

Palazzo Madama

Montecitorio

# ROMA RIVISTA POLITICA PARLAMENTARE

## Per una Cattedra di Diritto Parlamentare

### I.

In questi momenti in cui tanto si discorre di riforme dell'insegnamento alto e basso e in cui un ministro si mostra così bene intenzionato a dare nuovi e più vitali impulsi all'ordinamento dell'istruzione nel nostro paese, non è forse fuor di proposito mettere in rilievo una lacuna del nostro insegnamento giuridico.

Questa lacuna è determinata dalla mancanza di una cattedra di diritto parlamentare, almeno nella Capitale dello Stato.

Il diritto parlamentare è stato finora considerato come una delle tante parti del diritto costituzionale e perciò non meritevole di un insegnamento autonomo. Noi non neghiamo che sia una parte di questo diritto, ma riteniamo che sia una parte la quale, per ragioni didattiche, per ragioni scientifiche e per ragioni pratiche dovrebbe meritare uno speciale trattamento.

Le ragioni didattiche sono subbiettive e obbiettive. Le prime vanno ricercate nell'attitudine e nella preparazione dell'insegnante; le seconde, nella natura stessa dell'insegnamento.

Circa le prime occorre notare anzi tutto che il diritto parlamentare richiede una mente molto

abituata alle osservazioni minute, all'esame delle piccole cause, all'analisi dei piccoli fatti; disposta a mettere debitamente in rilievo gli avvenimenti in apparenza insignificanti e a cogliere il nesso, alle volte molto sottile, che intercede fra questi e altri avvenimenti, in guisa da potersi mettere così in grado di comprendere, con lo studio di questi nessi, tutta l'importanza effettiva di quei fatti e dei loro rapporti. Il Diritto parlamentare costituisce appunto il campo in cui i piccoli fatti possono acquistare la massima importanza, in cui l'apparente piccolezza delle cause può essere in rapporto con la manifestazione degli effetti grandi e inaspettati.

Chi, ad esempio, se non colui che ha abituato la mente all'analisi minuta delle cose, è in grado di comprendere subito tutta l'influenza che può esercitare il modo di votazione o l'ammontare del *quorum* sull'andamento del lavoro parlamentare? A prima vista questi possono sembrare fatti di poca o di mediocre importanza, e pure ve ne sono pochi i quali esercitano come questi un'influenza così decisiva sulla formazione delle buone leggi e in genere sul regolare e proficuo lavoro delle assemblee politiche.

E non solo la mente deve essere abituata al-

l'osservazione minuta, ma anche alla profonda analisi psicologica, però che quivi ci troviamo di fronte a una categoria di rapporti, nei quali le cause psichiche esercitano un'azione preponderante. Per esempio, non è indifferente l'influenza che i sentimenti e le passioni politiche possono dispiegare in seno di queste assemblee e quindi l'azione loro sul modo come queste assemblee funzionano o debbono funzionare. Onde acquistano la massima importanza i rapporti che intercedono fra la dinamica dei partiti e le norme di Diritto parlamentare, nel senso che molte norme di Diritto parlamentare vengono suggerite dalla necessità di frenare gli eccessi e gli arbitrii delle parti, mentre altre sono una conseguenza spontanea della loro stessa dinamica.

Tutto ciò richiede per conseguenza una mente disposta ed esercitata a cogliere i rapporti minuti e complessi fra le cose. Del resto le attitudini peculiari per lo studio e l'insegnamento di questa branca del diritto, risulteranno in modo più evidente allorchè avremo esaminato le peculiarità caratteristiche di questa disciplina.

## II

Le ragioni obbiettive risiedono nella natura stessa della disciplina e nelle condizioni che attualmente traversa quale disciplina assai imperfetta e ancora nel suo periodo di formazione. Quindi, innanzi tutto, occorre un tempo grandissimo per raccogliere i materiali occorrenti e e per vincere tutte le difficoltà che si oppongono ad una raccolta di materiali possibilmente completa e sufficiente per le costruzioni scientifiche.

E' già un'impresa abbastanza ardua quella di studiare e di conoscere il diritto di un solo Parlamento, in modo da dominare lo svolgimento che esso ha avuto ed ha in tutte le sue parti, in modo da avere non solo una cognizione completa dei suoi regolamenti, ma anche delle modificazioni per cui furono successivamente trasformati, della loro applicazione pratica, delle svariate interpretazioni cui furono sottoposti, dei precedenti della giurisprudenza e degli usi vecchi, e nuovi, che in vario senso hanno regolato e regolano i suoi interni rapporti e in vario senso contribuiscono a modificare, completare o abrogare gli stessi regolamenti. Ma le difficoltà si accumulano, s'ingrandiscono, si moltiplicano quando non si tratta più di un solo parlamento, ma di numerosi parlamenti e quando si tratta non solo di conoscere queste infinite norme e queste infinite trasformazioni, ma di conoscere

anche le cause che le producono e gli effetti che da esse derivano. Poichè in uno studio comparato l'indicazione delle norme seguite nei vari paesi non è certo sufficiente a determinare il carattere del rispettivo diritto parlamentare; quando viene isolato dalle condizioni dell'ambiente in cui è sorto e in cui opera, questo apparisce come una pura costruzione formalista senza alcun valore, nè pratico, nè scientifico.

Alle difficoltà per la raccolta e la scelta dei materiali tengono dietro le difficoltà per la costruzione e la disposizione di essi in ordine sistematico e scientifico, per modo che possano formare oggetto di un corso d'insegnamento universitario. Sotto questo punto di vista il diritto parlamentare costituisce una disciplina nuova e pochi o di poco valore sono i tentativi di vere costruzioni scientifiche fatte in questo campo; anche lo studioso, che deve disporre una materia così complessa in un corso di lezioni sistematiche, si trova in un terreno quasi vergine, la cui lavorazione assorbe una parte considerevole della sua attività scientifica.

A causa poi della sua estensione e complessità, l'insegnamento di questo diritto richiede un corso speciale. L'insegnante del Diritto costituzionale, che secondo il nostro ordinamento universitario, deve, nel breve giro di un anno, svolgere tutte le parti di questa disciplina, è costretto a lasciare da parte il diritto parlamentare o non può dare ad esso neppur lontanamente tutto lo sviluppo che merita.

## III

Queste ragioni d'indole più strettamente didattica vengono poi messe meglio in rilievo dalle ragioni di carattere più propriamente scientifico. Il Diritto parlamentare può, per il suo contenuto scientifico, costituire una disciplina indipendente, in modo da avere una trattazione a parte?

Partendo da criterii *a priori*, possiamo concludere per la negativa o per l'affermativa, secondo il punto di vista da cui ci mettiamo. Ma qualunque sia il punto di vista in cui vogliamo metterci, dobbiamo riconoscere sempre che una questione di questo genere non potrà mai risolversi in modo assoluto e con criterii *a priori*.

