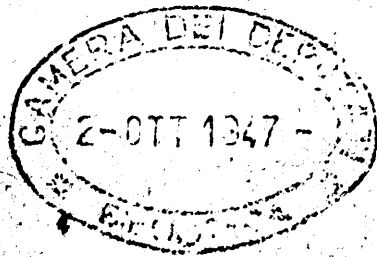


Avv. CARLO FINZI

**L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA
ED ECONOMICA
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE**

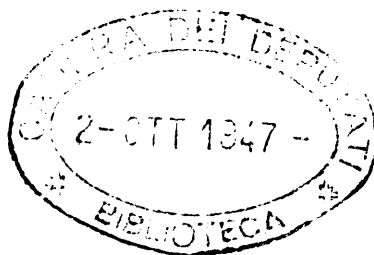


TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ROMA MCMXXXIV - XII

2

ALLA MEMORIA VENERATA DI MIO PADRE



Avv. CARLO FINZI

**L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA
ED ECONOMICA
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE**



TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ROMA MCMXXXIV - XII

INDICE

PREFAZIONE	Pag.	7
----------------------	------	---

PARTE PRIMA.

FONDAMENTO, STORIA E FORME DI ESERCIZIO DELL'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA ED ECONOMICA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

CAPITOLO I. — FONDAMENTO RAZIONALE, STATUTARIO E STORICO DI QUESTA AUTONOMIA.	Pag.	13
CAPITOLO II. — PRIMI GERMI E PROCESSO DI FORMAZIONE STORICA DELLE AMMINISTRAZIONI INTERNE DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE.	"	31
CAPITOLO III. — AMMINISTRAZIONI INTERNE DEL PARLAMENTO ITALIANO.	"	59
CAPITOLO IV. — BREVI CENNI SUGLI ORDINAMENTI INTERNI DI ALTRI PARLAMENTI.	"	79

PARTE SECONDA.

ESAME DI ALCUNE QUESTIONI DI DIRITTO PUBBLICO E PRIVATO A CUI DÀ LUOGO QUESTA AUTONOMIA O CHE CON ESSA SI CONNETTONO.

CAPITOLO V. — CARATTERE PUBBLICO DELLE AMMINISTRAZIONI INTERNE DEL PARLAMENTO	Pag.	99	—
CAPITOLO VI. — LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NON HANNO PERSONALITÀ GIURIDICA	"	109	
CAPITOLO VII. — LA RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE	"	139	—
CAPITOLO VIII. — GLI ATTI DI AMMINISTRAZIONE INTERNA DEL PARLAMENTO E IL SINDACATO GIURISDIZIONALE DEL CONSIGLIO DI STATO	"	149	
CAPITOLO IX. — CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI IMPIEGATI DEL PARLAMENTO	"	169	

PREFAZIONE

Questo volume, frutto modesto di studi pazienti e di lunghe indagini, condotte anche direttamente presso Parlamenti stranieri, avrebbe dovuto essere pubblicato già da tempo. L'autore, però, confida che esso possa essere benevolmente accolto anche ora, mentre è in elaborazione un nuovo ordinamento della Rappresentanza Nazionale, secondo l'annuncio di recente datone dal Duce.

Oggetto di questo studio è, infatti, una prerogativa che le moderne Assemblee Legislative, salvo eccezioni rarissime, hanno sempre posseduto e che tuttavia non ha mai formato materia di speciale esame da parte degli scrittori, mentre non poche nè di scarso rilievo sono le questioni di diritto pubblico e privato che gli atti di amministrazione interna e di gestione economica compiuti dalle Assemblee Legislative, direttamente o per mezzo dei loro Uffici di Presidenza, hanno fatto sorgere e potranno fare sorgere, anche perchè non pochi nè indifferenti sono i rapporti che nell'esercizio di questa prerogativa le Assemblee stesse stringono o possono stringere con altri enti o persone fisiche, come uno dei nostri più autorevoli giuspubblicisti ebbe già in un suo scritto a rilevare (1).

(1) ROMANO. *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.* (In *Circolo Giuridico* anno 1899, vol. XXX, pag. 77).

La prima parte del volume ha carattere storico ed espositivo, la seconda, invece, prevalentemente giuridico.

Premessa, infatti, una esposizione sintetica del triplice fondamento razionale, statutario e storico della prerogativa in esame, è parsa non superflua per una compiuta trattazione dell'argomento, nè priva di interesse, una indagine intesa a ricercare i primi germi ed a ricostruire il processo di formazione storica di quei singolari istituti che sono le Amministrazioni interne delle Assemblee legislative. Da ciò la relativa ampiezza necessariamente data all'esposizione delle vicende attraverso le quali tali istituti sorsero e si svilupparono nelle prime Assemblee rappresentative francesi, fino ad assumere le forme che sono oggi comuni alla maggior parte delle Camere legislative esistenti, non potendo sotto questo rispetto ravvisarsi alcuna analogia (e se ne troverà più innanzi la dimostrazione) tra gli ordinamenti del Parlamento nostro e quelli del Parlamento britannico, che pure sotto tanti altri aspetti servì di modello a quasi tutte le Assemblee legislative del Continente.

Oggetto di indagini particolari sono stati, naturalmente, l'uso e le forme di esercizio di questa prerogativa da parte dei due rami del Parlamento nostro, da quando ad essi volle spontaneamente riconoscerla lo stesso Governo con le norme che all'uopo incluse nei Regolamenti provvisori predisposti nel 1848 per la prima riunione del Parlamento subalpino e col primo dei disegni di legge che allora presentò alla nuova Camera. Chiudono questa parte brevi cenni sull'ordinamento delle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative nei principali Stati di Europa e di America.

La seconda parte, invece, è dedicata, come sopra è stato avvertito, all'esame di alcuni problemi di ordine giuridico che con l'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative si connettono. Così, affermato il carattere pubblico delle Amministrazioni interne dei due rami

del Parlamento, in quanto volte unicamente ad agevolare alle Assemblee, di cui sono strumento, l'esercizio dei poteri che a queste sono conferiti, è affrontata e trattata con l'ampiezza necessaria una questione che ha suscitato qualche contrasto anche tra i più autorevoli cultori delle discipline giuridiche, quella se le Assemblee legislative abbiano o meno personalità giuridica. E, riferiti obiettivamente gli argomenti che in favore dell'una o dell'altra tesi, sia dal punto di vista del diritto pubblico sia da quello del diritto privato, sono stati addotti, si dimostra come sia da accogliersi l'opinione negativa, in conformità del resto con la dottrina assolutamente prevalente ormai, sia in Italia sia all'estero, su questo argomento.

Seguono due capitoli, nei quali sono esaminate la questione della rappresentanza in giudizio o, come suol dirsi, della soggettività processuale delle Assemblee legislative, la quale, da noi, spetta indubbiamente ai rispettivi Presidenti, e quella della non impugnabilità degli atti, anche di carattere amministrativo, delle Assemblee stesse dinanzi alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Chiudono il volume alcuni rapidi accenni alla speciale condizione giuridica degli impiegati del Parlamento ed al loro carattere di impiegati di Stato.

Certo, l'autore non presume di aver fatto del tema una trattazione completa ed immune da mende. Ma nell'iniziare questo studio fu mosso soltanto da un sentimento di devozione per l'Istituto al quale da molti anni ormai ha l'onore di prestare l'opera propria, e confida che nell'apprezzarne i risultati si vorranno tener presenti la novità del tentativo e la difficoltà dell'argomento.

C. F.

PARTE PRIMA

**FONDAMENTO, STORIA E FORME DI ESERCIZIO
DELL'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA
ED ECONOMICA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE**

CAPITOLO I

FONDAMENTO RAZIONALE, STATUTARIO E STORICO DI QUESTA AUTONOMIA

1. — La autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee Legislative ha il suo fondamento razionale nella opportunità, anzi nella necessità, di sottrarre l'azione di questi organi costituzionali dello Stato agli intralci ed ai turbamenti a cui potrebbe essere esposta, qualora tutto il lavoro preparatorio che si compie negli uffici di segreteria delle Assemblee, la redazione dei processi verbali e dei resoconti ufficiali delle loro discussioni e deliberazioni, la custodia del loro archivio e dei loro atti fossero affidati a funzionari che non dipendessero esclusivamente da esse, o qualora le spese necessarie per il libero funzionamento delle Assemblee stesse, o degli speciali Comitati da esse nominati, non potessero, con evidente mortificazione per la loro dignità, essere effettuate senza il concorso diretto o indiretto di altri organi statali o fossero comunque subordinate al *placet* o al controllo di questi.

Da ciò appunto la completa autonomia, che gli ordinamenti e la pratica costituzionale degli Stati moderni, quasi senza eccezione, assicurano, in questa ristretta ma ben definita sfera giuridica, ai due rami del Parlamento.

E da noi, come presso altre Nazioni, questa autonomia trova la sua consacrazione ufficiale nei due Regolamenti interni costituzionali del Senato e della Camera dei Deputati, i quali non si limitano a disciplinare tutto quanto si attiene alla costituzione ed alla forma di esercizio dell'attività politica e legislativa di codeste Assemblee, ma segnano anche, con diversità di particolari, le linee somme del loro ordinamento

interno amministrativo, che poi altre norme regolamentari interne di carattere amministrativo opportunamente sviluppano (1).

Sarebbe però anacronistico ormai, oltrechè troppo gretto e unilaterale, considerare anche queste, come altre prerogative parlamentari, dal punto di vista ristretto di quel costituzionalismo incipiente, che, come è stato opportunamente osservato, sorto da una lotta tra l'autorità regia e i moti popolari, ne conservava le tracce in tutto l'ordinamento statale, consacrando un sistema di perpetua diffidenza fra i vari poteri dello Stato (2).

Tutte le guarentigie, invece, di cui i vari organi costituzionali sono circondati, debbono essere riguardate sotto un angolo visuale più elevato e più ampio, e considerate come dirette, sì, ad assicurare a ciascuno di tali organi la rispettiva integrità ed autonomia, ma in un ambiente non solo di mutuo rispetto, bensì anche di armonica e costante cooperazione al fine comune, nell'unità dello Stato. Tanto più in Italia, dove le profonde innovazioni che il Regime, già nel suo primo decennio di vita, ha apportato nell'ordinamento costituzionale, e specialmente la legge del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, hanno tutte mirato, tra altro, a dare una salda unità di indirizzo e di azione ai vari organi dello Stato.

2. — Per effetto di questa prerogativa ogni Assemblea organizza i propri servizi come meglio crede ed ha la più ampia libertà nella scelta dei propri impiegati e nella determinazione del loro stato giuridico ed economico; essa ha inoltre un proprio bilancio interno (3), il quale ha la caratteristica di essere stabilito direttamente dalla Ca-

(1) ARANCIO RUIZ. *Istituzioni di diritto costituzionale*. Torino, 1913, n. 428.

(2) ROSSI L. *L'immunità dei deputati in sè e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra*. (*Archivio Giuridico* 1927, Vol. 58, pag. 225 e segg.).

(3) Cfr. RACIOPPI e BRUNELLI. *Commento allo Statuto del Regno*. Torino, 1909, Vol. III, n. 646 — MANCINI e GALEOTTI. *Norme ed usi del Parlamento Italiano*. Roma, 1887, pag. 514 — ARANCIO RUIZ. *Op. loc. cit.* — ORLANDO. *Immunità parlamentari ed organi sovrani*. Padova, 1933, pag. 21 — Poudra et PIERRE. *Traité de droit parlementaire*. Paris, 1879, n. 935 e 848-849 — PIERRE. *Traité de droit politique électoral et parlementaire*. 4^a ediz., Paris, 1914, nn. 1177 e segg.

mera, cui si riferisce, senza la partecipazione del Governo, e, per tradizione, votato esclusivamente da essa.

In ciascuna Assemblea, infatti, il progetto di bilancio interno è preparato dai Questori, i quali, quando ne hanno ottenuta l'approvazione dall'Ufficio di Presidenza, non lo trasmettono al Ministro delle finanze, come avviene per i bilanci dei vari Ministeri, ma lo sottopongono essi stessi al voto dell'Assemblea, o direttamente, come alla Camera dei Deputati, oppure, come al Senato, per il tramite di una Commissione di contabilità interna, la quale presenta su di esso una relazione. Ed un identico procedimento si segue per i conti consuntivi.

È vero che poi l'ammontare complessivo delle somme che il bilancio interno dell'Assemblea pone a carico del Tesoro dello Stato, deve, naturalmente, come ogni altra spesa, anche per una necessità di contabilità pubblica, essere iscritto nel bilancio generale dello Stato, e quindi è sottoposto all'approvazione dell'altro ramo del Parlamento ed alla sanzione Sovrana. Ma i diversi stanziamenti, in cui esso è ripartito, non sono comunicati al Ministero delle finanze durante la preparazione del bilancio generale dello Stato (1) e neppure sottoposti all'esame e all'approvazione dell'altro ramo del Parlamento; sono, invece, discussi e deliberati sovranamente da ciascuna Assemblea in sede separata da quella del bilancio delle finanze e d'ordinario, appunto perchè trattasi di affari interni, in Comitato segreto.

3. — Certo la norma che la cifra e l'impiego della dotazione di un ramo del Parlamento non debbano essere discussi dall'altro, non è scritta nè nello Statuto nè nelle leggi: è anzi una norma di semplice

(1) A questo proposito il PIERRE ricorda un precedente caratteristico del Parlamento francese. Avendo nel 1887 il Ministro delle finanze trasmesso al Presidente della Camera due tabelle che dovevano essere allegate al bilancio consuntivo dello Stato, pregandolo di farvi inserire alcune spiegazioni concernenti le spese della Camera, il Presidente FLOQUET gli rispondeva: «Dopo avere conferito coi Questori, ho l'onore di ricordarvi che le spese delle Camere legislative non sono sottoposte alle stesse regole di contabilità che le spese dei diversi Ministeri... Per conseguenza le spiegazioni domandate nella vostra lettera non potrebbero essere fornite dai Questori, se non alla Commissione di contabilità, sola competente a portarle dinanzi alla Camera. (PIERRE. *Op. loc. cit.*).

convenienza, dettata da un sentimento di delicato riguardo e di rispetto per l'autonomia dell'altra Assemblea. Ma essa è consacrata da una ininterrotta consuetudine.

E ognuna delle due Camere ha posto sempre una cura assidua nell'evitare anche l'apparenza di volersi comunque ingerire nelle cose attinenti all'amministrazione interna dell'altra; tanto che ogni qualvolta una di esse, trattandosi di autorizzare stanziamenti nel bilancio dello Stato, ha dovuto dare la sua approvazione a qualche provvedimento concernente affari attinenti all'amministrazione dell'altro ramo del Parlamento, si è astenuta costantemente, non solo dal modificare comunque, ma in genere persino dal discutere, il disegno di legge che veniva sottoposto al suo esame (1).

(1) In occasione dell'approvazione del primo disegno di legge, il quale stabilì una dotazione speciale per i due rami del Parlamento, la Camera, mentre ridusse di 50.000 lire la somma proposta per la propria dotazione, ritenne, seguendo in ciò l'avviso della Commissione, nonostante l'opinione contraria del deputato SOTTO PINTOR, di non poter portare il suo esame sulla cifra proposta per il Senato « per un sentimento di delicatezza verso quell'Alto Consesso ». (*Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1848, Discussioni, pag. 160 e segg.).

E questo atto di riguardo non tardò a ricevere dal Senato un delicato ricambio. Infatti il 28 maggio 1850 la Commissione senatoriale incaricata di riferire su un disegno di legge per la approvazione di maggiori spese occorse per la Camera elettiva nell'esercizio precedente dichiarava, per mezzo del suo relatore, senatore DI POLLONE: « La Camera elettiva essendo giusta apprezzatrice dei suoi bisogni e del suo decoro, la Commissione male interpreterebbe, o signori, i vostri sentimenti, s'ella si accingesse a dar ragione del voto stesso, che unanime vi esprime, di approvare puramente e semplicemente la divisata legge ». (*Atti del Parlamento Subalpino*. Senato del Regno. Sessione 1849-50, Documenti, Vol. I, pag. 529).

Eguualmente, alcuni mesi dopo, nella seduta del 27 febbraio 1851, la Camera, mentre discuteva largamente la categoria sesta del bilancio del Tesoro relativa alla dotazione proposta per i suoi servizi interni, prendeva atto senza nessuna osservazione di un emendamento che il relatore del bilancio, On. DESPINE, annunciò doversi, per desiderio dell'altro ramo del Parlamento, portare alla cifra proposta per la categoria riflettente la dotazione del Senato. (*Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1851. Discussioni, Vol. II, pag. 1198).

E nel marzo 1890, nella relazione sul disegno di legge, presentato da Crispi, per lo stato giuridico degli impiegati dello Stato, il deputato FACIOLI, mentre

Anzi questo sentimento di scrupoloso riserbo e di reciproco riguardo è stato spinto così oltre che si è addirittura considerata come scorretta perfino l'indicazione della destinazione specifica della somma da stanziarsi in bilancio per uso di uno dei due rami del Parlamento (1).

4. — Come l'iscrizione, anche l'erogazione dei fondi stanziati nei bilanci interni delle due Assemblee è completamente sottratta ad ogni approvazione o ingerenza di organi estranei a quella cui il bilancio si riferisce. E l'autonomia delle Amministrazioni interne dei due rami del Parlamento è così piena ed assoluta che i loro atti non sono soggetti nemmeno al controllo di quel supremo organo costituzionale di vigilanza su tutta l'amministrazione dello Stato, che è la Corte dei Conti (2).

