministro guardasigilli « affinché, *ove lo creda opportuno*, ecciti l'ufficio fiscale o lo stesso tribunale d'Ivrea ad una maggior sollecitudine. »

Come non le impedì di raccomandare nel 4 dicembre 1869, al Governo, il quale pur nelle materie soggette all'azione della magistratura può riconoscere spontaneamente il diritto leso o transigere sovra di esso, una petizione con la quale i signori Luigi e Baldassarre Ferrari chiedevano che il Demanio restituisse loro i beni paterni prosciolti dalla confisca del duca di Modena.

Ma è debito avvertire che l'argomento della petizione era già stato oggetto di una interpellanza del senatore Chiesi, in occasione della quale il Governo aveva preso gli impegni di cui con la petizione si richiedeva l'adempimento. Impegni i quali pare non avesse ancora adempiuto nel 1875, perchè nel 24 aprile di quell'anno l'argomento tornò innanzi alla Camera.

589. Se il Parlamento deve astenersi da ogni ingerenza in materia che esca dalle proprie attribuzioni, è evidentemente giusto il principio stabilito dal regolamento del Senato, per il quale deve decretarsi l'ordine del giorno ogni volta che si tratti di domanda di sussidio o d'impieghi.

Principio conforme alla pratica inglese; poichè il Todd ⁽¹⁾ ci assicuri che « la Camera dei Comuni, in forza dei propri ordini permanenti e della consuetudine costante nella loro

(1) Op. cit. Cap. V.

interpretazione, si è vincolata a rigettare le petizioni aventi per iscopo di domandare sussidi pecuniari. »

Ma il sentimento vinse sovente il rigore dei principj e non poche petizioni furono inviate al Ministero perchè concedesse qualche sussidio. Se ne trovano esempi nelle tornate della Camera 3 novembre 1849 e 23 marzo 1850.

E sebbene nel 7 maggio 1863 il deputato Biancheri avesse manifestato, che la Commissione per le petizioni, appena costituitasi « fu unanime nel dichiarare che essa doveva astenersi dal proporre alla Camera raccomandazioni per sussidi in quanto che, a parer suo, ciò non entrava prima di tutto nelle sue attribuzioni nè in quelle della Camera; in secondo luogo perchè si sarebbe aperto un varco a migliaia di domande, » si raccomandarono tuttavia per sussidi alcune petizioni anche nelle tornate 19 maggio 1864 e 5 febbraio 1873.

Nè a dir il vero il Governo si mostrò sempre sordo a siffatte raccomandazioni; chè in una nota diretta al Senato, il 7 maggio 1850, il ministro dell'interno informava, ch'era stata accordata un'elargizione ad un medico il quale si era rivolto con una petizione a quel ramo del Parlamento. Per buona sorte pare che questa volta lo esempio non sia stato contagioso; ma la massima della esclusione non è così saldamente radicata da impedire che domande di questa natura vengano ancora innanzi al Parlamento.

Non meno scrupolosa che in materia di sussidi deve essere l'astensione del Parlamento nell'accondiscendere a sollecitazioni d'impieghi. E se la Camera si lasciò qualche volta (16 febbraio 1850) indurre a secondare domande di questa specie, deve tenersi il debito conto delle ingiustizie infinite cui il nuovo Regno doveva mettere riparo e degli spostamenti notevoli che conseguivano dalla unificazione politica, legislativa ed amministrativa.

Se il Parlamento deve tenersi estraneo al conferimento degl'impieghi, può nondimeno trovare motivo d'ingerirsi nelle destituzioni e nei licenziamenti di funzionari; potendo tali atti far manifesto l'arbitrio del potere esecutivo.

In questo senso parecchie petizioni vennero inviate al Ministero. Ci basti indicare le tornate 25 agosto 1849, (pag. 216), 23 marzo 1850 (pag. 1176), 15 gennaio 1861 (pag. 685) e 19 maggio 1864 (pag. 2495).

E per questo motivo la Camera discuteva ampiamente, terminando però col respingerla, nel 22 maggio 1850, una petizione del capitano Caravana, dispensato dal servizio dal Ministero della guerra, e nelle tornate 17 e 18 febbraio 1854 una del maggiore Cao, al quale lo stesso Ministero aveva negato l'avanzamento.

590. Rientra nei rapporti di convenienza tra il Parlamento ed il Ministero il determinare se convenga o no inviare una petizione ad un ministro che non sia presente alla relazione.