La divisione delle scienze è una conseguenza della specificazione del lavoro scientifico, del bisogno che ha la nostra mente di restringere il campo di osservazione delle cose tutte le volte che desidera penetrare più a fondo nell'esame di esse, come appunto è costretto a restringere il

campo visivo colui, che ricorre all' aiuto del microscopio. A misura che le scienze progrediscono e la mente si trova in grado di poter raccogliere i rapporti più complessi e più reconditi delle cose, si prova sempre più il bisogno di specificare il campo di esame, e i confini di esso vengono mano mano suggeriti dalle stesse differenze che si scorgono sempre più in seno di questi rapporti, a misura che se ne approfondisce l'esame. Così, assistiamo ora a un lavoro di specificazione e di ramificazione crescente nel campo delle scienze come fino ad ora non si era prodotto e per cui una quantità di discipline che parevano altre volte riunite e compatte in tutti i loro elementi, si scindono in discipline autonome e queste, alla loro volta, si scindono in altre discipline.

Questo processo è quello che ora si verifica in seno del diritto pubblico. Così vediamo in esso differenziarsi nettamente il diritto costituzionale dalla politica e dal diritto amministrativo, mentre fino a poco tempo fa (e in parte anche ora) i vincoli fra queste tre discipline potevano apparire indissolubili.

Perché non si potrebbe produrre il medesimo processo in seno del diritto costituzionale?

In esso troviamo delle branche le quali hanno già raggiunto tale estensione e sviluppo, da richiedere per ciò solo studi e trattazioni speciali; basta citare il diritto elettorale e la teoria della libertà. Il diritto parlamentare è un'altra di queste. Quando per altro diciamo che meritano una trattazione speciale, non intendiamo di dire che abbiano per ciò solo raggiunto tale uno stato di indipendenza, da emanciparsi del tutto dalla scienza madre, onde fanno parte. Questo stato d'indipendenza può anche essere in qualche modo simile a quello di alcune colonie verso la madre patria. Esse hanno un proprio governo, sebbene questo dipenda per molti rapporti da quello della madre patria, hanno propri usi e costumi, quantunque molti di questi siano un riflesso, o un ulteriore sviluppo o una copia solo in parte modificati da quelli della madre patria; esse hanno proprie leggi ed istituzioni, ma in molte si rispecchia lo spirito del paese di origine, le sue tendenze, il suo carattere, i suoi bisogni, quando non costituiscono addirittura vere imitazioni o importazioni di ciò che la patria ha prodotto e produce. Ma in tutti i casi, per altro, la colonia presenta una fisionomia propria che si va mano mano accentuando, un insieme di caratteri, che tendono a conferirle una personalità distinta e a farne una patria diversa.

L'istesso può dirsi dei rapporti fra il Diritto

costituzionale e il diritto parlamentare: il secondo è senza dubbio una parte del primo, am una parte che si avvia a diventare disciplina autonoma, sia per l'estensione che sempre più assume, sia per i caratteri suoi peculiari, quantunque ancora strettamente legata a quello, come una parte può essere legata al suo tutto, alla cui vita ancora partecipa e da cui desume le basi prime del suo essere.

Infatti, spetta pur sempre al diritto costituzionale la determinazione del posto che deve avere il Parlamento nella economia dello Stato, lo studio della sua composizione esterna, dei rapporti, che, in genere, intercedono fra esso e gli altri organi dello Stato. Ma, quando si entra a parlare della sua composizione interna e del suo interno funzionamento, allora ci troviamo di fronte a una speciale categoria di rapporti, che formano oggetto di questa nuova disciplina.

Le pretese che essa può accampare per una trattazione speciale, se non per essere addirittura riguardata come disciplina autonoma, sono anzitutto l'estensione e la complessità, in secondo luogo i suoi caratteri specifici.

#### IV

L'estensione e la complessità sono caratteri materiali, esterni, che hanno peraltro la loro importanza per il rapporto in cui si trovano col grado di concentrazione mentale richiesto per la costituzione e lo sviluppo di una disciplina. Quanto più è esteso e quanto più è complesso il campo di osservazione, tanto meno la mente può, come abbiamo detto, concentrarsi su di esso, in modo da esaurire l'esame di tutti i fatti che presenta. Vi devono quindi essere dei limiti, raggiunti i quali, un'insieme di fatti e di rapporti può per ciò solo pretendere ad un'autonomia di trattazione.

Il carattere specifico poi di questo insieme di fatti e di rapporti costituisce il criterio interno, il vero criterio scientifico, su cui l'autonomia di una disciplina deve fondarsi.

Chi ha qualche pratica con questi studii non può menomamente mettere in dubbio la estensione e la complessità che ha assunto e va sempre più assumendo il Diritto parlamentare. L'attività dei Parlamenti, l'importanza crescente della loro funzione, il posto che essi occupano in seno dello Stato moderno, lo sviluppo del loro organismo, il raffinamento dei loro ordini, l'accumularsi dei precedenti e degli usi, i nessi svariati, che si vanno mano mano scoprendo con l'osservazione e l'esperienza, fra il modo di funzionamento di

questi organi e tutti gli altri fatti della vita dello Stato, costituiscono un insieme di elementi così variato e complesso, da potersi paragonare al complesso di elementi formanti oggetto di discipline, la cui autonomia non viene più discussa.

## V

Passando al criterio intrinseco, vediamo come il carattere specifico di questa disciplina risulti anche esso in modo chiaro e si manifesti in maniera da rendere necessaria una specifica trattazione.

Abbiamo già altre volte scritto che il Diritto costituzionale sia in certa guisa il meno giuridico dei diritti per la quantità degli elementi eterogenei che in esso s'infiltrano da tutte le parti e contribuiscono in varia guisa alla determinazione delle sue norme. Ora questo carattere raggiunge il massimo sviluppo nel Diritto parlamentare.

Fra gli elementi che in esso operano quello politico acquista un'azione preponderante. Esso penetra in quasi tutti i rapporti giuridici di questa categoria e li vivifica, li governa, li trasforma in vario senso, rende possibile o impossibile l'applicazione delle norme, che devono regolarli; e in certi casi riesce talmente a fondersi con l'elemento giuridico, da rendere impossibile una recisa separazione dei due elementi.

Quest'azione così preponderante dell'elemento politico non può quindi non comunicare ai rapporti di questo genere un carattere speciale, che perciò solo potrà distinguersi da tutti gli altri rami della disciplina madre, a cui appartiene.

## VI

Ma, accanto all'elemento politico bisogna considerare anche l'elemento psicologico.

Già abbiamo indicato l'importanza di tale elemento nel campo di questo diritto. Il Diritto parlamentare è intimamente connesso con una quantità di fatti di psicologia collettiva, anzi in questo caso, certi fatti di psicologia collettiva acquistano una peculiare intensità per l'ambiente in cui si producono e per il modo con cui i moventi psicologici possono dispiegare la loro azione e possono comunicarsi da una persona ad un'altra.

L'ambiente ristretto in cui si producono è tale, da rendere i rapporti fra le persone più intimi e più numerosi, più frequenti i contatti e quindi più facile l'opera della suggestione e del contagio morale e più possibile la prevalenza di certe forme istintive e passionali dell'azione psichica collettiva. La posizione elevata dell'assemblea, gli attriti quotidiani fra le sue parti, danno

ampio sviluppo e ampio gioco ai sentimenti di ambizione, di dominio, di vanità da una parte, di rispetto, di ammirazione, di simpatia o antipatia dall'altra, che costituiscono appunto i fattori più importanti e le forze più potenti della vita collettiva.