(accennando alla singolare condizione in cui si sarebbero trovati gli impiegati del Parlamento, esclusi dalle disposizioni della legge stessa) chiedeva alla Camera di formulare per proprio conto norme atte ad assicurare anche ai suoi impiegati guarentigie obiettive, si dava premura di avvertire: « *Non parrebbe conveniente, ed è anzi da escludere, che la Camera voglia ingerirsi nella questione degli impiegati del Senato, che appartiene esclusivamente a quell'alto Consesso e che esso ha diritto di risolvere come gli sembrerà conveniente* ». (*Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati, Sessione 1889-90. Documenti, Stamp. n. 86-A).

(1) Ricordano il MANCINI e il GALEOTTI che, discutendosi in Senato il 19 agosto 1868 un disegno di legge che recava il titolo di *maggiori spese occorse per la riforma dell'aula che serve alle tornate della Camera dei Deputati*, il senatore LAUZI osservò: « Temo che il venire adesso, nel proporre una somma maggiore di quella assegnata nel bilancio, a dire che cosa ne debba fare la Camera, sia quasi iniziare un esame, un sindacato di queste spese di un ramo del Parlamento; e quello che oggi si fa con la Camera potrebbe domani essere fatto per il Senato. Io quindi non faccio queste osservazioni che per esprimere un desiderio, che in casi che abbiano con questo analogia, ed in cui si richiedano maggiori spese interne giudicate necessarie da ciascun ramo del Parlamento, si abbia a ricercare l'autorizzazione per l'iscrizione in bilancio puramente e semplicemente, senza indagare per qual motivo siano occorrenti all'una o all'altra parte del Parlamento ». (*Op. cit.*, pag. 514).

(2) Nel Belgio gli atti di gestione economica delle Amministrazioni interne delle due Camere sono, al pari di quelli di tutte le altre Amministrazioni dello Stato, soggetti al visto della Corte dei Conti, ma non per questo possono dirsi sottoposti al controllo di un organo del potere esecutivo, perchè nel Belgio i consiglieri della Corte dei Conti sono nominati per un

Le Assemblee legislative hanno inoltre l'esclusiva disponibilità e amministrazione dei locali necessari per le loro riunioni e per il funzionamento dei loro servizi. Prerogativa anche questa non superflua per la loro dignità (1) e che, in altri Stati, ha potuto apparire non superflua neppure per la loro indipendenza.

sessennio dalla Camera dei Rappresentanti, che ha sempre il diritto di revocarli. (FRAIPONT, *La Cour des Comptes en Belgique*. Bruxelles 1931, p. 7).

In Francia, sotto la Monarchia di luglio, la Corte dei Conti verificava anche i conti delle Assemblee legislative, ma la sua verifica si limitava alla regolarità materiale delle operazioni. La Corte non era giudice nè delle spese stesse nè del modo come erano state contratte. Le sue pretese di andare al di là fecero nascere degli incidenti: le Assemblee protestarono e decisero di assicurare esse stesse in avvenire il controllo delle loro spese. (HUSTIN, *L'Administration de la Chambre des Lords*, in « *Annuaire du Parlement* », 1906, pag. 46).

(1) Il Parlamento Subalpino ebbe inizi così modesti, anzi umili, come ricorda il BROFFERIO (*Storia del Parlamento Subalpino*, Milano 1865, Vol. I, Cap. I) che le due Camere non ebbero da principio una sede di cui potessero interamente e liberamente disporre. Intesero subito, però, quanto il possederla avrebbe conferito alla loro dignità ed indipendenza. E nella seduta del 21 giugno 1852, dopo che il deputato MELLANA, in occasione di una comunicazione fatta dall'Ufficio di Presidenza, ebbe affermato tra i segni di adesione dell'Assemblea che « *l'amministrazione delle sedi legislative non vuolsi lasciare al Governo, ma bensì deve esclusivamente appartenere alle Presidenze delle singole Camere* », veniva approvato un ordine del giorno da lui presentato, con cui si dava incarico alla Presidenza, presi gli opportuni accordi col Ministero, di provvedere, non solo alla sicurezza, ma all'amministrazione dell'intero palazzo sede della Rappresentanza Nazionale. (*Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1852. Discussioni, Vol. II, pag. 1201).

Il 1º aprile 1857 il deputato MARCO svolgeva una proposta firmata da altri 67 deputati, con la quale, affermandosi che « *la casa ove siede la Rappresentanza Nazionale debb'essere ad essa esclusivamente dedicata* », come era scritto nella relazione che precedeva la proposta, si chiedeva che dal 1º gennaio 1858 il palazzo Carignano fosse messo « *esclusivamente a servizio della Camera dei Deputati* ». E ritirava questa proposta soltanto perchè CAVOUR, Presidente del Consiglio e Ministro delle finanze, pur dichiarando di consentire anch'egli nel principio informatore della proposta, faceva presenti gli ostacoli di ordine pratico e le difficoltà di bilancio che si opponevano all'accoglimento immediato di essa. (*Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1857. Discussioni, Vol. II, pag. 1308-1309).

In occasione, poi, della discussione della legge pel trasferimento della capitale a Roma, la Camera italiana nella seduta del 23 dicembre 1870,

* * * *

5. — Oltre al fondamento di ragione che sommariamente siamo venuti illustrando, le norme interne e le deliberazioni e i voti delle Assemblee legislative che consacrano questa prerogativa e ne regolano l'esercizio, hanno altresì una base statutaria nell'art. 61 della nostra Costituzione.

La dottrina e la pratica hanno, infatti, sempre ritenuto che la facoltà di regolare con piena autonomia la propria amministrazione interna sia implicita in quel potere regolamentare, che, come scrive l'Arcoleo, è insito in codeste assemblee, perchè deriva dalla natura della funzione, a prescindere dalla formale dichiarazione che ne faccia lo Statuto (1), ma che, ad ogni modo, l'articolo 61 della nostra Carta ad esse espressamente conferisce.

Così nel loro reputato *Commento allo Statuto* il Racioppi ed il Brunelli proclamano che « nel diritto di determinare il modo secondo il quale ogni Camera abbia ad esercitare le proprie attribuzioni, è compreso anche quello di determinare con piena autonomia i mezzi economici e amministrativi per l'esercizio delle attribuzioni medesime: quindi il

su proposta degli onorevoli MANCINI e MELLANA, approvava un ordine del giorno, accettato dal Governo, in cui era detto:

« La Camera commette alla sua Presidenza di scegliere, d'accordo col Regio Governo, la sede che essa dovrà avere in Roma, con raccomandazione di evitare, per quanto è possibile, la coesistenza nel medesimo locale degli uffici di qualsiasi Ministero ». (*Atti del Parlamento Italiano*, Camera dei Deputati, Sessione 1870-71. Discussioni, Vol. I, pag. 217-218).

Anche il Senato nel suo Comitato segreto del 4 luglio 1861 approvava un ordine del giorno in cui era detto: « Il Senato, giudicando indispensabile al proprio decoro ed all'esigenza dei servizi, cresciuta per le mutate sue condizioni, che sia posto a sua disposizione l'intero palazzo in cui ha sede, eccettuato l'osservatorio astronomico, invita il Governo a provvedervi ». (*Atti del Parlamento Italiano*. Senato del Regno, Sessione 1861-1863. Discussioni. Vol. I, pag. 517).

(1) ARCOLEO. *Diritto Costituzionale*. Napoli, 1904, pag. 377.

Anche l'ESMEIN scrive: « En donnant l'existence et l'activité aux Chambres, la Constitution leur donne par celà même le droit de faire leur règlement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative; un texte eût été nécessaire pour la supprimer ou la restreindre ». (*Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1921, Tome 2^{me}, [pag. 366]).

diritto di fissare il proprio bilancio e quello di organizzare i propri servizi interni senza intromissione nè dell'altra Camera nè dell'Esecutivo; i quali diritti costituiscono due altre guarentigie necessarie alla indipendenza delle Assemblee politiche » (1).

Nè questo principio ha mai formato oggetto di dissenso fra gli scrittori di diritto pubblico, pur tanto divisi intorno al carattere e all'efficacia giuridica da attribuire alle norme interne che le Assemblee legislative si danno nell'esercizio della loro potestà regolamentare (2).

Tutti, infatti, come affermano l'importanza di questa potestà (3), sono pure d'accordo nel riconoscerne l'estensione per quanto concerne la facoltà di ordinare tutto ciò che è necessario a guarentire l'autonomia delle Assemblee stesse. Cosicchè, per esempio, in Francia, l'Esmein scrive che il Regolamento « *peut tout ce qu'il est nécessaire pour assurer le fonctionnement intérieur de l'assemblée* » (4); in Inghilterra l'Anson

(1) RACIOPPI e BRUNELLI, *Op. loc. cit.*

(2) È noto che taluni, come l'ORLANDO (*L'immunité des locaux parlementaires. Revue du droit public. 1898. Tome X, pag. 68*), giungono a riconoscere a questi regolamenti un'autorità superiore a quella delle leggi ordinarie, per la considerazione che essi hanno una base statutaria diretta; altri, come il TAIANI, nel discorso pronunciato al Senato il 28 novembre 1900, li dichiara « per concessione statutaria speciale, assimilati alla legge ed obbligatori »; altri, invece, come il ROMANO (*Sulla natura dei regolamenti parlamentari. Archivio giuridico, anno 1905, Vol. LXXV, pag. 10-12*) non vedono nella disposizione dell'articolo 61 dello Statuto se non il riconoscimento di quel principio generalissimo per cui « ogni collegio, sia pertinente all'ordine costituzionale, sia rientrando nell'organizzazione amministrativa, può, con un regolamento interno, disciplinare l'esercizio delle sue funzioni nella parte in cui tale esercizio non è regolato da leggi ». È vero che il Romano non escludeva allora che, se questo è il significato di quella disposizione, « altri più importanti essa ne abbia, come quello di rendere obbligatoria siffatta competenza delle due Camere, che altrimenti sarebbe facoltativa, di sancire implicitamente il principio che esclude, per quanto si riferisce ai loro *interna corporis*, la competenza di altri organi, come la Corona; e forse di vietare che, almeno direttamente, si legiferi su una materia che si è voluta riserbare a ciascuna Assemblea »; ma quest'ultima ipotesi non è più neppure proponibile dopo le innovazioni apportate anche in questo campo dalla legge sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo (art. 6).

(3) DUMONT. *Discours préliminaire à: BENTHAM. Tactique des Assemblées législatives*. 3^a ediz. Bruxelles, 1840 — PIERRE. *Op. cit.*, n. 445.

(4) ESMEIN. *Op. cit.*, Tome 2^{ème}, pag. 368.

proclama lo stesso principio (1); ed in Prussia il Rönne, per tacere di altri autorevolissimi scrittori, dichiarava che la Costituzione, col porre interamente nelle mani di ciascuna delle due Camere la facoltà di fare i loro Regolamenti e di provvedere alla loro disciplina interna, consentiva in quella sfera alle Camere un illimitato diritto di autonomia « *gestattet mithin in dieser Beziehung den Kammern ein uneingeschraenktes Recht der Autonomie* » (2).

6. — Del resto, se a qualche dubbio avesse potuto lasciare adito la formola adoperata nell'articolo 61 della Carta Albertina, sarebbe stata sufficiente ad eliminarlo l'interpretazione autentica che a tale articolo, per la parte che ci occupa, dette coi fatti lo stesso Governo che quella Carta pubblicò. Ed invero nella redazione dei Regolamenti provvisori che esso predispose per facilitare i primi passi delle due nuove Assemblee, e che furono subito dopo adottati dai Corpi legislativi di Napoli e di Roma (3) (come poi nel 1859 dall'Assemblea Nazionale dei popoli delle Romagne e dall'Assemblea dei rappresentanti del popolo di Parma e Piacenza) (4), il Governo piemontese non omise di inscrivere quelle norme che ancora oggi, nei Regolamenti del Parlamento

(1) ANSON. *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*. Paris, 1903. Tome I, pag. 203.

(2) RÖNNE. *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*. Leipzig, 1881. I Band, S. 325-326.

(3) A Roma il Regolamento provvisorio della Camera dei Deputati subalpina fu, su proposta del deputato CICOGNANI, adottato senza discussione dal nuovo *Consiglio dei Deputati* nella seduta del 12 giugno 1848 (*Assemblee del Risorgimento. Roma*. Tipografia della Camera dei Deputati. Roma, 1911, Vol. I, pag. 36).

A Napoli quella *Camera dei Deputati*, nella seduta del 13 luglio 1848, in seguito ad analoga proposta del deputato MASSARI, ordinò la stampa e la distribuzione del Regolamento della Camera Subalpina, e nella seduta del 18 luglio ne deliberò in massima l'adozione, riservando soltanto gli articoli 29 e 84, che nelle successive sedute del 20 e 21 luglio furono modificati: il primo, nel senso di sostituire come norma il voto palese al voto segreto anche nell'approvazione del complesso delle leggi; l'altro nel senso di demandare tutti i poteri concernenti gli impiegati della Camera ad una Commissione composta del Presidente dell'Assemblea, di un Vice-Presidente, di un Segretario, di un Questore e di 7 deputati. (*Assemblee del Risorgimento. Napoli*. Vol. I, pag. 165-212).

(4) *Assemblee del Risorgimento. Bologna e provincie dell'Emilia*, pag. 378 — *Parma e Piacenza*, pag. 689.

nostro, con poche e non sostanziali modificazioni, come più appresso sarà esposto, consacrano l'autonomia amministrativa ed economica delle due Camere e ne regolano l'esercizio.

Nè diversamente interpretarono il corrispondente articolo della Costituzione toscana i compilatori di quel « Regolamento provvisorio per le Assemblee legislative toscane » che, verso la stessa epoca, anche il Governo granducale dovette predisporre per la prima riunione del nuovo Parlamento creato dallo Statuto di Leopoldo II; perchè anch'essi vi inserirono disposizioni analoghe a quelle dei Regolamenti provvisori piemontesi nei riguardi della prerogativa che è oggetto di questo studio (1).

7. — A ragione, pertanto, alla Camera subalpina il Presidente PINELLI, ricordando il 29 aprile 1850 che lo Statuto stabilisce che ciascuna delle due Camere per mezzo di un Regolamento abbia a vegliare all'esercizio delle sue attribuzioni, soggiungeva: « *nelle attribuzioni della Camera vi è pur quella di provvedere alle spese proprie* » (2); e nella seduta del 24 novembre 1852 il Presidente del Consiglio, CAVOUR, riconosceva che « la Camera ha un assoluto diritto di regolare il proprio bilancio, e gli altri due poteri dello Stato non debbono prendere parte alla sua discussione » (3).

Affermazione che trovò poi nel 1890 un complemento nella relazione del Deputato FAGIUOLI sul ricordato disegno di legge concernente lo stato giuridico degli impiegati dello Stato, là dove avvertiva: « È naturale che gli impiegati dei due rami del Parlamento rimangano fuori dell'orbita della legge presente, dacchè l'*autonomia delle Camere legislative*, consacrata dall'articolo 61 dello Statuto, *comprenda anche la nomina e la disciplina dei propri impiegati* » (4).

(1) *Assemblee del Risorgimento. Toscana*, Vol I, pagg. 378 e 691. *Bandi e ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana pubblicati dal primo gennaio a tutto giugno 1848*, n. CCI (Codice cinquecentesimoquinto). Firenze, 1848. Stamperia Granducale.

(2) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1849-1850. Discussioni, Vol. II, pag. 1762.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*, Camera dei Deputati, Sessione 1852-1853. Discussioni, Vol. VI, pag. 1498.

(4) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati, Sessione 1889-1890. Documenti, Stamp. n. 86-A.

* * * *

8. — Ma l'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblies legislative non ha soltanto questo doppio fondamento razionale e statutario.

Essa aveva già, quando il Parlamento subalpino sorse, anche una salda base storica.

Ben può dirsi infatti che sino dai primi albori del regime costituzionale moderno si presentino come vere eccezioni quei Parlamenti i quali siffatta prerogativa non abbiano espressamente contemplato e disciplinato nei propri Regolamenti interni o ai quali essa non sia stata addirittura in modo esplicito e formale riconosciuta o conferita dalle Costituzioni stesse o da leggi costituzionali complementari.

Così, per quanto si attiene agli Stati nei quali era allora divisa l'Italia, già alla fine del secolo XVIII la « Legge sopra l'organizzazione dei Consigli legislativi e sopra l'ordine delle loro deliberazioni » pubblicata in Roma il 2 germile anno VI repubblicano (1798) dai Consoli per ordine del generale D'Allemagne, comandante le truppe francesi (in conformità dell'articolo 369 della Costituzione data da Massena alla nuova repubblica), conteneva un « *Titolo II. — Degli ufficiali che ogni Consiglio Legislativo nomina nel suo seno e fuori del suo seno* », recante tra altre le disposizioni seguenti: « ART. 16. — Il Presidente e i Segretari di ogni mese sono incaricati di *fixare, ordinare ed invigilare sulle spese necessarie* alla tenuta delle Sessioni ed al mantenimento dell'Edifizio, nel quale il loro Consiglio è stabilito. Sono incaricati della polizia del suo Circondario, e della direzione della sua guardia in tutto ciò che non sarà stato regolato dal Consiglio stesso. ART. 17. — Il Presidente ed i Segretari di un medesimo Consiglio *nominano* alla pluralità dei voti e *possono deporre*, quando sono unanimi, *i quattro uscieri e gli altri impiegati del Consiglio*, all'eccezione tuttavia dei due Messaggeri di Stato, del Redattore dei processi verbali e dello Stampatore, i quali *sono nominati dal Consiglio stesso e non possono essere dimessi che da lui* » (1).

(1) In Roma presso i Lazzarini Stampatori Nazionali. Anno VI Repubblicano (1798), pagg. 46-49.