Basti qui l'accennare che non fu ritenuta necessaria la presenza del ministro interessato, nella tornata della Camera 1° agosto 1862; che il presidente della Camera ritenne, nella tornata 20 marzo 1874, poter bastare la presenza di un ministro, anche se non sia quello direttamente interessato; che fu ritenuto scorretto inviare petizioni al Governo senza udire il suo parere nel 16 maggio 1869, e che infatti in moltissime occasioni si sospese di riferire sulle petizioni per l'assenza del ministro interessato. Informino le tornate della Camera 12 dicembre 1881, 11 febbraio 1883, 27 febbraio e 12 marzo 1884. Come si sospese la relazione durante una crisi ministeriale per le petizioni che avevano carattere politico (30 novembre e 11 dicembre 1869).

591. Ma qual'è il carattere della trasmissione al Ministero? È dessa un'ordine, una raccomandazione, od una semplice notizia?

Per i termini nei quali è concepito l'articolo 57 dello Statuto, com'ebbe ad osservare il presidente della Camera nel 12 febbraio 1853, una petizione viene inviata al Governo soltanto quando la Camera l'abbia *presa in considerazione*; quindi non può ammettersi l'invio per semplice notizia che, pur qualche volta, si è praticato.

E quando la Commissione, nel 1° agosto 1862, ebbe a proporre l'invio di una petizione a due ministri, perchè « esaminate le circostanze di fatto addotte dai petenti, proponessero quei provvedimenti, *ove fosse il caso*, anche legislativi che stimassero opportuni » il presidente del Consiglio dei ministri, Rattazzi, ammoniva:

La Camera non deve essere considerata come un ufficio di trasmissione delle petizioni; perchè, che cosa avviene? Quando la Camera si appigli al partito di mandare continuamente pe-

tizioni al Ministero senza esaminarle, ma unicamente perchè il Ministero studi se si possa dare o no un provvedimento, fare o no una legge, ne avverrà che la trasmissione non avrà più una gran forza.

La Camera, se vuole conservare una certa autorità e dar peso alle sue trasmissioni, deve, a mio credere, trasmettere le petizioni soltanto quando, in seguito ad un esame coscienzioso, creda realmente che quelle petizioni meritino di essere prese in considerazione dal Ministero. Allora la trasmissione avrà autorità, allora il Ministero non farà poco caso di questa trasmissione.

Sullo stesso argomento osservava il deputato Brofferio nella tornata 22 maggio 1850:

Se la Camera non facesse altro che inviare petizioni ai ministri, sarebbe assai meglio che i ricorrenti picchiassero direttamente alle porte ministeriali, così non perderebbero tempo e noi non avremmo l'incarico di essere i fattorini di posta del ministro. No, la trasmissione delle suppliche non è una semplice formalità, è una paterna assistenza la quale non obbliga, ma raccomanda.

Che noi, soggiungeva il deputato Michelini, nella tornata 21 gennaio 1852, senza necessità, senza cognizione di causa, senza poter giudicare della giustizia, della convenienza delle domande trasmettiamo la petizione al Ministero, mi sembra cosa non conforme nè alla natura della trasmissione, nè alla dignità del Parlamento.

Ma, sebbene la raccomandazione sia inerente all'invio, essa venne qualche volta significata espressamente (C. D., 15 novembre 1850, 22 febbraio ed 8 marzo 1851 e 15 marzo 1868).

Ora se nell'invito a presentare disegni di legge, fatto in occasione di petizioni, può ravvisarsi un modo particolare di manifestazione della iniziativa parlamentare in materia legislativa, non si può a meno di avvertire un'indebita ingerenza del Parlamento, quando la raccomandazione di eseguire si riferisca a funzioni proprie del potere esecutivo.

E lo scrupolo per la distinzione dei poteri fu, nella tornata 1° agosto 1862, spinto dal deputato Massari a tal punto da indurlo a chiedere, che da una risoluzione con la quale si inviava una petizione al Ministero si togliessero le parole « perchè provveda in linea d'equità. »

592. Non senza opposizione si è introdotto l'uso che il Governo debba dar conto delle petizioni che gli sono state inviate.

La pratica ha dato luogo, nell'8 dicembre 1848, ad una vivace discussione, nella quale il deputato Broglio sostenne che « se prevalesse l'opinione che il Governo debba riferire di ogni petizione, ne andrebbero gravemente perturbati tutti gli ordini costituzionali; giacchè a poco a poco, a forza di petizioni, la Camera si troverebbe tradotta da potere legislativo in potere amministrativo o giudiziario. »

Nella tornata medesima il ministro delle finanze sosteneva la stessa tesi con questo argomento: « un Ministero dovendo avere confidenza nella Camera, è necessario che la Camera abbia confidenza in lui per lasciarlo provvedere come crede. » Ed il guardasigilli ravvisava una sanzione naturale contro la negligenza del Governo nello stesso diritto di petizione; giacchè, egli diceva, « ove il ministro non desse corso alla sua domanda, il petente potrebbe ricorrere nuovamente alla Camera perchè essa riparasse alla mala voglia del ministro. »

Il Governo piegò allora al desiderio della Camera e ad ogni mese comunicava le deliberazioni prese rispetto alle petizioni; ma essendosi poi scostato da tale norma, in seguito a richiamo del deputato Pescatore, nella tornata 12 gennaio 1850, il ministro della pubblica istruzione rispondeva: .