Se all'azione di questi sentimenti si aggiungano i moventi determinati dagli interessi di ogni natura, dai più nobili ai più bassi, che mettono capo da tutte le parti a quelle assemblee o che da esse, in certo modo, si sprigionano, si comprenderà come esse debbano riuscire un elemento eccessivamente mobile, complesso, eterogeneo, esposto alle passioni improvvise, agl'improvvisi entusiasmi, alle subitane depressioni e quindi alle sorprese di ogni genere, ai colpi degli audaci, come alle mene dei furbi.

Tutto ciò ha una grande influenza sulle norme che devono regolare l'azione di essa. Da una parte questo insieme di fatti psichici deve suggerire a chi determina quelle norme, tutti i modi possibili per reprimere gli eccessi di queste passioni, per ostacolare lo sviluppo delle tendenze dannose, per rivolgere quelle benefiche a vantaggio delle funzioni, che l'assemblea deve compiere; mentre poi, d'altra parte, questi medesimi fatti sono, in ultima analisi, la causa che determinerà, alla sua volta, l'azione di quelle norme, il modo come agiranno, gli effetti che potranno produrre.

Così, quando quei fatti raggiungono un certo massimo d'intensità, sia per il momento politico, in cui si riproducono, sia per lo stato di eccitazione dell'assemblea, in qualunque modo prodotto, sia per gli elementi, onde essa può riuscire composta, le norme perdono ogni efficacia e cessano di essere obbedite.

Da ciò possono quindi derivare al diritto altri suggerimenti, sia circa il tempo, in cui o durante il quale le assemblee debbano funzionare, o al modo d'impedire che essi funzionino in quei momenti, sia circa il numero onde devono riuscire composte e la maniera come devono distribuirsi i membri, che la compongono, acciò quei fatti siano al possibile evitati o ridotti alle loro minime proporzioni.

Pur volendo adunque mantenere il diritto parlamentare nel suo campo strettamente giuridico, non si può disconoscere questo carattere prevalente che quivi acquista l'elemento psicologico e la particolare considerazione, che esso merita in questo campo.

Prof. V. MICELI

dell'Università di Perugia.

(Continua)

## Per una Cattedra di Diritto Parlamentare

### VII.

Ma, oltre che all'elemento psicologico in genere, occorre accordare anche una peculiare attenzione all'elemento *logico*.

Certo, in tutti i rami della giurisprudenza incontriamo una logica, la logica del diritto, quella logica, secondo la quale il diritto si svolge o dovrebbe svolgersi; ma nel diritto parlamentare la logica acquista una peculiare importanza e acquista una peculiare applicazione nella discussione in seno delle assemblee politiche.

Vi è cioè tutta una parte del diritto parlamentare e questa si riferisce appunto a tutto quell'insieme di norme giuridiche, le quali si propongono di regolare logicamente la discussione delle assemblee. Senza queste norme, non solo la discussione non potrebbe procedere regolarmente, ma una vera discussione non sarebbe addirittura possibile.

Quando, ad esempio, fosse lecito a ogni oratore di uscire liberamente dall'argomento in discussione, o pure, di proporre alla discussione un argomento diverso, la discussione diventerebbe una confusione, una baraonda, un complesso così eterogeneo di discorsi, di pareri e di proposte, dal quale non potrebbe venir fuori alcuna conclusione di alcun genere. E così anche la discussione non potrebbe procedere con ordine quando non si stabilissero le regole secondo le quali le proposte devono venire presentate e discusse, il modo come si devono dividere le proposte complesse, quali proposte debbono essere discusse prima fra le generali e le speciali, e così via discorrendo.

Non tutta la logica parlamentare è certamente riducibile a norme giuridiche, ma tutta quella parte che può diventare coattiva o lo diventa per mezzo di norme consuetudinarie o scritte, contribuisce a conferire al diritto parlamentare una fisionomia propria.

### VIII.

Un altro elemento che rappresenta una parte molto importante in questo campo di diritto è quello determinato dagli obblighi di convenienza e di cortesia imposti, sia dal rispetto che il Parlamento deve a sé stesso, sia dal riguardo cui esso è tenuto verso gli altri organi dello Stato,

sia dal riguardo che reciprocamente si devono i membri che lo compongono.

Queste regole di convenienza non hanno nulla che vedere con le regole di convenienza politica, ma costituiscono il così detto galateo parlamentare e possono, sotto un certo aspetto, paragonarsi, restando sempre nel campo giuridico, alle regole di convenienza internazionale comprese sotto la denominazione di *Comitas gentium*. Come queste esercitano un'azione notevole sulle norme di diritto internazionale, quelle esercitano un'azione notevole sulle norme di Diritto parlamentare.

Tanto nell'uno che nell'altro caso queste regole, non solo servono alla ricerca e alla interpretazione del diritto, ma si trasformano addirittura in norme giuridiche, sia per mezzo della consuetudine e dei trattati, nel primo caso; sia per mezzo dei regolamenti e degli usi, nel secondo. In tutti i modi vanno sempre annoverate fra i fattori del diritto, però che, anche quando non valgono direttamente a formarlo, conferiscono ad esso un carattere speciale, un'intonazione diciamo così, tutta propria, per cui lo stretto diritto, il nudo formalismo, acquista una fisionomia meno rigida, meno angolosa, un modo e un contenuto più ampio e più comprensivo.

### IX

Ma ciò che dal punto di vista giuridico merita la maggiore attenzione rispetto a questa categoria di rapporti è la natura stessa della fonte onde il diritto proviene.

Di regola l'ordinamento interno dei diversi corpi dello Stato, viene prevalentemente determinato dalla legge. Certo, i regolamenti interni e le interne consuetudini possono avere anche essi la loro parte nella formazione del loro rispettivo diritto, ma la loro è una parte secondaria, che deve in tutti i casi cedere di fronte alla legge. Invece, l'ordinamento interno delle assemblee parlamentari viene di regola determinato dalle assemblee stesse, esse sono, a così dire, padrone del loro proprio diritto; onde le fonti del Diritto parlamentare sono quasi esclusivamente i regolamenti, gli usi, la giurisprudenza delle assemblee parlamentari.

E' vero che le leggi e anche le costituzioni fondamentali degli stati possono contenere norme

di Diritto parlamentare; ma queste norme devono considerarsi quali eccezioni e quali eccezioni anche non consigliabili, poichè le leggi (tanto più poi le costituzioni) non posseggono quella flessibilità e quella elasticità di adattamento che occorre alla norma di Diritto parlamentare. Queste devono piegarsi ai bisogni, devono potersi modificare con facilità relativa per adattarsi alle mutevoli condizioni di quei rapporti. Onde le molteplici disposizioni legislative attinenti al Diritto parlamentare costituiscono per questo un impaccio, un ostacolo al suo regolare e spontaneo sviluppo.

Per questo va criticato il nostro Statuto, che ha voluto abbondare in disposizioni di Diritto parlamentare, stabilendo, ad esempio, il numero legale, il modo di discussione delle leggi, il principio della non indennità, e via discorrendo.