E di funzioni identiche erano investiti nella Repubblica Cisalpina « il Presidente, i Segretari e gl'Ispettori della Sala » di quei Consigli Legislativi dalla legge costituzionale pubblicata nello stesso anno VI dal Direttorio esecutivo della *Repubblica Cisalpina* « sopra l'organizzazione dei Consigli Legislativi e sopra l'ordine delle loro deliberazioni » (1).

Anche l'*Atto del Corpo Legislativo della Repubblica Ligure* circa il Regolamento interno de' Consigli, deliberato d'urgenza il 21 gennaio 1798 dal Consiglio de' Sessanta e ratificato il 26 dello stesso mese dal Consiglio de' Seniori, cominciava con queste precise disposizioni: « Commissione degli Inspettori. 1) Ciascuno dei due Consigli nomina dal suo seno ogni mese una Commissione di tre Membri denominata Commissione degli Inspettori della sala. 2) Ciascuna di dette Commissioni è incaricata di ordinare e dirigere i lavori e le spese particolari che sono necessarie al servizio di ciascun Consiglio, ed alla manutenzione della sala e degli altri luoghi destinati ad uso dello stesso e delle sue Commissioni, e ciò con obbligo di renderne conto tutte le volte che le sarà richiesto dal Consiglio rispettivo. 3) Tutti gli uscieri e gli altri impiegati al servizio di ciascun Consiglio saranno eletti dal medesimo » (2).

Così pure il « *Regolamento interno per le sedute del Gran Consiglio della Repubblica Lucchese* », approvato da quell'Assemblea appena costituita il 10 gennaio 1802, recava, tra gli altri, i seguenti articoli:

« ART. 1. — Il Gran Consiglio nominerà un Presidente, due Consiglieri, e quattro Deputati della Sala con le attribuzioni delle quali in appresso. — ART. 23. — *I quattro Deputati della Sala saranno incaricati di fare tutte le spese ordinate dal Gran Consiglio; a tale effetto rilasceranno e firmeranno le opportune mandatorie, e delle loro operazioni e delle spese fatte ne renderanno conto al Gran Consiglio ciaschedun'anno all'apertura delle sessioni.* — ART. 24. — *I detti Deputati daranno gli ordini opportuni a tutti i Cancellieri, e a tutti gli impiegati subalterni per il buon servizio della Sala, ed ordineranno altresì quelle riparazioni e spese giornalieri, che saranno necessarie per le*

(1) *Milano ed in Bologna*. Nella stamperia di Jacopo Marsigli ai Celestini. (Senza data) pagg. 55-57.

(2) *Raccolta delle leggi ed Atti del Corpo Legislativo della Repubblica Ligure*. Tomo 1, n. VI. Genova, 1798.

sedute del Gran Consiglio. — ART. 25. — Lo stipendio di tutti gli impiegati subalterni, sarà determinato dal Gran Consiglio » (1).

Nè tale prerogativa fu negata al Corpo Legislativo del nuovo Regno d'Italia sorto nel marzo 1805 dalla Repubblica Italiana, ed ampliandosi poi nel 1806 con gli Stati Veneti, da quella serie di decreti che furono pubblicati sotto il titolo di *Statuti Costituzionali* e che contenevano appunto le franchigie costituzionali accordate al nuovo Regno.

Infatti l'articolo 48 del terzo di quegli Statuti, emanato il 6 giugno 1805, stabiliva:

« ART. 48. — Ogni anno è fatto sul tesoro pubblico un fondo di 300.000 lire per sostenere le spese del Corpo Legislativo, sia per le riparazioni ed il *mantenimento del suo palazzo*, sia per le spese dei di lui uffici, sia per le indennizzazioni da accordarsi a ciascheduno dei di lui membri.

« *Questo fondo è amministrato dal Presidente e dai Questori*, conformemente ad un decreto che sarà fatto ogni due anni in *Comitato segreto* (2), col quale il *Corpo Legislativo* ne regola l'impiego ». (3).

9. — Al primo Parlamento siciliano l'autonomia amministrativa ed economica fu conferita dalla stessa Costituzione del 1812, la quale fra le attribuzioni del Presidente di ciascuna Camera enumerava anche questa: « *Maneggerà le spese e soprintenderà al regime ed alla polizia della Camera* ». E più oltre stabiliva che il Cancelliere e il Capitano d'ordine dell'Assemblea, ai quali era poi delegata la nomina degli altri funzionari minori, fossero « creati dal Re a nomina del rispettivo Presidente » (4).

(1) *Bollettino ufficiale delle Leggi e Aui del Governo della Repubblica Lucchese*. Lucca 1802, Tomo II, n. II. Per Domenico Marescandoli stampatore nazionale.

(2) Nell'introduzione della consuetudine di discutere in comitato segreto gli affari della propria amministrazione interna il Corpo Legislativo del nuovo Regno d'Italia precedette probabilmente di parecchi anni anche le Assemblee francesi; poichè in Francia, almeno a quanto risulta dagli atti parlamentari, il primo Comitato segreto a questo scopo fu tenuto soltanto il 4 maggio 1818 dalla Camera dei Rappresentanti. (*Archives Parlementaires de 1800 à 1860*. Vol. XXII, pag. 420).

(3) *Raccolta di Costituzioni italiane*. Torino 1852, Tomo II, pag. 154.

(4) *Raccolta di Costituzioni italiane*. Tomo II, pagg. 221-246.

Anche nella successiva Costituzione del Regno di Napoli, concessa da Murat nel 1815 con la data del 29 marzo da Rimini, ma inviata a Napoli soltanto il 12 maggio e pubblicata il 18 successivo, cioè appena due giorni prima di quel trattato di Casalanza che ricondusse i Borboni sul trono di Napoli (1), e nella Costituzione Napolitana data il 10 febbraio 1848 da Ferdinando II delle Due Sicilie questa prerogativa delle nuove Assemblee legislative era esplicitamente sancita (2).

E perfino nella Costituzione che alla piccola Repubblica delle Isole Jonie, creata col trattato del 15 novembre 1817 tra la Russia, l'Austria, la Prussia e l'Inghilterra e posta sotto la protezione di quest'ultima Potenza, concesse il 1º gennaio 1818 Giorgio III d'Inghilterra, era riconosciuto espressamente alla nuova Assemblea legislativa di quel minuscolo Stato il diritto di scegliersi i propri funzionari (3).

10. — Nessuna delle antiche Costituzioni, però, presenta forse nel proprio testo disposizioni così esplicite nel conferire alle Assemblee legislative la più ampia autonomia amministrativa ed economica come l'Atto costituzionale del Wurttemberg del 27 settembre 1819. L'articolo 193 di quella Carta riservava, infatti, alle due Camere del Landtag riunite la nomina e la rimozione dell'archivista comune, ed a ciascuna di esse o al rispettivo Presidente la nomina e la dispensa dal servizio dei funzionari dei separati uffici di cancelleria, richiedendo soltanto per l'archivista e per il redattore del processo verbale la conferma Regia, e stabilendo espressamente, inoltre, che negli intervalli fra le

(1) L'articolo 138 della Costituzione del 1815 disponeva: « Ciascuna Camera ha un segretario, redattore e conservatore nominato dalla medesima. Il numero e le funzioni degli altri ufficiali ed impiegati necessari in ciascuna Camera verrà determinato dal Re *sulla proposta dei Presidenti* ». (*Raccolta di Costituzioni italiane*. Tomo II, pag. 333).

(2) L'articolo 42 di quella Costituzione stabiliva: « Ciascuna delle due Camere legislative formerà il suo Regolamento, in cui verrà determinato il modo e l'ordine delle sue discussioni e delle sue votazioni, il numero e gli incarichi delle Commissioni ordinarie in cui deve distribuirsi, e *tutto ciò che concerne la economia del suo servizio interno* ». (*Raccolta di Costituzioni italiane*. Tomo. I, pag. 18).

(3) DUBAU, DUVERGIER et GUADET. *Collection des Constitutions, Chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*. Paris, 1823, Vol. IV p. 489.

varie sessioni tutti gli impiegati del Landtag, anzichè passare alle dipendenze del potere esecutivo, dovessero rimanere agli ordini del Comitato eletto, a termini dell'articolo 187 della Costituzione stessa, dalle due Camere per rappresentarle appunto in detti intervalli e composto dei Presidenti e di membri di ciascuna di esse. L'articolo 194, poi, provvedeva alla istituzione di una Cassa speciale per le spese necessarie al funzionamento delle due Camere e dei loro uffici, alimentata naturalmente con fondi tratti dal bilancio generale dello Stato, ma sottoposta all'esclusivo controllo del Parlamento (1). Disposizioni rimaste successivamente immutate, attraverso le varie modificazioni che quella Costituzione subì, fino alla caduta del regime monarchico nel 1918 (2).

11. — Del resto nello stesso momento storico in cui il Parlamento Subalpino sorgeva, anche negli altri Stati, nei quali allora era divisa l'Italia, le Assemblee, alle quali nè le Carte costituzionali nè leggi costituzionali complementari nè Regolamenti predisposti dal potere esecutivo riconoscevano esplicitamente questa prerogativa, provvedevano a supplire esse stesse a tale silenzio con apposite deliberazioni o con particolari norme dei loro Regolamenti interni.

Così a Napoli la Camera dei Pari, nel Regolamento che si approvò fra l'agosto 1848 e il febbraio 1849, prevedeva la nomina di una *Commissione di amministrazione economica della Camera* (art. 42) e di due Questori « incaricati di tutte le disposizioni concernenti la parte amministrativa ed economica della medesima » (art. 137) e in modo particolare « di sottoporre all'approvazione della Camera il preventivo delle spese annuali » (art. 139) e, attraverso l'esame della Commissione di contabilità, anche il consuntivo delle spese stesse, mentre i poteri relativi al personale erano dall'articolo 141 ripartiti fra l'Ufficio di Presidenza e l'Assemblea (3).

E per ciò che concerne l'altro ramo di quel Parlamento, risulta già da quanto è stato esposto in una nota precedente che la Camera

(1) DUFAY, DUVERGIER et GUADET. *Op. cit.*, Vol. II, pag. 303-306.

(2) Göz. *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg* (in « Das öffentliche Recht der Gegenwart »). Tübingen 1908, S. 106 und 558.

(3) *Assemblee del Risorgimento. Napoli*. Vol. I, pag. 633, Vol. II, pagg. 478 e seg.

dei Deputati napoletana, nell'adottare il Regolamento provvisorio della Camera piemontese, fece oggetto di particolare attenzione l'ordinamento della propria amministrazione interna (1).

Così pure nella Camera dei Comuni di Sicilia il deputato CALCAGNO, riferendo nella seduta del 20 ottobre 1848, a nome della Commissione ch'era stata incaricata di proporre « un piano organico per la Cancelleria ed un Regolamento del servizio interno della Camera », dichiarava essere opinione della Commissione « che tanto per la Costituzione del 1812, quanto per lo Statuto del 10 luglio 1848, possa bene l'una Camera organizzare a suo arbitrio separatamente dall'altra il suo ordinamento interno, tanto per la Cancelleria quanto pel servizio della Camera medesima, *non essendo questa una legge, ma bensì materia di interno Regolamento che dipende dall'arbitrio di ciascuna Camera* », mentre invece « la spesa necessaria pel servizio dell'una e dell'altra Camera, dovendo gravitare sulla finanza e formar parte dello *stato discusso* di essa, debba decretarsi con una legge del Parlamento e per ciò da ambe le Camere legislative ». E pertanto sottoponeva alla Camera uno schema di deliberazione con la quale si disponeva la istituzione di una Cancelleria per la Camera dei Comuni, di cui si fissava anche l'organico, posta alla esclusiva dipendenza del Presidente della Camera, al quale era demandata la nomina del Cancelliere e di tutti gli altri funzionari ed impiegati. Proposta che la Camera dei Comuni approvò nelle sedute del 20, 21 e 29 novembre 1848. In quest'ultima seduta, poi, fu approvata anche la legge che stanziava la somma annua di once 5654 « pel servizio interno delle due Camere legislative e loro rispettive Cancellerie » (2).

E ricevuta il 22 dicembre 1848 comunicazione di queste deliberazioni, anche la Camera dei Pari di Sicilia decideva di discutere subito, e discuteva infatti ed approvava nelle sedute dell'8, 12 e 17 febbraio 1849, un analogo Regolamento interno predisposto per essa dal suo Presidente, il quale si differenziava da quello della Camera dei Comuni soltanto perchè prevedeva in più, come i Regolamenti del Parlamento

(1) V. nota a pag. 21.

(2) *Assemblee del Risorgimento. Sicilia*. Vol. II, pagg. 575-578, 721-726 e 773-74.

del 1820, la nomina di un Capitano d'ordine, con funzioni di polizia, alla diretta dipendenza del Presidente della Camera (1).

Infine il « *Regolamento interno per l'Assemblea dei Rappresentanti dello Stato di Venezia* » del 1º marzo 1849 demandava ai Questori « tutti i provvedimenti relativi al materiale ed alle spese dell'Assemblea », ad una Commissione speciale « l'esame dei conti e delle spese dell'Assemblea » ed all'Ufficio di Presidenza le discipline relative « al servizio interno, al numero ed alle attribuzioni rispettive dei diversi impiegati dell'Assemblea » (2).

(1) *Assemblee del Risorgimento. Sicilia*. Vol. IV, pagg. 627-632, 797-804, 811-815 e 830-834.

(2) Venezia 1849. Per Francesco Andreola tipografo del Governo provvisorio. E *Assemblee del Risorgimento. Venezia*, pagg. 240, 271, 277, 279, 369 e 370.

CAPITOLO II

PRIMI GERMI E PROCESSO DI FORMAZIONE STORICA DELLE AMMINISTRAZIONI INTERNE DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

1. — Ma, se questo è il fondamento della prerogativa di cui ci occupiamo, quale fu il momento, quale l'ambiente storico, in cui essa sorse e per la prima volta fu esercitata e quale il processo di formazione e di sviluppo di quelle Amministrazioni autonome delle Assemblée legislative, alle quali ha dato vita?

Certo, alla mente di chi si proponga una siffatta indagine, si presenta spontaneo il pensiero che anche l'origine di codesta prerogativa e dei singolari istituti di diritto pubblico, per mezzo dei quali si attua, possa rintracciarsi in quella Inghilterra, la cui Costituzione, nelle sue grandi linee, non solo ha preceduto tutte le altre di ben quattro secoli, ma fra tutte primeggia per importanza e per originalità, poichè a tutte più o meno direttamente ha servito di modello ed in sè cela ancora il vero significato di più di una disposizione che i suoi imitatori non hanno bene compreso o scientemente hanno deviato dal suo primitivo oggetto (1).

Tanto più che manifestamente assurdo sarebbe il supporre di poter risalire più lungi in tali indagini, mentre, come osserva l'Arcoleo, è risaputo che ai principi i quali informano gli odierni liberi ordinamenti, tenue documento offre la storia delle antiche Costituzioni, per la natura diversa dello Stato e della società (2).

2. — Ed invero, anche a non volere spingere lo sguardo in tempi e su istituzioni troppo remote da noi, è ben noto che gli Stati Generali

(1) BOUTMY. *Études de droit constitutionnel*. Paris, 1899, pagg. 1 e 2.

(2) ARCOLEO. *Op. cit.*, pag. 153.

in Francia (quegli Stati Generali che Augustin Thierry chiama «*ébauche informe et prématurée du système représentatif*»)(1), le Cortes in Spagna, gli Stati o Diete nei paesi germanici ed altre Assemblee consimili differivano sostanzialmente dalle moderne istituzioni rappresentative, in quanto ciascuno degli ordini, nei quali erano divise, rappresentava soltanto se stesso e vi difendeva anzitutto i propri privilegi particolari (2). Divisione in ordini totalmente ignota ai Parlamenti moderni, appunto perchè essa non era che un riflesso della diversità di struttura dello Stato medioevale, costituito da un insieme di gruppi sopraordinati, ciascuno subietto, ad un tempo, di obbligazioni di fronte alla potestà superiore e di potere di impero sulle persone fisiche e giuridiche che in esso si raccoglievano. Ora, poichè unità costitutive dello Stato erano codesti gruppi organizzati in corporazioni o incentrati sotto la potestà di un feudatario, così altro non poteva essere un Parlamento se non una Assemblea di codesti capi di signorie locali o di eletti di codesti gruppi, dal cui insieme risultava lo Stato.

D'altra parte, anche nei riguardi delle loro funzioni, non occorre ricordare che se i Parlamenti medioevali avevano attribuzioni importantissime, quali il diritto di consentire i tributi, però il centro della vita dello Stato si impersonava nella Monarchia. (3)

Ad ogni modo, poi, quando pure tali istituzioni, le quali non ebbero nemmeno vita durevole e continua, fossero in qualche modo paragonabili ai moderni Parlamenti, nessuno potrebbe pensare a ricercarvi precedenti di una autonomia amministrativa ed economica, mentre esse hanno avuto vita in tempi nei quali in materia di pubblica amministrazione tutti i poteri erano accentrati nelle mani del Sovrano, tutte le entrate da lui percette, tutte le spese da lui ordinate, e nessun limite preciso era posto alle facoltà dei suoi agenti.

Il diritto amministrativo è, infatti, di costruzione moderna; esso non ha, come il diritto civile, profonde radici nel passato; può anzi dirsi,

(1) THIERRY. *Récits des temps Mérovingiens*. Paris, 1858, Chap. IV, pag. 126.

(2) Cfr. DARESTE. *Les Constitutions modernes*. 3^a ed., Paris, 1910. Introd. — HANKE. *Grundriss des Verfassungsrechts*. Leipzig, 1905, S. 49.