La esperienza appunto dei gravissimi inconvenienti che sono nati dal sistema adottato nella precedente Legislatura ha persuaso il Ministero che questo rendiconto non sia conforme ai principii costituzionali, perciò se si tratterà di petizione che interessi qualche particolare, questi potrà rivolgersi al Ministero per sapere come siasi provveduto; quanto poi alle altre, senza obbligarsi a presentare periodicamente un rendiconto generale alla Camera, in qualunque occasione la medesima od alcuno dei deputati chieda qualche informazione in proposito, il Ministero si farà un dovere di dare tutti i possibili schiarimenti.

Non ostante le opposizioni di qualche ministro, è ora assodata la pratica di dar conto delle petizioni, però senza vincoli di sorta. Essa non solo trova consacrazione nel fatto, ma eziandio in una dichiarazione fatta dal presidente del Consiglio nella tornata del 5 marzo 1872.

Non furono peraltro sempre solleciti i Ministeri nel tradurla in atto, anzi occorsero per assodarla frequenti sollecitazioni per parte della Camera.

Tra le altre una solenne del deputato Depretis fatta in nome della Commissione per le petizioni nel 3 ottobre 1849; rinnovata poi dallo stesso deputato in nome proprio nelle tornate 21 febbraio e 7 dicembre 1850.

Anzi nella tornata 4 dicembre 1869 una petizione fu accompagnata col seguente ordine del giorno, proposto dal deputato Asproni:

La Camera, inviando questa petizione al Ministero, raccomanda che esso renda conto con la massima sollecitudine dei provvedimenti che sarà per prendere per questa e per tutte le altre petizioni inviate dalla Camera al Ministero.

Vero è che v'ha una notevole sproporzione tra le petizioni inviate ai Ministeri dalla Camera dei deputati e quelle di cui essi ebbero a dar conto; ma tale sproporzione rimane di gran lunga attenuata se si considera, che non poche petizioni inviate al Ministero sono dirette a sollecitare provvedimenti legislativi, e quindi la risposta ad esse si trova nel fatto della presentazione degl'invocati provvedimenti, e che molte volte le petizioni sono assecondate prima che sieno riferite; come si può vedere a pagina 10440 della tornata 6 maggio 1869.

Talvolta le risposte dei ministri vennero accompagnate da numerosi documenti, come nel 26 ottobre 1849, nel 17 aprile 1872 e nel 18 gennaio 1881.

Le risposte stesse poi, per deliberazione adottata dalla Camera il 29 dicembre 1849, vengono pubblicate nel rendiconto parlamentare.

593. Quando il Ministero oblii il dovere assunto innanzi alla Camera, può esserne richiamato con interrogazioni od interpellanze, come fu fatto dal deputato Trigona nel 28 marzo 1874, e dal deputato Carnazza-Amari nel 6 giugno 1877.

Ma in verità non si è dimostrata molto efficace la *sanzione naturale* additata dal guardasigilli l'8 dicembre 1848, almeno a giudicarne da ciò, che il signor Allegranza Pietro, nel 22 settembre 1849, ed il sacerdote signor Doro Pietro nel 29 dicembre 1852 mandavano alla Camera la quarta

petizione per sollecitare l'esaurimento di quelle che avevano presentato, e che nel 22 maggio 1852 la Camera trasmetteva al Ministero una petizione « con esplicita e calda raccomandazione affinchè il Governo, dando ai cittadini esempio di rispettare la giustizia, adempia al debito suo. »

Dove la risposta non sodisfi, essa cade, come ogni altro atto del Governo, nel sindacato del Parlamento; di guisa che soccorre sempre il diritto d'interpellanza, che fu esercitato infatti dal deputato Moja, sebbene senza risultato, nella tornata 1° aprile 1857.