Ma, anche di fronte a queste eccezioni, le assemblee parlamentari si trovano in una posizione speciale, che potremmo chiamare privilegiata, se la parola non tradisse un significato, che non intendiamo attribuirle. Infatti, quando gli altri corpi dello stato nei loro regolamenti interni violano la legge o nel loro interno funzionamento non si assoggettano alle disposizioni di essa, i loro regolamenti sono considerati nulli e il loro operato viene ritenuto illegale e può anche essere dichiarato tale dalle autorità competenti, le quali, secondo i casi, sono i corpi giudiziari, i corpi amministrativi o anche lo stesso Parlamento.

Invece, quando le assemblee politiche nei loro regolamenti interni non si uniformano alle leggi che regolano i loro rapporti interni o pure, quando non operano in tutto in conformità di esse, quei regolamenti non possono essere dichiarati nulli e quegli atti non possono essere proclamati illegali da altre autorità.

Così, da noi un organo giudiziario non potrebbe dichiarare incostituzionale una legge quando in una delle assemblee non fosse stata votata dal numero legale fissato dallo Statuto o non fosse stata esaminata prima dalle Giunte che sono da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori, conformemente stabilisce l'art. 55 del medesimo.

Certo, il Senato potrebbe rifiutarsi di approvare una legge votata in quel modo o discussa senza rispettare quelle condizioni, come anche il Capo dello Stato potrebbe rifiutarsi di apporvi la sanzione, ma nè nell'uno, nè nell'altro caso l'operato della Camera perderebbe il suo effetto per la dichiarazione d'illegalità fatta da questi organi, poichè a ciò essi non hanno competenza,

non avendo giurisdizione sulla Camera. Esso perderebbe il suo effetto solo perchè questi organi si son rifiutati di fare quello che dipendeva soltanto da essi perchè il progetto votato dalla Camera si trasformasse in legge.

## X

Tutto ciò deriva dalla peculiare posizione giuridica che hanno nello Stato le assemblee parlamentari. Esse occupano una posizione eminente, costituendo, sopra tutto negli stati parlamentari, il principale centro politico dello Stato e il potere politico predominante, perciò sono da alcuni impropriamente detti organi sovrani. Ma non è questa veramente la ragione giuridica di quella caratteristica del Diritto parlamentare. L'aggettivo *sovrano* è anzi qui fuori di luogo e fatto apposta per trarre in inganno.

Ognuno dei poteri fondamentali dello Stato è sovrano nella sfera delle sue attribuzioni, nè è facile determinare quali di essi sia più sovrano degli altri, poichè ciò implicherebbe una scissione del concetto di sovrano, che è unico e implicherebbe una determinazione precisa dell'importanza rispettiva di ciascun potere, cosa ardua, se non addirittura assurda, massime se fatta dal punto di vista giuridico e con l'intento di trarne giuridiche conseguenze.

Secondo noi invece la ragione vera di questa caratteristica del diritto parlamentare consiste nel fatto che, nelle assemblee politiche veramente risiede il potere legislativo dello Stato. Il capo dello Stato partecipa alla loro funzione, non come un organo di quello, ma semplicemente in qualità di capo dello Stato.

Essendo adunque quelle assemblee i supremi organi del legislativo, si capisce che esse debbano essere sottratti alla giurisdizione degli altri poteri per ciò che si riferisce al modo come esercitano la funzione propria, per ciò che ha riguardo cioè al loro proprio diritto.

## XI.

Intanto questa caratteristica esercita alla sua volta un'azione importante nel modo di formazione e di trasformazione del Diritto parlamentare. Prima di tutto, si verifica in questo campo un fatto nuovo, quello cioè per cui il regolamento o la consuetudine di un'assemblea viene a modificare la legge e perfino la costituzione di uno Stato.

Infatti, un'assemblea può, nel suo funzionamento interno, discostarsi dalle disposizioni della legge o della costituzione. Il suo operato è illegale, quantunque manchi l'autorità competente

che ne dichiarò l'illegalità. Ma può diventare legale in modo tutto proprio, mediante un processo *sui generis*, cioè per mezzo del tacito consenso degli altri organi che collaborano con quell'assemblea alla formazione delle leggi, o pure, semplicemente, per mezzo della presunzione che quel consenso abbia avuto luogo.

L'esempio ci viene fornito dalla storia del nostro diritto parlamentare. L'art. 53 fissa il numero legale alla maggioranza assoluta dei membri (la metà più uno dei membri effettivi). Ma, si vide ben tosto che, per un'assemblea numerosa e in un paese come il nostro, il raggiungimento di quel numero non era sempre possibile; onde la necessità di modificare quella disposizione. E la modificazione fu fatta interpretandola in modo assai largo e in un senso che non apparisce, nè dalla lettera della legge, nè dalla intenzione del legislatore. Evidentemente una interpretazione di questo genere non poteva essere fatta che dallo stesso potere onde era emanata la disposizione, cioè dal potere costituente (ammesso che vi sia) o almeno dal potere legislativo, come è avvenuto per l'interpretazione dell'articolo riferentesi al giuramento dei deputati. Per cui, a rigore di diritto, l'interpretazione che modifica il numero legale sarebbe contraria alla legge.

Invece essa è diventata legale perchè, tanto la Camera che il Senato l'hanno adottata, ognuno per conto proprio e il capo dello Stato, alla sua volta, non ha rifiutato di sanzionare le leggi approvate con questo numero legale così ridotto. Si ha quindi una specie di legge *sui generis*, la quale, pur fondandosi per presunzione, sul concorso degli organi legislativi, non percorre la procedura, cui sono sottoposte le leggi ordinarie.

Essa suppone sempre il consenso delle assemblee e del capo dello Stato, senza di che non potrebbe riguardarsi come legge, ma questo consenso può manifestarsi in modo tacito, con l'accettazione di una medesima norma, o in modo indiretto, con l'approvazione delle proposte provenienti da quell'organo, che ha per tal modo modificato in qualche parte il suo funzionamento interno.

Questo fatto così nuovo nel campo del diritto e così poco notato dagli scrittori, è dunque una prima conseguenza di quella caratteristica propria del Diritto parlamentare, per cui la principale fonte di esso risiede nella volontà stessa dell'assemblea, i cui rapporti esso deve regolare.

Un'altra conseguenza è la difficoltà di distin-

guere in questo campo il diritto scritto, la consuetudine e la giurisprudenza. Questa distinzione suppone infatti una corrispondente distinzione fra gli organi che fanno le leggi e gli organi che giudicano: così, il diritto scritto è la diretta espressione della volontà del legislatore, la consuetudine è invece un insieme di precedenti consolidatisi in una norma, riconosciuti indirettamente dal legislatore (consuetudine impropria) o rispettati dalle corti di giustizia e dalle parti, che devono obbedirle (consuetudine propria); la giurisprudenza è invece un insieme di giudicati conformi, onde scaturisce la norma generalmente seguita, nel giudicare, da una o più corti di giustizia.

Ora, se il corpo che formula il diritto è quello medesimo che deve osservarlo e interpretarlo, non è più facile distinguere se una risoluzione da esso presa debba considerarsi come un principio e una norma scritta (regolamento), o come un precedente, che darà poi luogo a una consuetudine, o come una decisione, da cui avrà poi principio una nuova giurisprudenza; essa può essere tutte queste cose a una volta, senza essere specificatamente alcuna di esse. Questo è appunto il caso rispetto al Diritto parlamentare allorchè si cerca la distinzione precisa fra il regolamento parlamentare, le consuetudini parlamentari e la giurisprudenza parlamentare.