(3) PERASSI. *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni*. (In «*Rivista di diritto pubblico*», 1910, pagg. 460-472.

come ha osservato il Romano, che la sua data di nascita coincida con quella della legge francese di organizzazione amministrativa del 28 piovoso dell'anno VIII (1).

3. — In Inghilterra, invece, non vi fu, come sul Continente, tra il Parlamento medioevale e quello moderno un *hyatus*, colmato dall'assolutismo regio (2); ma, già parecchi secoli prima della rivoluzione francese, Comuni e Lordi ci si presentano investiti di un potere analogo a quello di cui oggi godono (3). Inoltre nella seconda metà del secolo XVI, durante il lungo regno di Elisabetta, fu solennemente proclamato che le Camere rappresentavano tutto il popolo e non le singole classi, e da allora tutto il diritto pubblico inglese si è andato svolgendo intorno a questo nuovo fulcro (4). E soprattutto, poi, quella separazione dei poteri che sul continente trovò attuazione soltanto dopo la rivoluzione francese, in Inghilterra invece già da molto tempo era stata accolta, seppure in modo incompleto, negli ordinamenti e nella pratica di governo, tanto che il Locke, il quale prima del Montesquieu, nella seconda metà del XVII secolo, se ne fece assertore (5), non fu condotto a formulare questa teoria da un ragionamento astratto, ma riprodusse semplicemente i tratti essenziali della Costituzione inglese (6); ed anzi il principio della separazione dei poteri era stato in Inghilterra proclamato, nel modo più preciso e completo, nella prima Costituzione scritta che abbiano conosciuto i tempi moderni, nell'*Instrument of government* col quale Cromwell nel 1654 stabilì le regole del suo Protettorato (7).

Si aggiunga che l'Inghilterra non è stata soltanto la culla del regime rappresentativo, ma anche, e lo è tuttodì, la terra classica di tutte le autonomie nel campo della pubblica amministrazione. E pertanto

(1) ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*. Padova 1930, pag. 21.

(2) PERASSI. *Op. cit.*, pag. 473.

(3) FREEMAN. *The growth of the English Constitution from the earliest times*. London, 1872, Chap. II.

(4) ARANCIO RUIZ. *Op. cit.*, pag. 278.

(5) LOCKE. *Essay on civil Government*. § 146.

(6) ESMEIN. *Eléments etc.* Tome I^r, pag. 460.

(7) ESMEIN. *Les Constitutions du Protectorat de Cromwell*. (In « *Revue de droit public* », 1899, Tome XII, pag. 193-194).

l'ipotesi che negli istituti parlamentari di quello Stato debbano trovarsi anche i germi dell'autonomia amministrativa ed economica delle Camere legislative si presenta come la più naturale.

4. — Invece, per quanto attiene alle forme, neppure ai nostri giorni Comuni e Lordi godono in questo campo di una autonomia così piena ed assoluta come quella di cui fruiscono quasi tutte le Assemblee legislative degli altri Stati.

Per quanto attiene alle forme, perchè nella sostanza la realtà è ben diversa; e questo fenomeno, che a prima vista può apparire strano, specie perchè è ben nota la tenacia con cui, attraverso i secoli, Comuni e Lordi hanno lottato non solo per salvaguardare, ma per estendere sempre più i loro privilegi (1), diventa facilmente comprensibile solo che si ponga mente alle peculiari caratteristiche, di sostanza e di forma, di tutti gli istituti politici inglesi.

Convieni, infatti, non dimenticare che se i principi fondamentali, su cui si costituì il nostro diritto pubblico moderno, ci vennero dall'Inghilterra, tuttavia essi ci giunsero modificati dalla lenta e progressiva elaborazione che la Francia, dopo averli accolti con le teorie della scuola di Montesquieu, ne fece, in ispecie attraverso i numerosi rivolgimenti succedutisi dal 1789 al 1830, spogliando gli istituti costituzionali inglesi del loro involucro tradizionale, ed adattandoli con forme nuove e più sciolte ai nuovi tempi ed al diverso clima sociale e politico in cui venivano trasportati.

E si comprende. Elemento essenziale della perfezione in materia di istituzioni politiche e sociali è l'adattamento all'epoca ed all'ambiente (2). Ora l'ambiente politico e sociale nostro, come in generale in tutti gli Stati dell'Europa continentale, era, specie dopo il 1830, assai

(1) Già l'ORLANDO, avvertendo che il Parlamento inglese « non è sovrano soltanto in quanto legifera, ma anche in questo senso che intende l'autorità in tal guisa da giudicare utile di eliminare ogni influenza esterna e di armarsi, a questo scopo, di importanti prerogative così in materia giudiziaria come in materia esecutiva », osservava: « Certo non si potrebbe trasportare in Italia questo ordine di idee e questa maniera di considerare i rapporti tra i poteri pubblici ». (*L'immunità, etc.*, pag. 65).

(2) DICKINSON. *Le développement du Parlement pendant le XIX siècle*. Paris, 1906, pag. IX (Préface del DESLANDRES).

più vicino a quello della Francia che non all'ambiente storico e sociale dell'Inghilterra. E coloro i quali con soverchia leggerezza si abbandonano a superficiali ravvicinamenti tra le istituzioni del diritto pubblico inglese (lo stesso può dirsi, sebbene per ragioni diverse, del diritto federale nordamericano) e quelle degli Stati costituzionali nel continente europeo, mostrano di ignorare, come nota il Boutmy, che è un altro mondo quello nel quale essi penetrano, un ambiente illuminato da una luce diversa; e se essi vogliono portarvi con loro l'atmosfera che li circonda, ciò che tenteranno di vedere, si troverà deformato da una rificazione ingannatrice (1).

5. — Invero la Costituzione inglese, a differenza di quelle degli Stati continentali, è soprattutto la risultante dello sviluppo storico delle antiche istituzioni di quel paese (2), dove l'evoluzione delle istituzioni parlamentari ha proceduto di pari passo con quella dello Stato e della società (3). Si può dire, anzi, col Dareste, che una Costituzione inglese, nel senso che generalmente si suol dare a questa espressione, cioè di uno Statuto fondamentale che determina l'organizzazione dei poteri dello Stato e fissa le basi del diritto pubblico, non esista. Esistono semplicemente certi monumenti storici famosi, ciascuno dei quali ha segnato una tappa nello sviluppo progressivo delle istituzioni inglesi; nessuno di essi, però, si è mai annunziato come la fondazione di qualche cosa di nuovo: al contrario, vi è ripetuto, con una insistenza talvolta singolare, che i diritti e le libertà (*Rights and Liberties*) di cui è sembrata necessaria una nuova proclamazione, sono diritti antichi che il popolo inglese ha sempre goduto (4). Ed in sostanza ciò che si chiama la Costituzione inglese consiste in gran parte in consuetudini, precedenti, tradizioni, sottintesi, spesso vaghi e sempre elastici (5). Non solo, ma quell'insieme di tradizioni, di statuti e di Carte Reali, che costituisce

(1) BOUTMY. *Op. cit.*, pag. 84.

(2) BON COMPAGNI. *Introduction à P. ROSSI, Cours de droit constitutionnel*. Paris, 1866, pag. IX. Cfr. anche STUBBS. *The constitutional history of England*. Oxford 1875, Ch. 1.

(3) PERASSI. *Op. cit.*, pag. 473.

(4) DARESTE. *Op. cit.*, 3ª ed. Tome I, pag. 46.

(5) BRYCE. *The American Commonwealth*. New York, 1911, Vol. I, pag. 30.

il diritto pubblico inglese, può ben essere paragonato, secondo l'acuta immagine di un autorevole pubblicista, a « un terreno formato d'alluvioni sovrapposte ». (1)

In Inghilterra, insomma, la pratica del Governo parlamentare riposa sulla tradizione e sulle consuetudini (2); le massime tradizionali che delimitano l'esercizio dei vari poteri politici e sono riconosciute come i precetti stessi della Costituzione, non sono state dichiarate formalmente in nessuna Carta nè in nessuno Statuto, ma si sono sviluppate nel corso dei secoli parallelamente alla legge scritta (3); l'organizzazione, i rapporti reciproci, il giuoco dei grandi poteri pubblici (Potere Regio, Gabinetto, Camera alta, Camera dei Comuni) restano al di fuori del diritto scritto, e tutte le questioni che vi si connettono, anima e centro del diritto costituzionale, sono regolate da semplici consuetudini (4).

Così si spiega il fatto singolare che dal Regno di Edoardo I, da quando cioè le istituzioni parlamentari inglesi appaiono, si può dire, nella loro forma definitiva (5), sino quasi ai nostri giorni il potere legale del Re, dei Lordi, dei Comuni stessi sia rimasto nella esteriorità quasi immutato, mentre nessuno certamente oserebbe negare la profonda differenza, che nella realtà esiste tra il regime politico dell'Inghilterra sotto Edoardo I e quello attuale. Ciò avviene, osserva giustamente il Freeman, perchè la differenza consiste nell'applicazione pratica della Costituzione, piuttosto che nella sua forma esteriore; i cambiamenti sono stati numerosi, però una gran parte di essi non sono state modificazioni formulate esplicitamente, ma piuttosto *trasformazioni sorde*, il cui lavoro insensibile ha finito per dare una Costituzione *tutta di convenzione*, esistente a fianco della legislazione scritta (6).

6. — Orbene, a questa peculiarità di atteggiamenti che caratterizza tutto il diritto pubblico inglese, a questo contrasto immanente tra

(1) FLANDIN. *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*. Paris, 1901. I pag. 3 e segg.

(2) C. PERIER. Préface à TODD. *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, 1900.

(3) TODD. *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, 1900, pag. 1.

(4) BOUTMY. *Op. cit.*, pag. 26.

(5) DARESTE. *Op. cit.*, 3ª ed., pag. 49.

(6) FREEMAN. *Op. loc. cit.*

forma e sostanza, per cui molti istituti politici non hanno mutato nulla, o almeno assai poco, della loro esteriorità, pure esercitando oggi funzioni e poteri sostanzialmente diversi da quelli che avevano originariamente nello speciale ambiente storico di cui furono il prodotto, non sono sfuggiti gli organi per mezzo dei quali la Camera dei Comuni e la Camera dei Lordi esercitano tuttodì quelle prerogative che furono acutamente definite « territori costantemente disputati, presi e ripresi, e nei quali la frontiera non è mai stata legalmente fissata » (1). Né alcuno se ne meraviglierà, specie se avverta che gli ultimi *standing orders* del Parlamento inglese sono così strettamente collegati, attraverso i secoli, all'antico *modus tenendi parliamentum*, che, come è stato scritto, « non si giurerebbe di non potere scoprire trasportato negli usi della Camera dei Comuni qualche atteggiamento, di significato oscuro, del *Witenagemot* anglosassone » (2).

Ecco come avviene che, pur non potendo dubitarsi che l'organizzazione amministrativa e la gestione economica della Camera dei Comuni e di quella dei Lordi sieno, e da tempi remoti, sottratte ad ogni effettiva ingerenza di altri poteri dello Stato, pure esse appaiano, ancora ai giorni nostri, non perfettamente sciolte da ogni vincolo col potere Regio. Ed ecco perchè una più matura riflessione dimostra errata l'ipotesi che le forme e gli istituti, attraverso cui si esercita oggi l'autonomia economica ed amministrativa di quasi tutte le Assemblies legislative, abbiano avuto, anch'essi, la loro prima origine in forme ed istituti del Parlamento britannico.

* * * *

7. — A differenza dei Comuni e dei Lordi, le Assemblies politiche francesi presentano, invece, anche nella primissima fase della rivoluzione, l'esempio di un'amministrazione interna sciolta da ogni vincolo col potere esecutivo e posta alla esclusiva dipendenza delle Assemblies stesse, tanto che se ne può constatare la spontanea, graduale e pur rapida formazione nella stessa Costituente del 1789.

(1) BOUTMY. *Op. cit.*, pag. 27.

(2) BENOIST. Préface à: MOREAU et DELPECH. *Les règlements des Assemblées législatives*. Paris, 1906, pag. XXXIII.

E pertanto, poichè è noto che, dopo i Comuni e i Lordi, le Assemblée rivoluzionarie francesi furono le prime ad attuare sul Continente il regime rappresentativo, e la rivoluzione francese, sebbene ne sia stata spesso esagerata l'influenza, rimane sempre il punto di partenza del movimento che nel secolo scorso trasformò tutto il diritto pubblico europeo (1), perfino quello degli Stati di razza germanica, rispetto ai quali ragioni etniche e storiche avrebbero potuto giustificare la prevalenza della influenza inglese (2), appare evidente che appunto

(1) Cfr. DARESTE (*Les Constitutions modernes*, 3ª ediz. Introd.), il quale, mentre riconosce che le Costituzioni che nei varii Stati di Europa fecero seguito alla Carta francese del 1814, si ispirarono, come la Carta suddetta, ai principi del diritto pubblico inglese, avverte che nondimeno l'influenza francese vi è evidente; anzi la Costituzione del 1791 e la Carta del 1814 hanno certamente servito di tipo alla maggior parte di esse, e si è perfino rimproverato loro di non essersi appropriate le istituzioni dell'Inghilterra se non svisate dagli adattamenti d'origine francese. Anche più tardi fu la rivoluzione del 1830 che propagò il movimento costituzionale nei paesi germanici e per contraccolpo in Spagna ed in Grecia. Infine nel 1848 fu ancora la rivoluzione di Parigi che dette il segnale della nuova agitazione costituzionale, la quale in poche settimane guadagnò tutta l'Europa centrale e in Italia ebbe conseguenze d'importanza capitale.

(2) Ne fanno testimonianza gli stessi pubblicisti tedeschi. Infatti il MAYER nella prefazione all'edizione francese del suo *Droit administratif allemand*, premesso che il diritto pubblico tedesco è stato sempre aperto in ogni tempo alle influenze straniere, scrive: « Per quanto concerne il diritto pubblico moderno, è soprattutto il diritto francese che ha servito di guida e di modello ». Ed il BORNHAT (*Preussische Staats und Rechtsgeschichte*. Berlin, 1903, S. 466) lamentava che la Costituzione prussiana del 1848 avesse subito profondamente l'influenza del diritto pubblico dell'Europa occidentale, cioè di quello franco-belga, tanto da essere quasi una imitazione letterale della Costituzione belga del 1830.

Per quanto, poi, ha tratto più specialmente al diritto parlamentare, G. MEYER (*Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, 1905, S. 329) constata che, per la scarsa notizia che all'epoca dell'introduzione del regime parlamentare in Germania si aveva dell'organizzazione del Parlamento inglese, poco compresa anche a causa della sua complicazione, furono accolti sostanzialmente i modelli che offriva la Francia, e soltanto in tempi ulteriori ed in rapporto a singoli oggetti fu fatto qualche passo per avvicinarsi al sistema inglese. E la stessa osservazione faceva per il Reichsrat austriaco l'HANKE (*Grundriss des Verfassungsrechts*. Leipzig, 1905, S. 49), il quale rilevava come la costituzione dei Parlamenti moderni nel maggior numero degli Stati civili fosse il risultato della storia costituzionale franco-belga.

nella formazione spontanea di codesti organi di amministrazione interna autonoma della Costituente debba ravvisarsi l'origine e la prima forma d'esercizio della prerogativa che è oggetto di questo studio.

Ora, poichè nel 1848 gli uomini di Stato piemontesi, come già avevano modellato sulla Costituzione francese del 1830 la Carta Albertina (1), dal Parlamento francese trassero di botto, come scrisse il Balbo, i Regolamenti provvisori per il nuovo Parlamento subalpino (2), non sembrerà superflua una rapida sintesi delle varie fasi di sviluppo storico attraverso cui erano passate successivamente fino a quel momento le Amministrazioni interne delle Assemblies legislative francesi.

8. — Il Regolamento approvato dalla Costituente nella seduta del 29 luglio 1789, che se non fu imitazione di modelli stranieri (3), non fu neppure frutto di una improvvisazione del Comitato incaricato di redigerlo (4), non conteneva ancora, è vero, nessuna norma intesa a conferire all'Assemblea l'autonomia nel campo della sua amministrazione interna; esso si limitava ad affidare a sei segretari eletti dall'Assemblea stessa nel proprio seno la redazione dei processi verbali in doppio esemplare e delle deliberazioni, « la réception et l'expédition

(1) RACIOPPI e BRUNELLI. *Commento allo Statuto del Regno*. Torino, 1909, Vol. I, pag. 22. — ZANICHELLI. *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di Conferenza*. Roma, 1898.

(2) BALBO. *Op. loc. cit.*

(3) Al MIRABEAU, che aveva presentato, al Comitato incaricato dalla Assemblea di preparare uno schema di Regolamento, due memoriali trasmessigli dal BENTHAM e dal ROMILLY sulle forme in uso nel Parlamento inglese, fu opposta subito la famosa pregiudiziale: « Nous ne sommes pas Anglais, et nous n'avons pas besoin des Anglais! ». (Cfr. DUMONT, *Op. cit.*, pag. 165).

(4) EUGENIO PIERRE ha narrato che, avendo comperato, per la beltà dei caratteri, un Regolamento di loggia massonica del 1780 all'incirca, era rimasto non poco sorpreso di trovarvi, alla lettera, le principali disposizioni del Regolamento della Costituente. Altri vogliono che questo Regolamento derivi dalle antiche assemblee del clero. E il BENOIST osserva essere possibilissimo che esso fosse stato preso a prestito, prima dalle logge massoniche alle assemblee del clero, e poi dall'Assemblea costituente alle logge massoniche (BENOIST, *Préface à MOREAU et DELPECH, Op. cit.*, pag. XXXIII).

des actes et des extraits et généralement tout ce qui est du ressort du secrétariat », e ad un archivista, nominato nello stesso modo, la custodia di tutti i documenti originali dell'Assemblée, per sottrarre tale funzioni ad ogni ingerenza del potere esecutivo (1). Era, però, naturale che, mentre le entrate e le spese della Corona rimanevano ancora confuse con quelle dello Stato, e la Costituente non aveva assicurata la continuità delle sue funzioni e della sua esistenza, ai servizi ed alle spese dell'Assemblée provvedesse, come a quelli di ogni altro organo dello Stato, il potere regio, nelle cui mani erano sempre concentrate, almeno di diritto, tutte le facoltà e tutta l'amministrazione.