In altri casi la Camera non si acquetò alle ripulse del Governo. Una di queste anzi, dopo animatissima discussione, venne il 27 giugno 1860 inviata alla Commissione delle petizioni perchè ne riferisse nella tornata successiva. Ed in questa, dopo molto discutere, si deliberò: « La Camera, considerando che la patria ha debito d'onore e di gratitudine verso chi morì combattendo per essa di provvedere a che la moglie e i figli orfani abbiano, in caso di bisogno, conveniente trattamento, invita il Ministero a presentare apposita legge dichiarativa, che provveda pei casi non contemplati nelle vigenti leggi. »

Così dietro proposta del deputato Gigliucci, nel 17 giugno 1864, la Camera adottava la seguente risoluzione. « In coerenza alla sua risoluzione 12 marzo 1863 per la petizione n. 8426, la Camera invita il Ministero della guerra a provvedere entro l'anno. »

Ma lo spediente di mandare alla Commissione per le petizioni la risposta ministeriale fu conteso al deputato Della Rocca nel 22 aprile 1873, obiettandosi da una parte che l'argomento non era nell'ordine del giorno, dall'altra che la proposta doveva andare agli Uffici; per modo che non se ne fece nulla.

Delle deliberazioni della Camera sulle petizioni, gli interessati, oltrechè dai rendiconti parlamentari, sono informati espressamente dalla Segreteria della Camera, come ebbe ad affermare il presidente nelle tornate 12 maggio 1864 e 5 febbraio 1873.

che la Camera non possa con sua deliberazione prorogarlo; e in fatti nella tornata 19 dicembre 1885 essa stabilì che la esposizione finanziaria avesse luogo il 24 gennaio 1886.

Il deputato Minghetti nel 2 luglio 1878 accennò alla convenienza che alla esposizione del ministro faccia seguito una discussione finanziaria nella Camera; perocchè, come egli disse, i soliloqui ministeriali non bastano nel regime parlamentare, ed il pubblico, prima di pronunciare un giudizio si rammemora del detto: *audietur et altera pars*.

Spesso in fatti nel nostro Parlamento si fece seguire una ampia discussione finanziaria alla esposizione fatta dai ministri delle finanze; e qualche volta da puramente finanziaria la discussine diventò politica. Ma intorno a ciò non vi sono norme, neppur consuetudinarie, che limitino il libero apprezzamento della Camera.

CAPO II. - FUNZIONE ISPETTIVA AMMINISTRATIVA

§ 1.

Interpellanze ed interrogazioni.

a) *Interpellanze.*

480. Non di rado, ove un avvenimento commova la pubblica opinione, il ministro ne dà spontaneamente alle Camere le informazioni e le spiegazioni che crede necessarie.

Ma quando venga meno siffatta iniziativa, qualsiasi componente delle due Camere può rivolgersi al ministro sia per mezzo di interpellanza che di interrogazione.

Il Parlamento, scriveva il deputato Boncompagni nella relazione sul Regolamento della Camera (1), non partecipa all'eser-

(1) *Documenti*, 1861-62, vol. VI, pag. 3432.

Nel fatto poi rarissime sono simili relazioni presentate alla Camera. Anzi crediamo poter affermare che si riducono in tutto a tre: una del deputato Marolda-Petilli presentata il 17 luglio 1867, una del deputato Puccini, presentata il 17 dicembre 1875, ed una del deputato Damiani, presentata il 21 luglio 1879. Nessuna delle tre però venne mai in discussione; ed anzi è dubbio se quella del Marolda-Petilli sia stata effettivamente presentata, giacchè nella tornata 30 luglio 1867 i deputati Salvagnoli e Lanza affermarono, che quella relazione era stata presentata solamente *pro forma* alla Camera, ma senza essere stata discussa nè approvata dalla relativa Commissione. Da questa scarsità di precedenti forse potè essere indotto il deputato Damiani ad affermare erroneamente nella sua relazione del 1879, che prima di quella nessuna altra ne era stata presentata sull'argomento alla Camera.

Certo però che dopo di questa non ne fu presentata altra; e di ciò moveva pubbliche doglianze il deputato Baccarini nella tornata 20 dicembre 1886, siccome di cosa poco regolare e punto imitabile.

CAP. III - FUNZIONE ISPETTIVA POLITICA

§ 1.

Interpellanze.

533. Dopo quello che abbiamo detto sulla natura e la degenerazione delle interrogazioni, apparisce chiaro che non possiamo comprendere le interrogazioni stesse tra gli strumenti di sindacato; non essendo esse in sostanza che un mezzo d'informazione individuale.

Sono invece un mezzo efficacissimo di sindacato politico le interpellanze; anzi esse assumono l'importanza di una iniziativa politica, porgendo occasione al Parlamento non solo di censurare l'indirizzo del Governo, sia nei rapporti interni che negl'internazionali, ma eziandio di contrapporre ad esso quello che il Parlamento medesimo stimi migliore; e sono infatti la via cui d'ordinario ricorre la