Certo, nei casi più tipici la distinzione si può affermare con una certa sicurezza. Così, un insieme di norme sistematicamente disposte e approvate dall'assemblea costituiscono il suo regolamento; certi usi da lungo tempo praticati senza che niuno ricordi quando abbiano avuto origine e senza che l'assemblea abbia mai avuto occasione di pronunziarsi espressamente intorno ad essi, costituiscono le sue consuetudini; e finalmente, un insieme di decisioni concordi intorno al medesimo oggetto, costituiscono la sua giurisprudenza.

Ma, accanto a questi, vi sono i casi nei quali la distinzione comincia a scomparire, i punti di contatto fra queste tre fonti del diritto diventano più salienti e il Diritto parlamentare appare in tutta la sua fisionomia caratteristica.

Così, gli *ordini* (*orders*) del Parlamento inglese sono, sotto un aspetto, vere norme regolamentari, sotto un'altro aspetto, sono anche consuetudini formalmente riconosciute o precedenti successivamente confermati; mentre poi molte consuetudini derivano da ordini osservati anche quando cessarono di essere obbligatori (esempio; un *sessional order*, che si trasformi senza deli-

berazione espressa in *standing order*), o da precedenti considerati come norme (es. quello che fissa a 40 il *quorum* dei Comuni) e gli ordini sono poi in genere decisioni dell'assemblea per risolvere casi simili.

Per cui, non solo nel fatto, ma anche formalmente, le tre fonti si collegano in una sola fonte, perchè emanazione della medesima volontà dell'assemblea, onde i contrasti caratteristici fra diritto scritto, consuetudine e giurisprudenza non appaiono, e in tutti i casi, non possono mai assumere il carattere che hanno nella altre parti del diritto.

## XII

Per tutte queste cause il Diritto parlamentare presenta una malleabilità maggiore che tutti gli altri rami della giurisprudenza.

Anche per questo lato si può dire che quella caratteristica, per cui il Diritto costituzionale apparisce come il meno giuridico dei diritti assume quivi la massima sua espressione: poichè la mobilità propria del diritto costituzionale raggiunge quivi il suo punto culminante. Quivi il diritto arriva a quell'estremo limite di conciliazione fra la stabilità e la mobilità delle sue norme, fra la rigidità dei suoi principii e l'elasticità dei rapporti ai quali debbono applicarsi. E ciò, oltre che per l'azione che quivi esercitano, come abbiamo già veduto, il fattore politico, il fattore psicologico, le considerazioni di convenienza ecc.; anche per la maniera stessa come il diritto sorge e si trasforma.

Avvenendo la trasformazione per mezzo dello stesso organo, di cui il diritto regola gl' interni rapporti, si capisce che per ogni nuovo bisogno, per ogni nuova occorrenza, per ogni nuova combinazione di rapporti, quell' organo cercherà di trovare la norma e la formula ad essi appropriate. Onde per ciò solo già il diritto acquista una maggiore elasticità.

Si capisce poi che non tutte le parti di questo diritto sono plastiche nel medesimo modo e al medesimo grado: vi sono anche in esso le parti stabili e rigide, che rispondono alle parti immutabili • alle condizioni durature nell'organizzazione e nella vita di un' assemblea. Il numero legale dei Comuni in Inghilterra, ad esempio, ha potuto rimanere immutato per secoli. Ma, accanto ad esse, le parti stabili sono maggiori e presentano appunto il carattere proprio di questo ramo del diritto. E questa mobilità, non solo non è dannosa, ma è anche utile e necessaria, poichè risponde alla mobilità dei rapporti cui il diritto

deve applicarsi. La vita di un'assemblea politica è in genere così attiva e così intensa, i moventi che collettivamente e singolarmente operano su di essa e sui membri che la compongono, sono alla loro volta così numerosi e svariati, da dare origine alle più varie, complesse e mutevoli combinazioni di rapporti.

Un diritto che non potesse seguire questa mutevole e variabile vita dell'assemblea, si troverebbe assai presto in contrasto con essa, non potrebbe più regolarne l'interno funzionamento, e invece che di norma, riuscirebbe un elemento di ostacolo e di perturbazione.

Intanto, a causa di questa maggiore malleabilità della norma giuridica, può prodursi in questo campo del diritto una maggiore armonia fra il diritto e le reali condizioni di fatto. Non è a credere con ciò che quivi non si produca quel fenomeno che si osserva in tutti gli altri campi del diritto e per cui non è sempre possibile alla norma di seguire le mutevoli e scillanti condizioni di fatto.

Questo fenomeno anche qui si produce, sia perchè alla natura stessa del diritto ripugna una mobilità eccessiva, sia perchè in un'assemblea, specie se abbastanza numerosa, non è sempre possibile che si crei quell'accordo di vedute e quel concorso di condizioni, che devono condurre alla formazione delle nuove norme.

Ma, sebbene anche in questo campo un tal fatto si produca e sia quindi possibile un distacco fra la norma e i bisogni, come si annunzia negli altri rami del diritto; è poi indubitato che la possibilità di farlo sparire è qui immensamente maggiore, essendo sempre quelle assemblee le vere *padrone del loro proprio diritto*.

Sotto questo aspetto si produce quindi in seno di esse un insieme di condizioni che, fino a un certo segno, ricorda quello che avviene in seno delle società primitive, dove il potere legislativo non si è ancora concentrato in un organo speciale, ma rimane come diffuso per tutta la convivenza, la quale, per tal modo concorre alla formazione del suo proprio diritto per mezzo della consuetudine.

## XIII

Tutto quest'insieme di fatti e di peculiarità caratteristiche, quali risultano da questo rapido esame, contribuiscono adunque a fare di questo diritto uno speciale oggetto di studio, conferendo ad esso una speciale individualità.

Occorrono per esso criterii tutti propri, principii speciali, che non si rinvengono nelle altre

branche del diritto o non vi si rinvengono con le medesime modalità, perchè ci troviamo qui in un campo diverso, in mezzo a rapporti che presentano una propria fisionomia.

Onde il Diritto parlamentare si può scientificamente affermare come una disciplina distinta,

la quale, sebbene sia assai connessa col Diritto costituzionale, possiede già le condizioni e gli elementi per meritare una trattazione autonoma.

V. MICELI

Prof. dell'Università di Perugia.

(Continua).

## L'alimentazione col frumento

(Cont., V. Fasc. XXXII.)

Si è concordi attualmente nel ritenere che ciascuna coltivazione esige ciò che si dice *dominante*. Per le une è l'azoto; per altre la potassa o i fosfati. Il frumento richiede specialmente dell'azoto sotto forma di ammoniaca o di acido nitrico. Tutti gli altri elementi necessari esistono di solito nel terreno, ma l'azoto, di origine prevalentemente atmosferica, non vien fissato che con un processo lento e precario, che richiede una combinazione non frequente di condizioni meteoriche e geografiche, per compiersi in modo da assumere una importanza industriale.