E per ben diciassette mesi, dall'apertura degli Stati Generali a Versailles avvenuta il 5 maggio 1789 fino al 1° ottobre 1790, e cioè fino « al momento in cui, in conseguenza del decreto dell'Assemblée concernente la Lista civile, il Re tolse dal bilancio della Casa Reale tutto ciò che si riferiva all'Assemblée nazionale », furono il dipartimento *des Menus plaisirs* e quello *du Garde meuble de la Couronne*, che, in base ad ordini dati dal Ministro della Casa Reale, provvidero a tutte le spese relative alla Assemblée stessa.

Ne fa testimonianza un rapporto presentato successivamente alla Costituente, il 30 agosto 1791, dai « Commissaires inspecteurs des bureaux » (allora già in funzione in numero di sei) per discolarsi dalla accusa di avere dilapidato, in tempi di tanta necessità, il pubblico denaro nelle spese fatte per i locali e per il personale addetto al servizio dell'Assemblée durante i due anni di vita che questa contava (2). Anzi in quel rapporto, che getta una luce preziosa sul primo periodo della vita interna della Costituente, i Commissari ebbero cura di porre in evidenza che fino all'ottobre 1789, cioè durante tutto il periodo di permanenza di quell'Assemblée a Versailles, soltanto gli agenti del potere esecutivo avevano disposto in modo sovrano dei locali della

(1) Anzi l'articolo 11, probabilmente per evitare che altre cure distraessero i segretari da così oneroso e delicato incarico, stabiliva che essi non potessero, durante l'esercizio di tali funzioni, essere nominati a far parte nè di comitati nè di deputazioni di qualsiasi genere. (*Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 1^{re} série. Vol. VIII, pagg. 297-303).

(2) *Archives Parlementaires* 1^{re} série. Vol. XXIX, pag. 107.

Assemblea (a tal punto da vietargliene anche l'uso, costringendola a riunirsi nel Jeu de Paume e nella Chiesa di Saint Louis, ove alla fine di giugno 1789 essa aveva tenuto parecchie memorabili sedute), costoro soli « avevano dato gli ordini per le costruzioni, le riparazioni, l'ammobiliamento ecc., costoro soli avevano nominato tutti gli impiegati, ne avevano fissato il numero, determinato le funzioni e gli assegni ed ordinato tutti i pagamenti al Tesoro Reale » (1).

9. — Ciò nonostante, già a breve distanza dalla data dell'approvazione del proprio Regolamento (non è possibile determinarne con precisione la data, perchè il rapporto ora mentovato, il solo che ne dia notizia, non la indica) la Costituente aveva fatto un passo nella via della propria autonomia anche in questo campo, perchè in uno dei numerosi decreti da essa emanati, che possono essere considerati come uno sviluppo ed un completamento del Regolamento stesso (2), aveva dato ad un Commissario, nominato nel suo seno, il mandato « de veiller à la police, à la sûreté et à la salubrité du local » (3), gli aveva conferito, cioè, gran parte delle funzioni che nei Parlamenti moderni sono affidate ai Questori.

Vero è che in pratica i poteri di quel Commissario erano limitati dalla mancanza di una dotazione speciale per le spese dell'Assemblea: « Il proposait ses vues, ses plans, ses moyens — aggiunge infatti il rapporto — *mais il ne pouvait rien faire exécuter, même avec l'approbation de l'Assemblée*, que par la voie de la réquisition auprès des Ministres et autres agents du pouvoir exécutif, qui dans les commencements *ne s'y prêtaient que très-difficilement* ».

Ad ogni modo, a questo primo passo altri ne seguirono ben presto.

Così nell'ottobre 1789, in occasione del suo trasferimento a Parigi, la Costituente, aggiungendo a quello già in funzione altri cinque commissari, dette ad essi l'incarico « de faire toutes les dispositions nécessaires pour exécuter cette translation et pour régler tout ce qui pourrait avoir rapport au local » (4). E nell'ultima seduta tenuta a

(1) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XXX, pag. 71 e segg.

(2) VALETTE. *Traité de la confection des lois*. Paris, 1839, pag. 13.

(3) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XXX, pag. 72.

(4) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XXX, pag. 72.

Versailles, il giorno 15, dopo avere accolto la domanda, che i « *commis du secrétariat* » avevano ad essa direttamente rivolto, di seguirla a Parigi, affidava ai suoi commissari « Camus, Glezen, Emmery, Redon et Arnould conjointement avec M. le président, les secrétaires de l'Assemblée nationale » il mandato « *de régler l'ordre du travail des commis, leur nombre, la division des bureaux et départements dans lesquels il seront employés* » (1).

10. — Riconvocatasi, poi, il 19 dello stesso mese di ottobre a Parigi, la Costituente, approvando il giorno 23 le proposte presentate, a nome di questo Comitato speciale, da Camus in un rapporto « *sur l'organisation des bureaux de l'Assemblée* », deliberava di porre i propri impiegati e commessi alla esclusiva dipendenza di due « *commissaires inspecteurs des bureaux* » da nominare il giorno successivo nel proprio seno (2).

Ed a questa deliberazione fecero seguito il 3 dicembre, su proposta dei due deputati chiamati a tale ufficio, Salomon de la Saugerie e Anson, una riforma dei servizi e l'approvazione di una specie di ruolo organico del personale della Costituente (3); ed il 25 aprile 1790 la determinazione precisa del principio: « *Le choix et la nomination des commis sont attribués aux inspecteurs des bureaux, qui seront tenus de se concerter pour celà avec les différents Comités de l'Assemblée* » (4).

Col trasferimento dell'Assemblea a Parigi, insomma, tutta la sua amministrazione interna entra in una seconda fase, che dura sino all'ottobre 1790, come appunto avverte il ricordato rapporto, il quale continua: « *Pendant cet espace de temps, vos commissaires ont été chargés d'ordonner ce qu'ils jugeaient convenable pour les constructions, réparations, ameublement, police etc.; mais les agents du pouvoir exécutif ont continué d'être les maîtres de la exécution, d'employer leurs subordonnés, de régler tous les mémoires de dépense et d'en ordonner le payement au Trésor royal* ». In sostanza cioè, per dichiarazione degli stessi compilatori del rapporto, pur così manifestamente desiderosi di rimpicciolire le funzioni esercitate, allo scopo di sottrarsi

(1) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. IX, pag. 454.

(2) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. IX, pag. 483.

(3) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. X, pag. 362.

(4) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XV, pag. 289.

più facilmente ad ogni censura, già in questo secondo momento di vita della Costituente tutte le spese occorrenti per l'Assemblea erano ordinate dai Commissari da essa nominati nel suo seno, sebbene agli organi del potere esecutivo fosse rimasto il compito di dare esecuzione alle disposizioni emanate dai rappresentanti della Costituente.

11. — Ad ogni modo, il primo ottobre 1790 anche questa forma di intervento degli agenti del potere Regio nell'amministrazione interna della Assemblea veniva a cessare, come si rileva ancora dal rapporto citato, il quale continuava:

« C'est à dater du 1 juillet 1790 qu'a commencé la Liste civile. Dès lors la dépense de l'Assemblée nationale aurait pu être rejetée des états de la Maison du Roi: mais les circonstances ont déterminé les ordonnateurs des Menus et du garde meuble à continuer leur service en cette partie jusqu'au premier octobre. »

« C'est donc au 1^{er} octobre seulement que vos commissaires ont commencé à régler la dépense du service et du local de l'Assemblée nationale, en tout ce qui n'est pas du ressort de M. M. les inspecteurs du secrétariat, sur les ordres desquels les appointements des secrétaires-commissaires ont toujours été payés et ceux des huissiers l'ont été jusqu'au 1^{er} de ce mois ». »

Nè basta. Chè, riconosciuta l'opportunità di avere una collaborazione ed insieme un controllo alla propria gestione, i commissari della Costituente si preoccuparono anche di ottenere questa collaborazione e questo controllo esclusivamente nel seno dell'Assemblea di cui erano emanazione.

Aggiunge infatti il rapporto: *« Ce n'est pas tout, vos commissaires ont craint de se charger seuls de cette partie; ils ont voulu que leur gestion fut soumise à l'examen du comité des finances. En conséquence le premier quartier de la dépense qu'ils ont ordonnée (du 1 octobre 1790 au 1 janvier 1791) vu et examiné par vos commissaires réunis en comité, a été remis au comité des finances, lequel, après examen, l'a approuvé par délibération et en a ordonné le paiement au Trésor public. Nous avons suivi la même marche pour les deux quartiers du 1 janvier au 1 avril et au 1 juillet 1791, nous la suivrons de même pour le quartier courant etc ». »*

Cosicchè a distanza di soli 17 mesi dalla sua prima costituzione, e pur fra tanti e così profondi rivolgimenti in tutto l'ordinamento po-

litico e sociale del paese, la prima Assemblea nazionale francese, quasi inconsciamente obbedendo alla necessità di sottrarre anche le particolarità della propria vita interna ad ogni ingerenza di poteri estranei, si era venuta creando, a poco a poco, frammento per frammento, una propria amministrazione ormai autonoma in ogni sua parte e retta esclusivamente da quella specie di Comitato esecutivo dell'Assemblea che era formato appunto dalla riunione dei *commissaires inspecteurs des bureaux* e dei *commissaires inspecteurs de la salle*.

12. — Un anno dopo, il 30 settembre 1791, con l'intervento di Luigi XVI, questa Assemblea, che il Valette chiama « le berceau du gouvernement représentatif en France » (1), poneva termine ai suoi lavori, dichiarando, a mezzo del Thouret, il quale ne occupava il seggio presidenziale, che la sua missione era finita. Poco prima, però, il 21 dello stesso mese, essa, accogliendo la proposta fatta dal Demeunier a nome del *Comité de Constitution*, non solo aveva provveduto ad assicurare la trasmissione di tutti i suoi archivi all'Assemblea che doveva succederle, ordinando che i diversi Comitati dovessero consegnare all'archivista « les registres, états, renseignements et papiers relatifs aux différents travaux dont ils se sont occupés, afin qu'il soit en état de les remettre lui-même à la prochaine législature » (2), ma aveva altresì deliberato: « Aussitôt après la séparation de l'Assemblée nationale constituante, l'archiviste prendra l'inspection provisoire du bureau des procès-verbaux et de celui de correspondance; il veillera à ce que les commis et employés y continuent leurs travaux » (3).

(1) VALETTE. *Op. cit.*, pag. 13.

(2) Infatti quando il 4 ottobre successivo la nuova Assemblea Nazionale Legislativa dovette prestare solenne giuramento di fedeltà all'Atto costituzionale uscito dalle deliberazioni dell'Assemblea disciolta, dodici deputati, scelti tra i più anziani, si recarono a prendere l'Atto agli archivi della Costituente, ove era stato deposto, e ritornarono poi processionalmente all'Assemblea, preceduti dall'archivista Camus, rimasto in ufficio per effetto di questa deliberazione, il quale recava il prezioso documento. (VIVIEN. *Storia generale della Rivoluzione francese*). Firenze, 1841, Vol. I, pag. 396.

(3) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XXXI, pag. 131 e segg.

13. — Nè l'Assemblea Nazionale Legislativa, che le succedette, fece getto dell'autonomia amministrativa che in questo modo, grado a grado, la Costituente si era venuta acquistando.

Infatti il Regolamento, che la Legislativa adottò in seconda lettura il 18 ottobre 1791, preponeva all'amministrazione interna dell'Assemblea « 6 commissaires pour l'inspection de la salle » e « 12 commissaires inspecteurs du secrétariat et de l'imprimerie » da eleggersi nel suo seno, oltre ai « commissaires aux archives déjà nommés par l'Assemblée » (1). Anzi, poichè a rendere completa anche dal lato formale codesta autonomia mancava ormai soltanto lo stanziamento di una dotazione speciale per i servizi interni della Rappresentanza nazionale, la Legislativa, nella seduta del 28 maggio 1792, conducendo a termine una discussione iniziata il giorno 7 e poi sospesa per difficoltà insorte nella redazione di un articolo, approvò un decreto dal titolo « Dépenses du Corps législatif », che, con una prima disposizione, stabiliva:

« ART. 1. — La trésorerie nationale payera pour les dépenses de l'Assemblée nationale, la somme de 5 millions 700 mille livres: savoir, pour l'indemnité des députés au Corps législatif 4.908.060; *pour frais de bureaux, comités, impression, bois, lumières, entretien et réparation de bâtiments* 791.940. Total 5.700.000.

« Ces divers paiements seront faits dans les formes prescrites par les décrets ».

E col secondo ed ultimo articolo di questo decreto la Legislativa, la quale già con una precedente deliberazione, l'8 dicembre 1791, aveva avvocato a sè anche il controllo sulle proprie spese, ordinando ai *commissaires inspecteurs de la salle* di presentarle « tous les mois le compte des dépenses de la salle et des bureaux », meglio disciplinava l'esercizio di siffatto sindacato, che male poteva effettuarsi direttamente dall'Assemblea in seduta plenaria, disponendo:

« ART. 2. — Les commissaires de la salle présenteront, chaque trimestre, le compte des dépenses de l'Assemblée nationale. Ce compte,

(1) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. XXXIV, pagg. 275 e segg.

È noto, del resto, che quel Regolamento era sostanzialmente analogo al Regolamento della Costituente, la quale, prima di sciogliersi, ne aveva, con la Costituzione del 14 settembre, stabilite le norme principali. (POUDRA et PIERRE, *Op. cit.*, n. 854-855).

avec toutes les pièces à l'appui, sera remis au comité de l'examen des comptes pour y être vérifié; sur son rapport, ce compte sera définitivement approuvé *par le Corps législatif*; il sera ensuite imprimé et rendu public, et les pièces originales seront déposées aux archives » (1).

14. — La Convenzione Nazionale non conservò nel suo Regolamento, approvato il 28 settembre 1792, le disposizioni del Regolamento della Costituente relative ai « commissaires de la salle et des bureaux ». Provvide, però, ben presto a colmare la lacuna che per questo fatto era rimasta nel suo ordinamento interno, perchè appena tre giorni dopo, e cioè il 1° ottobre, esaminando quali dei Comitati già esistenti nella Legislativa dovessero essere mantenuti e quali soppressi, prese la seguente deliberazione: « D'après le compte rendu des objets dont il s'occupe, la Convention décrète que le *Comité des inspecteurs de la salle, du secrétariat et de l'imprimerie* sera conservé et composé de 18 membres » (2).

Fece anzi di più: volle cioè precisare meglio le attribuzioni di desti commissari, almeno per quella parte che più era abbandonata al mutevole giudizio di coloro che ne erano investiti. E nella legge del 7 fruttidoro dell'anno II (3 settembre 1794), concernente in genere i Comitati parlamentari, le attribuzioni dei sei « *commissaires pour l'inspection de la salle* » furono così determinate: « Le Comité des inspecteurs du palais national a la police dans l'enceinte du palais et du jardin national ainsi que des maisons nationales où sont établis les comités. Il surveille les travaux qui s'y font et l'imprimerie nationale. Il ordonnance les dépenses de la Convention, des archives nationales et des comités. Il ordonnance également les frais de voyage des représentants du peuple envoyés dans les départements ou aux armées. Il arrête définitivement les comptes relatifs à ces dépenses, et l'arrêté par lequel il déclare les avoir vérifiés, est alloué comme pièce définitive de comptabilité. Il propose les lois relatives à ces divers objets, et prend, en se conformant à celles qui sont rendues, les mesu-

(1) *Archives Parlementaires*, 1^{re} série, Vol. XXXXIV, pag. 197.

(2) *Archives Parlementaires*. 1^{re} série, Vol. LII, pag. 263.

res d'exécution qui leur appartiennent. *La trésorerie nationale tient à sa disposition une somme de cinq millions pour être employée aux dites dépenses* » (1).

15. — Instaurato con la Costituzione del 5 fruttidoro dell'anno III il sistema bicamerale, e creati i due Consigli dei Cinquecento e degli Anziani, il principio della autonomia amministrativa degli organi del potere legislativo trovò solenne consacrazione nella legge costituzionale complementare proposta il 28 dello stesso fruttidoro (14 settembre 1795) da La Reveillère Lepaux a nome del *Comité des onze*, ed approvata seduta stante dalla Convenzione, circa « l'ordre et la tenue qui devront s'observer dans les délibérations de l'un et de l'autre Conseil, dans leurs relations entre eux et dans leurs relations avec le Directoire exécutif » (2).

Quella legge, d'altronde, conteneva diverse disposizioni che sarebbero state piuttosto di pertinenza dei Regolamenti delle due nuove Assemblee, e discendeva a disciplinare i minimi dettagli della vita interna di queste, giungendo persino a stabilire che alla assegnazione dei posti nell'aula dovesse procedersi col metodo della estrazione a sorte ed a vietare severamente « tout signe d'approbation ou d'improbaton », non solo al pubblico, ma addirittura « *aux membres de chacun des conseils* », disposizione riprodotta successivamente nei Regolamenti di altre Assemblee.

Ad ogni modo i primi due articoli di quella legge, sotto il titolo « *Commission des inspecteurs* », stabilivano espressamente:

« ART. 1. — Chacun des deux conseils nommera tous les trois mois une commission de cinq membres chargés de surveiller et d'arrêter les dépenses nécessaires à la tenue des séances, l'entretien de l'édifice où il est logé, la police de son enceinte et généralement tous les détails d'administration relatifs à ces différents objets.

« ART. 2. — Ils nommeront les huissiers nécessaires au service du conseil, ainsi que tous les autres employés ».

(1) Poudra et Pierre. *Op. cit.*, n. 936.

(2) *Gazette Nationale* ou *Le Moniteur Universel* nn. 361 et 362 1^{re} et 2^{me} jours complémentaires de l'an III de la République Française, une et indivisible, 17 et 18 septembre 1795, vieux style, pagg. 1452, 1454 et 1456.

16. — Sostituiti poi, con la Costituzione del 22 frimaio dell'anno VIII (13 dicembre 1799), al Consiglio dei Cinquecento ed al Consiglio degli Anziani il Corpo Legislativo ed il Tribunato, anche queste nuove Assemblee conservarono sostanzialmente nei loro Regolamenti rispettivi le disposizioni di cui ora abbiamo fatto cenno (1), limitandosi il Corpo Legislativo a riservarsi la facoltà di determinare esso direttamente il numero ed il trattamento dei suoi impiegati, e il Tribunato a stabilire che le spese occorrenti per l'Assemblea dovessero essere preventivamente autorizzate da questa, su proposta della Commissione di ispettori o *Commissione amministrativa*, come più propriamente, con denominazione poi accolta anche dal Corpo Legislativo, codesta Commissione fu successivamente chiamata (2).

17. — Il Senatus-consulto organico emanato il 28 frimaio anno XII (20 dicembre 1803) per disciplinare l'apertura delle sessioni del Corpo Legislativo e la sua formazione in Comitato generale, comunicato da Treilhard al Tribunato il 1^o ed al Corpo Legislativo il 16 nevoso dello stesso anno, dette all'amministrazione interna del Corpo Legislativo un nuovo ordinamento (3), che dall'articolo 92 del successivo « Séna-

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{ème} série (de 1800 à 1860), Vol. I, pag. 71 e pag. 74.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{ème} série, Vol. I, pag. 661 e Vol. III, pag. 693.

(3) *Archives Parlementaires*. 2^{ème} série (de 1800 à 1860), Vol. V, pag. 187 et 190.

Poichè queste disposizioni formarono la base degli ordinamenti delle Assemblee successive, non sarà forse superfluo darne qui, tradotto, il loro testo integrale:

ART. 15. — Al Presidente spetterà, in caso di vacanza, la nomina agli impieghi del Corpo Legislativo.

ART. 18. — Il Corpo Legislativo sceglierà, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta, dodici candidati, fra i quali il Primo Console nominerà quattro Questori, due dei quali saranno rinnovati ogni anno su una designazione di sei membri fatta nello stesso modo.

ART. 19. — I fondi votati nel bilancio annuale per le spese del Corpo Legislativo saranno messi per dodicesimi di mese in mese a disposizione dei Questori, su ordinanza del Ministro delle finanze.

ART. 20. — Tutti i mandati di spese saranno rilasciati da uno dei Questori, che ne sarà specialmente incaricato.

ART. 21. — L'impiego dei fondi destinati alle spese del Corpo Legislativo, eccettuati quelli necessari al pagamento delle indennità dei suoi membri,

tus-consulte organique portant établissement du Gouvernement Impérial», emanato il 28 floreale dell'anno XII (18 maggio 1804), fu sostanzialmente esteso al Tribunato (1).

Con questo nuovo ordinamento le funzioni prima esercitate dalla Commissione amministrativa eletta dall'Assemblea furono ripartite fra un Consiglio di amministrazione, composto degli stessi membri dell'Ufficio di Presidenza (ad eccezione dei Segretari), ed i *Questori*, istituzione affatto nuova, simile all'altra dei *Pretori*, che nello stesso momento ebbe vita nel Senato Conservatore e, come quella, fu designata con una denominazione tratta dall'antico diritto pubblico romano. Ai Questori furono sino da allora attribuite le funzioni di polizia interna, di gestione economica e di rappresentanza dell'Assemblea nei rapporti patrimoniali coi terzi, che essi esercitano anche oggi in tanta parte dei Parlamenti moderni, mentre rimasero di competenza del Consiglio d'amministrazione la nomina e la revoca degli impiegati del Corpo Legislativo, la formazione dei preventivi, l'approvazione dei consuntivi e la ripartizione tra i singoli Questori delle funzioni a questi attribuite dal Senatus-consulto.

18. — Intanto con la Costituzione dell'anno VIII aveva avuto vita il Senato Conservatore, ed anch'esso, sebbene in quella sua prima forma non partecipasse, almeno direttamente, del potere legislativo (riservato al Corpo Legislativo e al Tribunato), ma fosse istituito unicamente a custodia della Costituzione, frui fin da principio di una certa

sarà determinato in un Consiglio di amministrazione composto del Presidente, dei Vice-Presidenti e dei Questori.

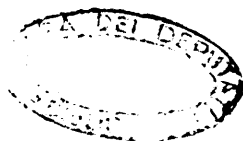
ART. 22. — Uno dei Questori eserciterà le funzioni di segretario di questo Consiglio.

ART. 23. — La revoca degli impiegati del Corpo Legislativo sarà deliberata da questo Consiglio e notificata dal Presidente.

ART. 24. — Il Consiglio riceverà e delibererà il conto annuale delle entrate e delle spese del Corpo Legislativo.

ART. 25. — L'emissione dei mandati di pagamento, le funzioni relative all'amministrazione ed alla polizia del palazzo del Corpo Legislativo e tutte quelle di cui i Questori potranno essere incaricati, saranno ripartite tra essi dal Consiglio di amministrazione.

(1) LAFERRIÈRE. *Les Constitutions d'Europe ed d'Amérique*. Paris, 1869, pag. CV.



autonomia amministrativa ed economica. Infatti, l'articolo 22 della Costituzione predetta provvede a fornirlo di una dotazione fissa, formata dalle rendite di beni del Demanio dello Stato (1); l'articolo 60 del successivo « *Sénatus-consulte organique de la Constitution de l'an VIII* » emanato il 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), col quale il Consolato a tempo fu trasformato in Consolato a vita, determinò persino il nome speciale (*délibérations*) che avrebbero dovuto prendere gli atti del Senato « *relatifs à sa police et à son administration intérieure* » (2), ed il *Senatus-consulto* del 14 nevosio anno XI (4 gennaio 1803), con un intero Titolo II « *De l'Administration économique du Sénat, de l'Ordre et de la Police intérieure et extérieure, et de la Comptabilité* », assicurò al Senato una amministrazione interna autonoma, almeno quanto lo consentiva il carattere speciale di quel Consesso in relazione al nuovo ordinamento costituzionale che si andava instaurando (3).

Così l'articolo VIII disponeva: « *Le Sénat aura deux préteurs, un chancelier et un trésorier, tous pris dans son sein* ». E l'articolo IX aggiungeva: « *Ils seront nommés pour six ans par le premier Consul sur la présentation du Sénat, qui pour chaque place désignera trois sujets* ». Altri articoli, poi, attribuivano al cancelliere, al tesoriere e ai due pretori funzioni molto simili a quelle di cui sono investiti gli attuali Questori, e determinavano i beni che, oltre ad una somma di quattro milioni sul reddito delle foreste demaniali, venivano assegnati come dotazione al Senato « *pour le traitement des sénateurs, l'entretien et la réparation de son palais et de ses jardins et ses dépenses de toute autre nature* ». Infine l'articolo XX stabiliva: « *Au commencement de chaque année il sera tenu un conseil d'administration présidé par le premier Consul; le second et le troisième Consuls, le deux secrétaires en exercice, et sept sénateurs nommés par le Sénat, formeront le Conseil* ».

La partecipazione dei tre Consoli a questo Consiglio di amministrazione era allora giustificata dal fatto che il successivo articolo XXI stabiliva: « *Dans ce Conseil seront arrêtées les dépenses de toute nature,*

(1) MUEL. *Précis historique des Assemblées parlementaires et Hautes Cours de justice en France de 1789 à 1895*. Paris, 1896, pag. 40.

(2) LAFERRIÈRE. *Op. cit.*, pag. XC.

(3) *Bulletin des lois de la République française*. 3^{me} série, Tome septième, n. 2233, pag. 316.

et les traitements qui devront être accordés aux officiers et membres du Sénat. Il fixera aussi les sommes qui seront prises, s'il y a lieu, sur les revenus du Sénat, pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs après leur mort ». Ad ogni modo, anche a questa anomalia pose riparo il Senatus-consulto del 30 pluvioso dell'anno XIII (19 febbraio 1805), che distinse « *un grand conseil d'administration* » ed « *un conseil particulier du Sénat* », chiamando a costituire quest'ultimo (art. 5) soltanto il Presidente, i Segretari in funzione e due senatori nominati a questo scopo tutti gli anni dal Senato (1).

19. — Il brusco e profondo rivolgimento che alla caduta di Napoleone travolse in Francia uomini ed istituti, non ebbe quasi ripercussione in questo settore speciale dell'ordinamento interno dell'Assemblea elettiva.

Infatti la « *Chambre des députés des départements* » nel suo Regolamento interno del 25 giugno 1814 non modificò per questa parte l'ordinamento che aveva ereditato dal Corpo Legislativo, se non in quanto riservò ad una speciale « *Commission de comptabilité* » di nove membri, eletta negli Uffici, il sindacato sulla propria gestione finanziaria e, quindi, la formazione del bilancio preventivo, in base alle proposte dei Questori, e l'esame del conto consuntivo, funzioni che nel Corpo Legislativo erano state esercitate dallo stesso Consiglio di amministrazione (2).

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. VIII, pag. 663.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XII, pagg. 65 et seg.

Ecco le disposizioni che disciplinavano la creazione ed il funzionamento di questa Commissione di contabilità, che fu conservata da tutte le successive Assemblee francesi e poi accolta anche dal Senato nostro:

ART. 85. — Una Commissione di nove membri è incaricata dell'esame della contabilità dei fondi amministrativi.

ART. 86. — Al principio della sessione, ogni Ufficio nomina, a maggioranza assoluta, uno dei suoi membri per formare questa Commissione.

ART. 87. — Essa verifica ed appura tutti i conti, anche quelli anteriori non regolati; essa fa un inventario generale dei mobili appartenenti alla Camera, qualunque ne sia o ne sia stata la destinazione. La Commissione, su proposta dei Questori, determinerà il bilancio della Camera e lo sottoporrà alla sua approvazione.

ART. 88. — Prima della chiusura della sessione, la Commissione comunicherà alla Camera il risultato del suo lavoro.

Una limitazione era mantenuta all'autonomia della Camera dall'Ordinanza Reale del 4 giugno 1814, in quanto l'articolo 3 di tale Ordinanza riservava al Sovrano la nomina dei due Questori, sebbene questi dovessero essere scelti fra cinque candidati presentati dalla Camera (1).

Però anche questa limitazione non tardò molto a scomparire. Fu anzi la sola innovazione che, per la parte che qui interessa, la nuova Camera dei Deputati apportò il 23 agosto 1830 al Regolamento interno della Camera elettiva che l'aveva preceduta, accogliendo le proposte fatte dal Duvergier d'Hauranne intorno alle modificazioni necessarie a mettere in relazione il Regolamento stesso con l'atto del 7 agosto (2).

20. — Nè gli ulteriori emendamenti che nella sessione del 1838 la Camera portò al suo Regolamento, in base al rapporto presentatole il 2 aprile di quell'anno da Vivien a nome della Commissione incaricata di riferire sulle proposte fatte a tale oggetto dal deputato Lebarit, mutarono l'assetto della sua amministrazione interna; soltanto crearono per la biblioteca una Commissione speciale di vigilanza eletta dalla Camera (3), istituzione anche questa accolta poi dal nostro e da altri Parlamenti.

E pertanto, quando il Regolamento della Camera dei Deputati francese fu preso a modello, prima, nel 1831, dal Parlamento belga, poi, nel 1848, anche attraverso l'esperimento che il Belgio ne aveva

(1) Nell'altro Regolamento, invece, che per la Camera elettiva era stato elaborato da Sapey, durante i Cento Giorni, il principio dell'autonomia assoluta dell'Assemblea aveva trovato un'applicazione più completa, con la proposta di sostituire ai Questori di nomina Regia, istituiti dall'ordinanza su ricordata, cinque commissari eletti dalla Camera, non retribuiti « et qui - diceva la relazione - dans l'exercice de leurs fonctions importantes, ne peuvent oublier un seul moment qu'ils ne sont que les mandataires de leurs collègues », e con la proposta che i fondi necessari per le spese della Camera, determinati col bilancio preventivo della Camera stessa, dovessero essere rimessi alla Commissione amministrativa « par le Trésor, sans l'intermédiaire du Ministre des finances ». (*Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XIV, pag. 492 e segg.). Ma il rapido e definitivo tramonto della fortuna napoleonica fece sì che questo Regolamento, cui era stato posto mano appena fuggito Luigi XVIII, non giungesse neppure ad essere interamente approvato.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LXIII, pagg. 114 et 220.

(3) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. CXVII, pagg. 401 e 443 e segg.

fatto, dai compilatori dei Regolamenti provvisori per il nuovo Parlamento Subalpino, come vedremo meglio in seguito, l'ordinamento dell'amministrazione interna della Camera elettiva francese era ancora, nelle sue linee fondamentali, quello datole dal Senatus-consulto dell'anno XII e poi perfezionato dal Regolamento del 1814.

Siffatto ordinamento fu successivamente accettato dal Regolamento del 31 maggio 1848 dell'Assemblea Nazionale della nuova Repubblica (1) e da quello, quasi identico in questa parte, del 6 luglio 1849 dell'Assemblea Nazionale legislativa (2), e ripreso il 13 febbraio 1871 dall'Assemblea di Versailles (3), con la sola differenza che in codesti regolamenti furono opportunamente rimandate ad un « *règlement intérieur arrêté par le bureau de l'Assemblée les règles relatives à la tenue du procès verbal et au service intérieur, les attributions respectives des divers officiers de l'Assemblée et le mode de nomination aux emplois qui en dépendent* ».

21. — Diverse furono le vicende dell'amministrazione interna dell'altro ramo del Parlamento.

A differenza di quello della Camera elettiva, il Regolamento adottato il 2 luglio 1814 dalla nuova Camera dei Pari della Restaurazione non conteneva disposizioni che in qualsiasi modo contemplassero la autonomia amministrativa ed economica di quell'Assemblea (4).

(1) DUVERGIER. *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Vol. XLVIII, pagg. 289-304.

(2) *Le Moniteur Universel*, an. 1849: 28, 29, 30 juin, 3, 6, 7 juillet.

(3) *Journal Officiel*, 17 février 1871, pag. 95.

(4) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XII, pag. 89.

Invece il Regolamento, che anche per questa Assemblea era stato predisposto durante i Cento Giorni, recava un titolo (XII) dedicato unicamente all'Amministrazione interna della Camera, il quale cominciava con lo stabilire all'articolo 80: « *La Chambre arrête chaque année, sur le rapport du Comité administratif, l'état de ses dépenses pour l'entretien du palais où elle tient ses séances, les fournitures des bureaux et le traitement de ses officiers et employés* ».

L'articolo 81, poi, affidava ad un Comitato amministrativo (composto di sette membri e presieduto dal Presidente stesso dell'Assemblea) tra altri incarichi quello di « *surveiller les dépenses et le service des officiers et employés* »; l'articolo 82 stabiliva che questo Comitato dovesse restare in funzione anche nell'intervallo delle sessioni e rendere i conti alla Camera al principio della sessione successiva; e l'articolo 83 attribuiva al Comitato, solo o in-

Né tale silenzio potè essere determinato dal fatto che già l'articolo 2 dell'Ordinanza Reale del 4 giugno 1814, la quale aveva assegnato a sede della Camera dei Pari il palazzo del Lussemburgo, avesse provveduto, se pure in maniera insufficiente, disponendo: « La garde du palais de la Chambre des Pairs, celle de ses archives, le service de ses messagers d'Etat et huissiers sont sous la direction d'un pair de France, choisi par Nous, sous la dénomination de grand référendaire de la Chambre des Pairs » (1).

Infatti una disposizione simile era pure contenuta all'articolo 3 di un'altra Ordinanza Reale di pari data, la quale, assegnando alla Camera dei Deputati una parte del palazzo Borbone, aveva riservato al Re « sur la présentation de cinq candidats faite par la Chambre » la nomina di due Questori con funzioni analoghe per la Camera elettiva (2), e tuttavia non aveva prodotto lo stesso effetto nei riguardi di questa.

La verità è che la Camera dei Pari nel primo periodo della sua esistenza, a differenza dell'altro ramo del Parlamento, non ebbe una amministrazione distinta da quella della Casa Reale.

Lo constatava, con evidente rammarico, nella seduta del 15 marzo 1817 il duca di Choiseul, uno dei Segretari della Camera, con queste parole: « *La Chambre des Pairs n'a point de dotation; la Chambre des Pairs ne reçoit aucun fonds; elle n'est appelée à connaître ni à ordonner aucune dépense. L'administration de ces dépenses (i due milioni che figuravano in bilancio per le sue spese) lui est inconnue: elle n'a point de commission administrative nommée par elle, rien ne lui est soumis. Elle est étrangère à toute espèce de recettes et des dépenses* ». Sicchè chiedeva alla Commissione del bilancio « de rectifier le titre inexact du chapitre V du budget portant 2 millions pour les dépenses de la Chambre, dépenses qui ne sont ni connues ni ordonnancées par elle » (3).

sieme col Presidente e coi Segretari, a seconda delle varie categorie di personale, il diritto di nomina dei funzionari della Camera. (*Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XIV, pagg. 490-491).