Vi sono parecchie provenienze di azoto utilizzabile. La distillazione del carbon fossile per la fabbricazione del gaz illuminante libera una certa quantità d'azoto sotto forma di ammoniaca, ed il prodotto, che è solfato d'ammoniaca, ha un valore commerciale considerevole fra i prodotti della industria del gaz. Ma la quantità che se ne ottiene è relativamente tenue; la intera Europa non ne produce più di 400.000 tonnellate annue, e di fronte alla quantità grandissima di azoto che occorrerebbe per accrescere i raccolti del frumento nel mondo, quella piccola quantità di ammoniaca che si estrae dal carbon fossile non ha grande importanza. Anche il grano fu per lungo tempo una delle principali risorse per concimi azotati, ma i depositi di tale materia fertilizzante sono quasi esauriti e non possono esser fondamento di calcoli pel futuro.

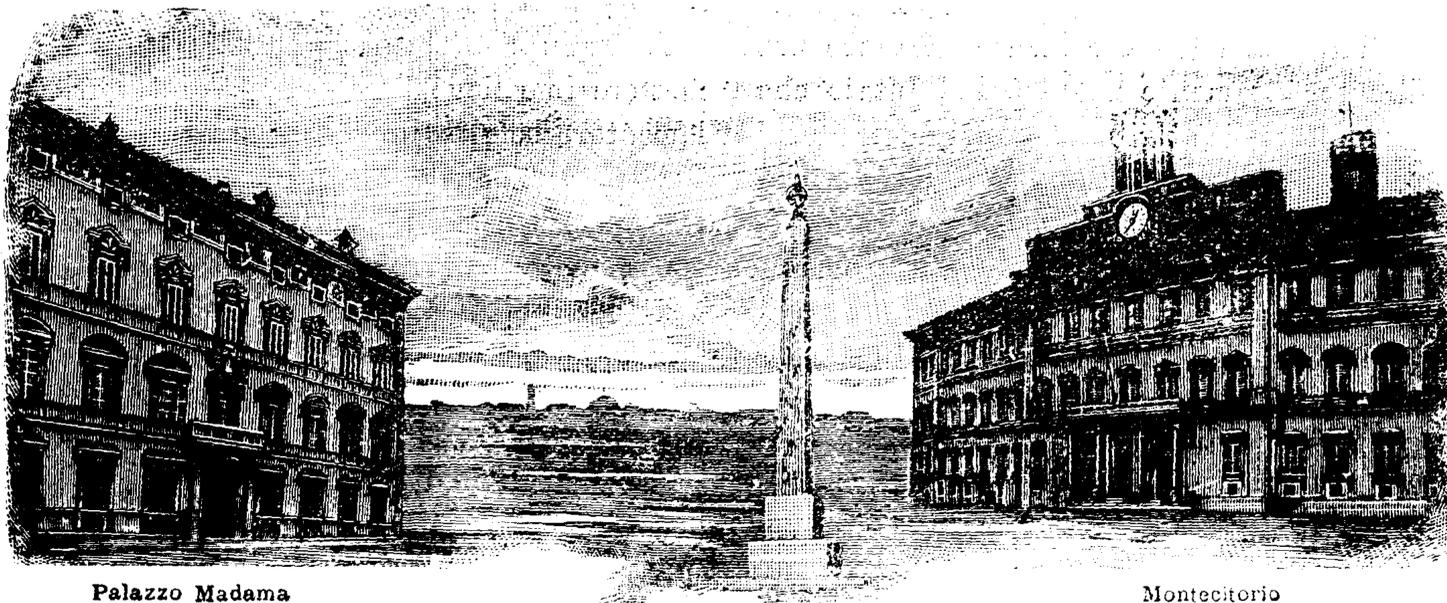
La scoperta di Hellriegel e Wilfarth ha risvegliato molte speranze: le piante leguminose portano sulle loro radici delle nodosità abbondantemente provviste di batterii che hanno la proprietà di fissare l'azoto dell'atmosfera. Si sperò allora di ottenere la quantità di azoto necessaria pel frumento, coltivando prima nel terreno del trifoglio che si infosserebbe appena completata l'assimilazione dell'azoto. E' però veramente dubbio se un siffatto procedimento costituisca un risultato economicamente utile. Non si può non riconoscere che l'esperienza

ha preceduto da assai tempo la scienza; da secoli gli agricoltori conoscono il valore delle leguminose; la rotazione a quattro termini, rape orzo, trifoglio, frumento, appartiene alle tradizioni popolari da più che due mila anni.

In certe località del continente la coltura microbica è stata applicata con una certa estensione, ma in Inghilterra non si è giunti nemmeno al periodo d'una larga esperienza. Le nostre attuali cognizioni ci guidano a ritenere che la frequente coltivazione di trifoglio nello stesso terreno, sia pur fornendogli i microbi utili ed i minerali convenienti, solleva delle difficoltà e delle incertezze. Ben presto il terreno è colpito da ciò che si suol chiamare il male del trifoglio e diviene sterile.

Un'altra sorgente d'azoto fisso si ha nelle acque di fogna delle nostre città. Individualmente la quantità così perduta è insignificante, ma se essa si moltiplica pel numero di abitanti, risulta che, per esempio, in Inghilterra, si getta in mare colle nostre fogne e coi corsi di acqua un valore di 400 milioni annui di azoto fisso. Tale spreco inaudito si perpetua, nè si è trovato metodo alcuno, generale ed effettivo, per la trasformazione dell'acque di fogna in frumento. Circa siffatto spreco barbaro di materie fertilizzanti, scriveva Liebig, or son più di cinquant'anni: nulla potrà in modo più certo trarre a rovina l'Inghilterra che una penuria di fertilizzanti, ciò che vale una penuria di alimenti. Non è possibile che una violazione tanto insensata delle leggi divine della natura possa sempre rimaner impunita, e verrà tempo probabilmente per l'Inghilterra più presto che per altri paesi in cui, con tutta la sua ricchezza in oro, ferro e carbone, essa non si troverà in grado di comprare la millesima parte degli alimenti che, per tanti secoli, ha imprudentemente sciupati ».

Rammentiamoci che le piante non creano nulla; non vi è nulla nel pane che non sia tratto dal suolo, e, a meno che l'azoto che esse gli tolgono non gli venga restituito, il suolo



Palazzo Madama

Montecitorio

# ROMA



## RIVISTA POLITICA PARLAMENTARE

### Per una Cattedra di Diritto parlamentare

#### XIV.

Lo studio del Diritto parlamentare è assai recente, onde manca a questa disciplina una costruzione veramente scientifica.

La lentezza con cui essa si è affermata, o meglio, con cui si va affermando, più che alla difficoltà della materia, è dovuta alla sottigliezza dei rapporti cui essa si riferisce e alla poca importanza, che a questi si è finora attribuita. Queste due cause anzi si collegano intimamente fra loro, poichè la sottigliezza di quei rapporti li fa ritenere come poco importanti e la poca importanza, che loro si attribuisce, fa sì che non si rivolga verso di essi tutta la dovuta attenzione.

Tutte le discipline già hanno cominciato con l'esame delle grandi cause, sia perchè le piccole cause sono poco visibili e sia perchè, conseguentemente, riesce più difficile determinare allora l'influenza e la parte che esse possono avere nel produrre i fenomeni.