Ma anche questo Regolamento, che pure nel suo testo definitivo fu approvato il 20 giugno 1815, fu travolto, come quello della Camera elettiva, dal nuovo e definitivo crollo dell'Impero napoleonico.

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XII, pagg. 36 e 37.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XII, pagg. 36 e 37.

(3) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XIX, pagg. 444-445.

E questi rilievi del duca di Choiseul, nei quali dimostrò di consentire l'Assemblea, ordinando la stampa del suo discorso, risultano fondati ed esatti dalle dichiarazioni che, il 10 luglio 1819, in occasione della discussione del bilancio ebbe a fare il grande referendario, marchese di Semonville, per scagionarsi da alcune censure mosse alla sua amministrazione. Egli, infatti, dopo aver ricordato che le sue attribuzioni erano state determinate dalla Ordinanza Reale del 4 giugno 1814, ed avevano « *remplacé auprès de la Chambre des Pairs celles qui étaient partagées entre trois administrations auprès du Sénat, la Chancellerie, la Préture et la Trésorerie* », enumerava tutta la parte della cosiddetta dotazione del Senato che sfuggiva completamente alla sua responsabilità, perchè gestita direttamente dal Ministero della « *Maison du Roi* », ed avvertiva: « *Restent les fonds affectés par le Roi à votre établissement, au palais que votre présence console de ses augustes souvenirs, aux dépenses royales qui vous environnent avec une magnificence égale à votre dignité, aux traitements de votre président, de votre grand référendaire, de vos officiers et des hommes que le Roi a placé autour de vous pour la nécessité ou les convenances de votre service.* A ces dépenses, qui excèdent de quelque mille francs seulement celles de l'autre Chambre, commence et finit la responsabilité du grand référendaire *envers le Roi*. Ce sont elles qui composent le véritable, le seul budget propre à la Chambre des Pairs, *arrêté annuellement par le Roi, acquitté par ses ordres* ». E più oltre aggiungeva: « *La décharge s'obtient annuellement par la signature du Roi et le contreseing du Ministre de sa maison* » (1).

Il 13 aprile 1822, poi, essendo il duca di Choiseul ritornato sull'argomento, invocando « *une loi sur la dotation de l'ancien Sénat et sur les dépenses du palais de la Chambre des Pairs* », il marchese de Semonville, premesso che « *quoiqu'en sa qualité de grand référendaire l'opinant ne doit compte qu'au Roi des fonctions dont sa Majesté a*

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XXV, pag. 642. La dotazione del Senato, come ricordava nella stessa seduta il conte Cholet, rifacendone per sommi capi la storia, risaliva alla fondazione stessa del Senato e anzi la legge del 22 frimaio anno VIII aveva ordinato che i redditi di determinati beni demaniali fossero destinati alle spese di questo Consesso, ma, aggiungeva lo Cholet, il Governo aveva eluso l'esecuzione della legge ed aveva fatto invece accettare al Senato la assegnazione annua di quattro milioni, da prelevarsi sul provento delle foreste nazionali (ib. pag. 638).

daigné l'honorer, il n'en est pas moins prêt à rendre à toute heure à ses collègues un compte *moral* de son intervention apparente ou réelle dans des actes passés sans leur concours et qui intéresseraient ou leur personne ou leur dignité », così tratteggiava la situazione della Camera alta sotto l'aspetto economico: « *La Chambre des Pairs doit à la munificence royale et le palais où elle siège, et les dispositions au moyen desquelles plusieurs de ses membres sont mis en état de soutenir leur dignité. C'est aussi le Roi qui pourvoit à l'acquit de ses dépenses administratives* ». Ma, rilevando che l'amministrazione delle spese della Camera dei Pari « *quoique arrêtées par le Roi et examinées et discutées par son Ministre* », data la mancanza di pubblicità, non sfuggiva ai sospetti ed alle censure, conchiudeva con l'associarsi al voto del duca di Choiseul (1).

22. — Questa situazione della Camera alta non mutò sostanzialmente neppure per effetto della « decisione » del 3 dicembre 1823, con la quale, come appare da un altro discorso pronunciato dal marchese di Semonville nella seduta del 27 maggio 1829, « *un conseil d'administration composé de quatre secrétaires, réunis sous la présidence de M. le chancelier, fut chargé d'entendre chaque année le compte des dépenses faites et le budget des dépenses à faire* ». Questo Consiglio ebbe, infatti, funzioni puramente consultive, poichè « *ses observations sur l'emploi des fonds ainsi que sur les convenances du service étaient recueillies dans un procès verbal régulier qui passait ensuite sous les yeux du Ministre, et le tout était soumis à la décision du Roi* » (2).

Fu soltanto con una legge del 28 maggio 1829 che le spese relative agli assegni dei Pari ed alle pensioni degli antichi senatori e delle loro vedove furono distinte dalle spese pel funzionamento della Camera stessa (3), ed all'articolo 10 fu disposto: « *Les dépenses de la Chambre des*

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. XXXVI, pag. 284.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LIX, pagg. 492 e segg.

(3) Fino a quel momento, come fece ancora osservare nella seduta del 27 maggio il Semonville, « *en vertu de l'ordonnance de 4 juin 1814, le ministre de la Maison du Roi avait conservé l'administration tant des revenus composant l'ancienne dotation du Sénat, que des sommes qui y étaient annuellement ajoutées par le budget* ».

Pairs seront fixées chaque année par la loi de finance», così come lo erano già quelle della Camera dei Deputati (1).

Dopo di ché il 23 luglio 1829 la Camera dei Pari approvò anche la proposta fatta il 27 maggio dal conte Simon di aggiungere al Regolamento del 1814 un nuovo titolo « *De l'administration* » tendente ad avocare alla Camera l'approvazione del proprio bilancio preventivo e consuntivo (2), proposta sulla quale la Commissione speciale incaricata di esaminarla si era affrettata a presentare il 18 luglio successivo la sua relazione, di cui la Camera aveva ordinato la immediata stampa e distribuzione (3).

Ed il 28 luglio l'Assemblea fece anche, per la prima volta, uso del suo diritto di determinare in modo autonomo il proprio bilancio interno,

(1) DUVERGIER. *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*. Tome XXIX, pagg. 172 e segg.

Le sostanziali modificazioni, che la nuova legge recava nell'ordinamento dell'amministrazione interna della Camera alta, erano così tratteggiate dal Sémonville nella seduta del 27 maggio 1829: « *Aujourd'hui cet état de choses doit nécessairement être modifié: toutes les dépenses, toutes les allocations de fonds qui étaient étrangères au service particulier de la Chambre ayant été reportées au domaine de l'Etat, le Ministre de la maison du Roi n'a plus à s'occuper d'une comptabilité réduite aux sommes que le budget affecte annuellement aux dépenses de la Chambre. Pour la régularisation de cette comptabilité il est indispensable de remplacer par un pouvoir nouveau le pouvoir qui cesse d'exister. La sanction de la Chambre doit intervenir à la place de celle qui résultait de l'approbation royale* ».

E poco più oltre, dopo avere formulato il quesito se fosse più opportuno conservare il Consiglio di amministrazione della Camera come era stato organizzato dal decreto del 1823, o sostituirlo con una Commissione speciale nominata dall'Assemblea, aveva soggiunto: « *Quelle que soit au surplus à cet égard la décision de la Chambre, le devoir du grand référendaire sera de présenter chaque année à la Commission ou au Conseil, que la Chambre aura choisi, le résultat de l'exercice passé et les prévisions de l'exercice futur. Le rapport en serait ensuite fait à la Chambre. Elle prononcerait sur l'utilité et quotité des dépenses: après quoi et par une délibération qui nécessairement demeurerait secrète, ainsi qu'il est d'usage dans l'autre Chambre, elle arrêterait le chiffre de son budget intérieur, qui serait ensuite transmis au Ministre à l'effet d'être inséré dans le budget général de l'Etat* ». (*Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LIX, pagg. 492 e segg.).

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LIX, pagg. 492 e segg. e Vol. LXI, pag. 436.

(3) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LXI, pagg. 419 à 420.

deliberandone la cifra per il 1830 prima di passare alla discussione degli articoli del bilancio generale preventivo dello Stato per tale esercizio (1).

23. — Nel 1831, poi, le vicende politiche permisero alla Camera dei Pari di dare un assetto definitivo a questa materia; ed in quell'anno l'Assemblea, che già il 19 febbraio aveva proceduto alla nomina di una Commissione incaricata di esaminare il suo bilancio interno, con un *arrêté* in data del 6 dicembre successivo istituì una Commissione permanente, col titolo di « *Commission de comptabilité* », di tipo e con funzioni analoghe a quelle della Commissione amministrativa della Camera dei Deputati, ma incaricata altresì di dare parere circa la nomina degli impiegati, nomina che per il « *garde registres et archives* » ed il suo aggiunto, per i messaggeri di Stato e per il bibliotecario era, come nella Camera dei Deputati, riservata alla Assemblea, e per il direttore dell'amministrazione interna e per gli altri impiegati era delegata al grande referendario. A quest'ultimo spettava anche, sotto l'autorità della Camera, la polizia del palazzo e delle sue dipendenze (2).

Questo *arrêté* trovò più tardi sede nel Regolamento adottato dalla Camera dei Pari il 19 giugno 1833 in base alle proposte presentatele dal Mounier. Nè le ulteriori modificazioni apportate al Regolamento il 3 aprile 1838 ebbero in alcuna guisa per obbietto l'ordinamento della amministrazione interna (3). Cosicchè questo, ai primi del 1848, quando la Camera dei Pari venne a cessare, rimaneva ancora assiso sulle basi poste con l'*arrêté* del 6 dicembre 1831, le quali soltanto nella sostituzione del grande referendario ai Questori elettivi ed in parte al Consiglio di Presidenza si discostavano dalle norme sancite nella stessa materia dal Regolamento della Camera dei Deputati.

Ora è appunto questo ordinamento interno sostanzialmente comune alle due Camere francesi, che, insieme col complesso delle norme procedurali contenute nei rispettivi Regolamenti, fu nel 1848 accolto dal Parlamento Subalpino all'atto della sua prima costituzione, se pure con talune modificazioni, che, facendolo proprio anch'esso, già vi aveva introdotto il Belgio.

(1) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LXI, pag. 498.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. LXXXIV, pagg. 542-563 e Vol. LXXXV, pagg. 41-42 e 254.

(3) *Archives Parlementaires*. 2^{me} série, Vol. CXVII, pag. 464 e segg.

CAPITOLO III

AMMINISTRAZIONI INTERNE DEL PARLAMENTO ITALIANO

1. — I Regolamenti provvisori che il Governo piemontese, come aveva consigliato il Cavour in un suo articolo pubblicato sul *Risorgimento* il 6 maggio 1848 (1), preparò per il nuovo Parlamento Subalpino (2), e che Camera e Senato adottarono senza contrasti nella loro prima riunione dell'8 maggio 1848 (3), non furono infatti, come è noto, che una copia dei Regolamenti, poco dissimili fra loro, delle Assemblée legislative francesi e belghe.

E si comprende che così dovesse accadere. Da un lato, invero, non poteva il Piemonte, in cui il regime rappresentativo si doveva costruire *ex-novo*, improvvisare i regolamenti delle nuove Assemblée, poichè le forme parlamentari, osserva giustamente il Broglio, non possono essere frutto di immaginose speculazioni a *priori* o di ragionamenti sottili, ma debbono essere il prodotto di una lunga e sicura esperienza (4). Nè d'altra parte poteva il Governo piemontese prendere esempio dalla Spagna, ove la Costituzione del 1812 aveva fatto prova così infelice, o assumere a modello la pratica parlamentare inglese, mentre, come già è stato rilevato, la procedura della Camera dei Comuni e quella della Camera dei Lordi, in grandissima parte non scritte, poggiavano quasi interamente su consuetudini e tradizioni difficili a raccogliere e ad interpretare senza travisamenti, più difficili ancora a trasportare

(1) CAVOUR. *Scritti*. Bologna, 1892, Vol. I, pag. 111-112.

(2) BROFFERIO. *Storia del Parlamento Subalpino*. Milano, 1865. Vol. I, pag. 5 — ARBIB. *Cinquant'anni di storia parlamentare*. Roma, Vol. I, pag. 4.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1848. Camera dei Deputati. Discussioni pag. 1. — Senato. Discussioni pag. 1.

(4) BROGLIO. *Delle forme parlamentari*. Introduzione.

in un ambiente storico e sociale assolutamente diverso e presso popoli i quali venivano chiamati allora all'esercizio delle pubbliche libertà.

Nè più agevole si presentava l'adozione delle norme regolamentari del Congresso federale americano, così lontano e diverso esso pure, per origine, per composizione, per attribuzioni, per ambiente, dalle nuove assemblee che in quel momento venivano costituite: tanto diverso che il Ripert è giunto ad affermare che negli Stati Uniti « le *Speaker de la Chambre des Représentants*, par son action sur les *Comités du Congrès*, est devenu le chef de ce gouvernement par le Congrès que l'on a appelé gouvernement congressionnel » (1).

Tutto, invece, concorreva a consigliare, come già nel 1831 al Belgio, così ora nel 1848 al Piemonte, di trarre profitto dall'esperienza della Francia nella redazione delle norme provvisorie che dovevano disciplinare il funzionamento delle nuove Assemblee rappresentative.

In primo luogo il fatto, già di per sè decisivo, che tutte le norme regolamentari e di disciplina interna dei due rami del Parlamento francese, frutto di una lenta elaborazione e confortate da una non breve esperienza, erano formulate per iscritto e raccolte e coordinate in un testo che non era difficile procurarsi. Si trovavano quindi, può dirsi, alla portata di tutti, data la diffusa cognizione che anche allora si aveva della lingua francese nelle classi colte, così nel Belgio come nel Regno di Sardegna, a prescindere anche dal fatto che, in quell'epoca, in talune regioni come la Savoia, non ancora avulsa dal Regno, il francese era addirittura la lingua di uso comune.

Poi la maggiore affinità di ambiente e la più diffusa notizia, che in Italia, come nel Belgio, si aveva di tutto quanto atteneva alla vita pubblica della Francia e quindi alle vicende degli istituti parlamentari francesi, ai loro precedenti ed alla loro attività quotidiana, in conseguenza dei continui rapporti con la Francia, che la temporanea incorporazione dei due Paesi nello Stato francese (protrattasi ben 20 anni per il Belgio) aveva reso più stretti; e per quanto concerne l'Italia, anche in conseguenza del fatto che da noi gli ordinamenti costituzionali erano stati introdotti per opera della Francia, sia direttamente con l'annessione di alcuni degli Stati italiani preesistenti o di parte

(1) RIPERT. *La présidence des Assemblées politiques*. Paris, 1908. Introduction, pag. 3.

di essi, o con la creazione di Stati nominalmente indipendenti, ma effettivamente protetti o tributari della Repubblica o dell'Impero francese, sia indirettamente, come nel Regno di Sicilia, contribuendo ad un orientamento politico tale da rendere necessaria la adozione di un ordinamento politico costituzionale, anche se al di fuori, anzi in opposizione ad ogni diretta influenza francese (1).

2. — Fra i Regolamenti belgi e quelli francesi, però, nella lieve diversità, più che altro formale, che essi presentavano, il Governo piemontese, nel compilare i Regolamenti provvisori per il nuovo Parlamento subalpino, si attenne piuttosto a quelli belgi anzichè ai Regolamenti francesi (2).

(1) Cfr. SABINI (*I primi esperimenti costituzionali in Italia*. Roma, 1911, pagg. 2-5), il quale ricorda che, allorchando scoppiò la Rivoluzione francese, qualsiasi forma di regime costituzionale era sconosciuta nei vari Stati nei quali era allora divisa l'Italia; poichè durante il secolo XVIII anche le due Assemblee rappresentative che sole ancora esistevano in Italia (pur sempre tali per carattere e composizione da non potersi in alcuna guisa paragonare alle moderne Rappresentanze nazionali), e cioè le antiche Corti Sarde e il glorioso Parlamento Siciliano, avevano perduto gran parte della loro autorità, e ad esse non si richiedeva ormai, di quattro in quattro anni, se non l'approvazione dei sussidi e dei donativi che l'uno e l'altro Re domandavano per lo splendore della loro propria Corona e per le spese dell'Amministrazione dello Stato; la potestà legislativa, però, era di fatto concentrata nelle mani del Principe.

E quanto alle tre Repubbliche di Lucca, Genova e Venezia, se i loro capi erano assistiti nel disimpegno delle più alte funzioni dello Stato da Assemblee e Consigli, questi consessi conservavano sempre un carattere oligarchico, riguardo alla loro composizione, e assoluto, per la mancanza di qualsiasi controllo popolare.