Questo è appunto avvenuto per il Diritto parlamentare. Quanto in fatti si incominciò ad esaminare la costituzione inglese, il cui studio diede poi tanto

impulso e contribuì per tanta parte alla formazione e allo sviluppo del moderno diritto costituzionale, ciò che colpì a preferenza la mente e attirò l'attenzione degli studiosi, fu l'esterno meccanismo delle sue parti e i rapporti fra i pubblici poteri; onde a queste parti si attribuì la massima importanza e dall'organizzazione di esse si fece dipendere la bontà e la buona riuscita di quella costituzione.

Nessuno pensò all'interno meccanismo delle assemblee parlamentari, a quell'insieme così complesso di usi e di norme, che ne regolavano l'interno funzionamento e avevano permesso a quelle assemblee di occupare un posto così eminente nell'economia dei pubblici poteri. A nessuno venne in mente che la grandezza di quella costituzione derivava, non semplicemente dalla esterna struttura, ma anche dal suo interno organamento e soprattutto dal modo come funzionavano le assemblee politiche.

In altri termini, nessuno supponeva e nessuno avrebbe potuto forse immaginare che la grandezza della Costituzione inglese è, per una parte considerevole, dovuto al suo Diritto parlamentare. A

prescindere che il Diritto parlamentare inglese non era allora conosciuto ed è stato conosciuto assai tardi nei paesi del continente (neanche ora si può dire perfettamente noto), è indubitato che la grande importanza attribuita a quei fatti esterni e la niuna importanza attribuita al Diritto parlamentare, anzi la nessuna attenzione ad esso prestata, sono conseguenza del fatto cui abbiamo accennato.

I fatti esterni costituiscono le grandi cause, le quali colpiscono maggiormente la fantasia quando la scienza, nel suo inizio, non permette ancora alla mente di addentrarsi nell'esame dei rapporti complicati e sottili della compagine politica. Allora, la procedura parlamentare, il modo di discussione delle leggi, i metodi di votazione, la determinazione del numero legale ecc. appaiono piccolezze, fatti insignificanti, di una portata assai circoscritta. Ciò che può premere innanzi tutto è determinare i diritti dell'assemblea di fronte agli altri poteri, tutto il resto è cosa di assai poca importanza, è affare che riguarda unicamente l'assemblea, va perciò abbandonato al criterio empirico di essa e non può formare oggetto di studio per il giurista o per il cultore della scienza politica.

Perchè una tale disciplina acquisti importanza e venga in onore, occorrono ricerche più profonde, studi più accurati, esperienze ripetute, menti abituate ad orizzontarsi in mezzo ai molteplici, sottili e complicati rapporti, che intercedono fra la vita del Parlamento e quella del paese, fra il modo come quello svolge la sua azione e gli effetti di questa medesima azione, tanto quelli visibili, che quelli nascosti, tanto quelli prossimi, che quelli remoti. Solo allora si può cominciare a comprendere l'importanza di questi rapporti, l'influenza che essi possono esercitare sulla vita dello Stato e quindi il posto che spetta nello studio del diritto pubblico all'esame di questa categoria di rapporti.

## XV

Anche lo studio dello Stato adunque e della costituzione politica doveva incominciare con l'esame dei grandi fatti ed anche esso dovrà finire per giungere alla conclusione che l'insieme delle piccole cause può avere relativamente un'importanza maggiore che l'insieme delle grandi cause; però che queste operano per lo più a grandi intervalli, mentre quelle, con la loro azione continua e col lento accumularsi delle loro piccole influenze, concorrono costantemente alla produ-

zione dei grandi effetti, tanto più notevoli, quanto meno preveduti.

Lo sviluppo del diritto pubblico doveva quindi mettere in rilievo l'importanza del Diritto parlamentare solo in un'epoca assai recente.

E fu certamente un gran male che l'importanza del Diritto parlamentare non abbia potuto emergere insieme con quella delle altre parti del diritto pubblico e che la poca attenzione ad esso accordata nel momento in cui si affermava il diritto moderno e si organizzavano i moderni Stati costituzionali, non le abbia permesso di mettere l'ordinamento delle assemblee parlamentari in armonia col generale ordinamento dello Stato. Onde in quasi tutti gli Stati costituzionale del continente si mostra un certo disquilibrio fra il generale ordinamento dello Stato e l'organizzazione e il funzionamento delle assemblee politiche, di guisa che queste, per il modo come funzionano, non si mostrano sempre all'altezza del compito che viene loro affidato.

## XVI.

Dopo queste osservazioni, l'importanza pratica del Diritto parlamentare e quindi l'utilità dell'insegnamento di esso, si presenta con piena evidenza alla mente di ogni lettore non pervenuto.

Un tale insegnamento deve servire, prima di tutto, a richiamare l'attenzione del pubblico sopra questa categoria di rapporti e ad illuminare l'opinione pubblica circa l'influenza che esse esercitano sul retto funzionamento delle istituzioni rappresentative.

Esso serve inoltre a completare la coltura del giurista e sopra tutto di colui che intende dedicarsi allo studio del diritto pubblico, poichè il posto che può essere attualmente assegnato, in un corso di diritto costituzionale, al Diritto parlamentare, non è più in proporzione, nè con i bisogni della scienza, nè con le esigenze della pratica.

Esso quindi riesce di suprema utilità anche a coloro che intendano dedicarsi alla professione forense, poichè, con lo sviluppo delle istituzioni rappresentative, con gli attriti frequenti e i frequenti rapporti che sorgono fra il Parlamento o i suoi membri e i cittadini, o fra il Parlamento e gli altri poteri pubblici, l'avvocato può essere spesso a dare il suo parere o a prestare la sua opera circa fatti o controversie attinenti al Diritto parlamentare. Così ora sono questioni d'incompatibilità parlamentari, ora questioni d'immunità, ora questioni di verificaione di titoli,

ora questioni attinenti al diritto di petizione, e via discorrendo, che in un modo o nell'altro, possono mettere capo al suo studio.

Ma la categoria di persone poi che, sopra tutto, può trarre il maggior vantaggio da questo insegnamento è quella di coloro, che intendono dedicarsi alla vita politica e che quindi dovranno un giorno entrare a far parte di quelle assemblee, cui appunto questo diritto si riferisce. Per esse il Diritto parlamentare dovrebbe costituire uno studio della più grande importanza pratica, poichè, non solo permetterà loro di orizzontarsi in quel nuovo campo di rapporti giuridici, in cui verranno un giorno a trovarsi, così d'improvviso; ma servirà anche a metterli in grado di esercitare in modo benefico la loro influenza, tutte le volte che saranno chiamati a cooperare allo sviluppo e al perfezionamento del loro proprio diritto.

Attualmente, chi è chiamato a far parte di assemblee politiche, si trova di fronte a un complesso di regolamenti, di usi, di norme, di precedenti, che in genere, non conosce e che dovrà apprendere proprio allorchè ha meno tempo per dedicarsi a tale studio. Onde egli ne acquista soltanto quella cognizione sommaria e pratica, la quale, se può fino a un certo punto servirgli per raccapezzarsi alla meglio di fronte a quei rapporti e a quelle norme, non gli può certamente servire per portare il suo contributo all'evoluzione di quel diritto e per cooperare all'applicazione e all'osservanza di quei principii, che mettono i parlamenti in grado di dispiegare tutta l'azione benefica di cui sono capaci.

Onde il disordine, con cui molte volte si svolge la procedura parlamentare, le discussioni arruffate, le votazioni confuse, le perdite di tempo considerevoli sono in parte un effetto della ignoranza di quei principii o dell'importanza di essi sull'andamento del lavoro parlamentare.

A questa medesima causa debbono per buona parte attribuirsi i regressi che in questi ultimi tempi si sono verificati nel Diritto parlamentare di alcuni stati, e noi avemmo già altre volte occasione di notare come l'ignoranza di questo diritto e la poca attenzione accordata a questi principii siano state cause di una notevole decadenza nei nostri ordini parlamentari e perciò, di un regresso di fronte ai primi impulsi che questo diritto aveva ricevuto nelle nostre prime assemblee politiche.

Noi non siamo di quelli che quando portano l'attenzione sopra un fatto, prima non bene osservato, ne esagerano eccessivamente l'importanza

e pretendono di spiegare con esso tutti i fatti possibili, come il ciarlatano pretende di guarire col suo specifico tutte le malattie; quindi non siamo menomamente disposti d'ingrandire oltre misura l'importanza di questa nuova disciplina; ma, non possiamo d'altra parte disconoscere, senza negare l'evidenza dei fatti, che una delle cause del parlamentarismo deve ricercarsi nella decadenza degli ordini parlamentari, e perciò uno dei rimedi contro i mali di quello può rinvenirsi nello studio di questa disciplina.

Perchè un insegnamento universitario non si deve poi riguardare con i ristretti criterii di coloro, i quali non vedono in esso che un professore, il quale impartisce un certo numero di lezioni a un certo numero di studenti e circo-scrive quindi tutta l'influenza dell'insegnamento ai rapporti temporanei e diretti fra insegnanti e discepoli. L'influenza di una cattedra universitaria ha una portata ben più estesa, però che essa, massime se degnamente occupata, diventa il focolare di un dato ramo di cultura, il centro da cui s'irradiano e a cui mettono capo gl'impulsi per quel dato ordine di ricerche, il vivaio, in cui si sviluppano e da cui poi si diffondono in tutto il paese i metodi, gl'indirizzi nuovi, le nuove idee e le nuove costruzioni scientifiche e sopra tutto poi, il desiderio per quel dato genere di studii.

## XVII

Chi scrive ebbe l'idea di fare un modesto tentativo e, nell'anno scolastico 1896-97 dedicò tutta la parte speciale del suo corso di diritto costituzionale nell'Università di Perugia, all'insegnamento del diritto parlamentare.

Quantunque il tentativo fosse assai modesto e fatto nell'ambiente ristretto di una piccola Università, fu molto incoraggiante, sia per l'interesse con cui il corso fu seguito dagli studenti, sia per il profitto che poté ricavarne, come ebbe a constatare la Commissione esaminatrice alla fine dell'anno scolastico. Gli studenti compresero tosto l'importanza di questa disciplina e alcuni ne fecero anche argomento di tesine d'esami.

Siamo peraltro disposti a riconoscere che il diritto parlamentare, per quanta possa essere la sua importanza, costituisce pur sempre una disciplina troppo speciale per potere ottenere, dato almeno l'ordinamento attuale dell'insegnamento, una cattedra in tutte le università.

Noi crediamo che per ora possa bastare una cattedra nell'Università di Roma.

La Capitale è certo il luogo più adatto per un insegnamento di questo genere, sia perchè

vi i mezzi per un tale studio sono maggiori, sia perchè la presenza del Parlamento offre un campo assai adatto di osservazioni e di esperienze vicine, sia perchè si può in tal modo costituire quella corrente di rapporti fra la cattedra e il Parlamento, la quale, mentre da una parte vale a richiamare sempre verso la realtà le teoriche della scienza, vale, d'altra parte ad elevare verso la scienza i tentennamenti e l'empirismo della pratica.

La Capitale, è poi il centro dove fluisce e da dove si diffonde, a così dire, la vita politica della nazione, onde è bene che le scienze politiche ricevano quivi il loro maggiore sviluppo.

### XVIII

Quantunque una proposta di questo genere meriterebbe i maggiori incoraggiamenti, dubitiamo che essa trovi qualche eco nelle sfere ufficiali, tanto meno poi nel colto pubblico.

Il discredito, in cui vanno cadendo gli ordini parlamentari, lo scetticismo seguito agli entusiasmi di un tempo verso gli istituti rappresentativi, giustificato anche, fino a un certo punto, dalle illusioni che hanno procurato e dagli abusi, cui hanno dato luogo, in molta parte per la cattiva applicazione che se n'è fatta nei vari paesi; non

sono certo condizioni propizie per incoraggiare lo studio del Diritto parlamentare.

Per molti anzi la stessa espressione *Diritto parlamentare* può sembrare addirittura una stranezza, poichè la loro mente è così abituata ad associare l'idea di parlamento con quella di prepotenza, di abuso ed arbitrio, che i due termini *parlamento* e *diritto* possono apparire del tutto contraddittori e assolutamente inconciliabili. Essi non comprendono che l'affermazione del diritto e la chiara determinazione di esso è l'unico mezzo per far cessare quelle prepotenze e quegli abusi.

Onde dobbiamo concludere che molti Stati moderni presentano a tal riguardo la disperata condizione di certi malati, che non solo si rifiutano di prendere le medicine che potrebbero guarirli, ma si sforzano di seguire quel regime di vita, da cui sono irrimediabilmente condotti alla loro rovina.

E' una fatalità storica che le stesse cause che producono la decadenza, rendano difficile o impossibile l'adozione dei rimedi per impedirla!

V. MICELI,

dell'Università di Perugia.

---

## L'opera della Commissione Europea del Danubio

DAL 1857 AL 1897

La Commissione Europea del Danubio ha pubblicato un resoconto dell'opera da essa compiuta dalla sua istruzione fino ad oggi che merita l'attenzione degli studiosi, perchè in succinto dimostra l'importanza dei lavori eseguiti per aprire alla libera navigazione il gran fiume in base ai principi sanciti dal Congresso di Vienna.

Gli Stati rappresentati al Congresso di Parigi del 1856 (Austria Ungheria, Francia, Inghilterra, Prussia, Russia, Sardegna e Turchia) vennero nell'accordo di nominare una commissione, composta dei rappresentanti di ciascuno di essi, coll'incarico di proporre e fare eseguire i lavori necessari, a partire da Isaktcha, per isgombrare le bocche del Danubio e le

vicine parti di mare dalle sabbie ed altre materie che le ostruivano, allo scopo di ridurre quella parte del fiume nelle migliori condizioni di navigabilità.

Per coprire le spese dei lavori e delle opere destinate ad assicurare ed a rendere facile la navigazione, la Commissione fu autorizzata ad imporre delle tasse sulle navi di qualunque bandiera: fu questo l'unico vincolo messo alla libera navigazione del fiume.

Secondo il trattato di Parigi (30 marzo 1856) la Commissione avrebbe dovuto compiere i lavori in due anni, ma questo termine fu riconosciuto troppo breve e la Conferenza Internazionale di Parigi dell'agosto 1858 lo prolungò fino al compimento dei lavori. Una se