(2) Se, invero, avuto riguardo al fatto che i Regolamenti delle due Camere legislative belghe erano, a loro volta, una imitazione pedissequa dei Regolamenti francesi, con poche modificazioni di lieve entità, può anche dirsi, come scrisse il BALBO, che i Regolamenti provvisori del Parlamento Subalpino furono presi di botto da quelli francesi (BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*. Libro II, Capo VI), deve peraltro riconoscere che il Governo piemontese non trascurò i miglioramenti che nei Regolamenti belgi erano stati introdotti. Ed anzi chiunque ponga a raffronto, anche fuggacemente, i Regolamenti della Camera francese del 1831 e del 1839, quelli belgi del 1831 e i nostri del 1848, potrà agevolmente constatare che

Ed infatti per la parte che interessa questo studio, il Regolamento provvisorio della Camera elettiva del primo Parlamento subalpino ci presenta le due sole varianti, che quello belga, adottando nel 1831 l'ordinamento interno amministrativo della Camera francese, vi aveva apportato, ed in forza delle quali:

1º) tutti i poteri relativi al personale erano opportunamente riuniti nelle mani di un Consiglio di Presidenza (il nome non v'era ancora nel Regolamento belga, ma l'ente sì) composto dello intero Ufficio di Presidenza: si faceva eccezione per il redattore dei processi verbali (denominato più propriamente *greffier* nei Regolamenti belgi, perchè ad esso allora erano devolute anche importanti mansioni attualmente di competenza del segretario generale) e per il bibliotecario-archivista della Camera, la nomina dei quali, avuto riguardo alla speciale importanza e delicatezza di talune delle funzioni ad essi allora assegnate, era riservata all'Assemblea stessa (1);

2º) una disposizione di regolamento definiva in modo preciso le attribuzioni dei due Questori, dichiarando di loro competenza tutte le misure relative al materiale, al cerimoniale e alle spese della Camera.

Inoltre gli articoli 78 e 81, rispettivamente, dei due Regolamenti piemontesi, come correlativamente gli articoli 70 e 84 di quelli delle due Assemblee belghe, presupponevano chiaramente un bilancio autonomo per ciascuna Camera.

Infine dai Regolamenti francesi si discostarono i Regolamenti provvisori piemontesi, per seguire invece quello del Senato belga, anche per quanto aveva attinenza al controllo della gestione dei fondi

questi ultimi si avvicinano assai più a quelli belgi che non a quelli francesi nella partizione della materia, nel testo di molte disposizioni e perfino nella numerazione dei vari articoli e nella intitolazione dei vari capitoli. (Cfr. *Archives Parlementaires*. 2^{ème} série, Vol. CXVII, p. 443-460 e Vol. LXXXV, pagg. 132-136; *Annales du Parlement français*. Vol. I, pagg. 6-23; BIVORT. *Commentaire sur la Constitution Belge*. Bruxelles, 1847, pagg. 100 e seg.; *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1848. Documenti parlamentari, pag. 15-23).

(1) Di questo diritto la nuova Camera fece subito uso, procedendo nella seduta del 7 giugno 1848 a tali nomine mediante votazione segreta, dopo avere il giorno 5 determinato gli stipendi da assegnare ai due funzionari. (*Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati. Sessione 1848, Discussioni pag. 100 e 116).

messi a disposizione delle Camere legislative. Infatti, mentre i Regolamenti francesi, come è stato esposto, seguiti in ciò da quello della Camera dei Rappresentanti belga, affidavano questo compito a speciali Commissioni di contabilità elette da ciascuna Assemblea nel proprio seno, i Regolamenti provvisori del Parlamento subalpino sull'esempio di quello del Senato belga non contenevano nessuna disposizione al riguardo.

Per quale ragione nel divario, su questo ultimo punto, tra le norme adottate rispettivamente dai due rami del Parlamento belga, i compilatori dei Regolamenti piemontesi preferissero allora di attenersi al testo del Senato, anziché a quello della Camera dei Rappresentanti, non risulta: forse, mossi anche in ciò da un delicato sentimento di ossequio all'autonomia delle due nuove Assemblee, pensarono che convenisse di vincolare il meno possibile l'azione futura delle due Camere in un campo naturalmente riservato alla loro libera iniziativa, e che, trattandosi di Regolamenti provvisori, fosse sufficiente inserirvi le norme fondamentali atte a sancire l'autonomia più completa delle due Camere, senza discendere a determinare anche le forme nelle quali le Assemblee stesse avrebbero dovuto esercitare il controllo sulle loro amministrazioni interne.

3. — A questo primo spontaneo riconoscimento dell'autonomia amministrativa delle Camere legislative, contenuto nei due Regolamenti provvisori, il Governo piemontese fece poi seguire, appena iniziati i lavori del nuovo Parlamento, la presentazione di un disegno di legge (inteso, come diceva il titolo, a « provvedere alle diverse parti di servizio del Parlamento del Regno »), che ne era il necessario complemento; in quanto con gli articoli 1 e 2 disponeva che sul bilancio del dicastero interni per l'anno 1848 fosse aggiunta « una categoria con l'indicazione: *Spesa per il Senato e per la Camera dei Deputati* », determinando in lire centomila lo stanziamento necessario pel Senato ed in duecentomila quello per la Camera dei Deputati; ed all'articolo 4 ed ultimo (1) stabiliva che « la spedizione dei mandati di pagamento delle somme come sopra assegnate sul rispettivo bilancio » avvenisse « *sulla richiesta dei signori Questori dell'una e dell'altra Camera* ».

(1) L'articolo 3, che la Camera, su proposta della Commissione incaricata di riferire sul disegno di legge, relatore il Rattazzi, sopprime per ragioni di economia, riducendo conseguentemente a centocinquantomila lire lo stan-

Questo disegno di legge, *il primo* sottoposto dal Governo piemontese all'approvazione della nuova Camera, fu presentato dal Ministro dell'Interno, Ricci, nella tornata del 17 maggio 1848, cioè appena nove giorni dopo la costituzione dell'Assemblea elettiva, ed era preceduto da una breve relazione, che cominciava con queste parole: « Nel mentre gli animi vostri stanno unicamente preoccupati dai gravissimi interessi dello Stato, è dovere del Ministero di non ritardare più oltre a sottoporvi alcune disposizioni finanziarie indispensabili all'ordinamento del Parlamento nazionale » (1).

Esso fu approvato dalla Camera nella seduta del 14 giugno nel testo sopra indicato (2) ed il 1º luglio successivo, senza discussione, anche dal Senato, su relazione del Decardenas (3); ed ebbe poi immediata applicazione nella formazione del bilancio generale preventivo per il 1849.

Infatti nel nuovo progetto di questo bilancio, che fu presentato dal Ministro delle Finanze, Nigra, il 30 agosto 1849 e che le vicende politiche impedirono al Parlamento di discutere, ma di cui fu concesso l'esercizio provvisorio, già era inserita nel bilancio del dicastero dell'interno una categoria 17-*bis*, recante uno stanziamento a parte per le spese dei due rami del Parlamento (4).

4. — Il fatto, però, che in quel primo periodo le dotazioni dei due rami del Parlamento, pur costituendo una categoria di spese distinta, fossero iscritte nel bilancio del Ministero dell'Interno, aveva per conseguenza, come ebbe a dichiarare il 29 aprile 1850 alla Camera

ziamento per le proprie spese, fissava al Presidente dell'Assemblea elettiva un assegno mensile di lire 5 mila, oltre all'uso di un appartamento nel Palazzo Carignano, ed ai due Questori un assegno mensile di lire mille ciascuno durante il tempo della sessione.

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1848. Documenti parlamentari, pag. 29. Camera Deputati, Discussioni, Vol. I, pag. 44.

(2) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1848. Discussioni, Vol. I, pagg. 160 e segg.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1848. Documenti parlamentari, pag. 31. Senato. Discussioni, pag. 50.

(4) *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1849. Documenti pag. 212 e segg.

l'ex-Ministro dell'Interno, allora Presidente dell'Assemblea elettiva, PINELLI, che le Casse pubbliche negavano ai Questori della Camera e del Senato l'autorità di rilasciare direttamente mandati sui fondi assegnati alle rispettive Assemblies, sicchè i Questori dovevano dare « comunicazione al Ministero dell'Interno della somma delle spese, e l'Azienda dell'interno spediva poi i mandati, i quali erano pagati dalla Tesoreria sulla firma dell'Intendente generale dell'Azienda dell'interno e non su quella del Questore » (1).

Insomma in quei primi momenti il Parlamento Subalpino si trovò, nei riguardi della sua autonomia economica, in una situazione analoga a quella dalla quale nel 1815, come è stato sopra accennato, il Sapey aveva voluto fare uscire la Camera dei rappresentanti di Francia, quando, nel Regolamento predisposto durante i Cento Giorni, aveva proposto che i fondi necessari per le spese di quell'Assemblea, determinati col bilancio preventivo della Camera stessa, dovessero essere rimessi alla Commissione amministrativa « *par le Trésor, sans l'intermédiaire du ministre des finances* » (2).

Tanto che nell'intervallo fra la seconda e la terza legislatura il Questore Valvassori, come ebbe egli stesso a dichiarare nella seduta del 29 aprile 1850, credette suo dovere di rendere i conti « al Sig. Cav. Reynaud, intendente al Ministero dell'Interno, dallo stesso delegato » (3).

E nel 1850, essendo risultati insufficienti i fondi stanziati in bilancio per le spese del Parlamento nell'anno 1849, con un disegno di legge per « Maggiore spesa sul bilancio dell'interno per il Parlamento nazionale » presentato alla Camera l'11 aprile dal Ministro dell'Interno Galvagno, fu « aperto al Ministro dell'Interno un credito supplementario » per la somma necessaria (4).

Furono anzi la discussione di questo disegno di legge e le dichiarazioni fatte in quella occasione, nella seduta del 29 aprile 1850, dal

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1849-1850. Discussioni, Vol. II, pag. 1760.

(2) *Archives Parlementaires*. 2^{ème} série, Vol. XIV, pagg. 492 e segg.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850. Discussioni, Vol. II, pag. 1758.

(4) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1849-50. Documenti, Vol. I, pag. 527.

[Questore VALVASSORI, che dettero modo alla Camera di rendersi conto, pur attraverso qualche affermazione eccessiva, degli inconvenienti di quello stato di cose e la convinsero della necessità di modificarlo (5).

In quella occasione, infatti, il Questore VALVASSORI esponeva la situazione imbarazzante, nella quale egli si era trovato dopo chiusa la seconda legislatura, di fronte al silenzio del Regolamento sulla questione se nell'intervallo delle sessioni i questori dovessero o no continuare nell'ufficio loro amministrando la dotazione della Camera; situazione la quale lo aveva appunto determinato, anche in seguito ad una lettera del Ministro dell'Interno, Pinelli, a rendere i conti ad un delegato del Ministro stesso. Il deputato MICHELINI paragonava la Camera ad una specie di piccolo Stato, in cui la Presidenza rappresentava il Governo, e la Questura il Ministero delle Finanze, concludendo pertanto con l'invitare la Questura a presentare alla Camera « non solamente il bilancio degli anni avvenire ma anche rendere conto dell'esercizio degli anni che sono scorsi ». E a lui seguiva il MELLANA, il quale, rilevando che la Camera era ancor nei suoi primordi e non aveva ancora determinate le sue competenze, soggiungeva: « Io vedo un conflitto che non deve più esistere, e tale conflitto lo scorgo nella legge stessa che ci viene presentata. Con siffatta legge si fa dal Ministero una domanda di credito per la Camera. Ma che cosa è il Ministero? Esso è l'unico agente responsabile dinanzi alla Camera di tutti gli atti del potere esecutivo; ma esso non è nè può essere responsabile dell'operato della Camera. La Camera è uno dei tre poteri dello Stato, totalmente indipendente e libero nella sua azione: *essa ha i suoi agenti moralmente responsabili per la sua amministrazione e questi suoi agenti sono i membri della sua Presidenza. Amministratrice unica dei fondi che si stanziavano per la Camera è e deve essere la sola Presidenza* ».

Da queste considerazioni, anzi, il Mellana traeva la conclusione che ogni richiesta dei fondi necessari per le spese di ciascuna Camera dovesse addirittura essere presentata al Parlamento dalla rispettiva Presidenza, senza neppure passare pel tramite del Ministero del tesoro o delle finanze.

(5) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati. Sessione 1849-50. Discussioni, Vol. II, pagg. 1757 e segg.

In ordine, poi, al quesito formulato dal Valvassori, se cioè i Questori dovessero cessare o no dalle loro funzioni, quando il Parlamento era prorogato o quando la Camera era sciolta, il Mellana soggiungeva che « la Rappresentanza Nazionale non muore mai, essa è eterna per quanto è eterna la Nazione stessa, la quale col mezzo dei suoi rappresentanti fa a sè stessa le leggi; il Parlamento moralmente esiste anche quando è sciolta la Camera dei Deputati ». E negando egli pure, come prima il Michelini, che l'amministrazione dei fondi assegnati alla Camera dovesse nell'intervallo tra l'una e l'altra legislatura passare di diritto al Ministero, domandava: *« Perchè al Ministero? Esso è e deve essere straniero a tutto ciò che appartiene ad un altro potere; esso è agente del potere esecutivo; come potrebbe essere nel tempo stesso agente e non responsabile di quell'altro potere che lo deve sindacare »?*

Nè in questo dal Mellana dissentiva il PINELLI, allora Presidente della Camera, il quale, lasciato il seggio presidenziale per intervenire nella discussione, dichiarava che, allo stato della legislazione, egli non aveva creduto l'anno precedente, mentre era Ministro dell'interno, di potersi esimere, nell'intervallo tra la seconda e la terza legislatura, dal sovrintendere provvisoriamente anche all'amministrazione interna della Camera, dal momento che la dotazione della Camera faceva parte del bilancio del dicastero che egli allora reggeva. Ma soggiungeva:

« Io riconosco col deputato Mellana, e credo che in ciò convengano meco una gran parte, se non tutti i membri di questa Camera, che è pure necessario di venir a provvedere a questo emergente, e stimo pure che sia utile che la Questura della Camera sia considerata come rappresentante la Camera stessa e quale autorità competente per far spedire i mandati che possono occorrere per le spese, e che perciò vi debba essere un bilancio separato per essa, il quale non abbia nulla di comune col bilancio del Ministero dell'interno ».

Replicava il MELLANA, ringraziando il Pinelli dei chiarimenti dati, ma formulando, in un ordine del giorno, la precisa proposta di invitare la Presidenza a presentare un progetto di legge per regolare l'amministrazione della Camera, in modo da eliminare tutti i dubbi e gli inconvenienti lamentati. Al che il LANZA, pur aderendo alle osservazioni fatte dal Mellana e dal Pinelli, obiettava che un progetto di legge inteso a regolare questa materia avrebbe dovuto provvedere per tutti e due i rami del Parlamento; suggeriva quindi di modificare la pro-

posta Mellana nel senso che il progetto di legge dovesse essere preparato d'accordo dalle due Presidenze. A sua volta questo emendamento suscitava nel PINELLI e nel BALBO dubbi sulla regolarità di un incarico congiuntamente conferito alla Presidenza della Camera ed alla Presidenza del Senato di procedere insieme alla formazione del progetto di legge in questione.

Al dibattito partecipavano ancora: il Ministro dell'Interno GALVAGNO, il quale dichiarò non occorrere neppure un disegno di legge, riconoscendo che la Camera aveva certamente il diritto di domandare che si ponessero nel bilancio generale (togliendole quindi dal bilancio speciale del Ministero dell'interno) le somme per essa stanziare, e soggiungendo che, quando fossero poste nel bilancio generale, la Camera le avrebbe potute amministrare come voleva; il MICHELINI, aderendo ai concetti espressi dal Galvagno; il DI REVEL, ponendo anch'egli in dubbio la regolarità ed opportunità della presentazione di un progetto da parte della Presidenza, osservando che questa si sarebbe trovata altresì imbarazzata a sostenerne la discussione, e proponendo invece un ordine del giorno, col quale la Camera invitava la Presidenza a nominare una Commissione « per preparare e presentare un progetto di provvedimento che regoli la discussa materia ». E la Camera, dopo brevi osservazioni di forma dei deputati RADICE e TECCHIO, approvava l'ordine del giorno proposto dal DI REVEL.

5. — Dagli atti parlamentari non risulta se e come al mandato affidatole con questo ordine del giorno adempisse la Commissione che il Presidente nominò il primo maggio successivo, chiamando a farne parte, oltre ai due Questori, On.li Franchi e Valvassori, i deputati Moffa di Lisio, Mellana, Vincenzo Ricci, Rosellini, Riva, Brignone ed Antonio Jacquemoud (1).

Certo, di soddisfare i desideri espressi dall'Assemblea si dette pensiero la Commissione generale del bilancio, la quale nella relazione stesa dal deputato Regis sul « bilancio passivo del 1849 dell'Ispezione generale del Regio Erario » propose che « attesa la natura e l'importanza della spesa » fosse « quindi innanzi da stanziarsi in questo bilancio delle

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850. Discussioni, Vol. II, pag. 1798.

spese generali piuttosto che in quello dell'interno la spesa occorrente pel Parlamento nazionale, *secondo l'annuale voto rispettivo delle due Camere* » insieme con le altre categorie di spese (dotazione della Corona, dovario della Regina vedova Maria Teresa, appannaggio al Duca di Genova ed altre) cui si applicavano le *assegnazioni dirette dei fondi*, anzichè con le spese da pagare con mandati (1).

E poichè, per le vicende politiche, quel bilancio non venne in discussione alla Camera, anzi la relazione stessa della Commissione fu presentata soltanto il 27 giugno 1850 come documento annesso a quella redatta nell'anno successivo dal Despine sul medesimo bilancio, in quest'ultima la Commissione avvertì che, se non aveva tradotto essa in atto la proposta già fatta dal Regis di inscrivere nel bilancio della Ispezione generale dell'erario, prima di tutte le altre, le spese relative alla dotazione della Corona e al servizio del debito pubblico e quelle necessarie per i due rami del Parlamento, togliendo queste ultime dal bilancio dell'interno, ciò era avvenuto soltanto perchè, essendo stati già emessi sulle categorie in questione diversi mandati, lo spostamento avrebbe prodotto una perturbazione inutile e pericolosa nella contabilità dello Stato.

Tanto più che, come avvertiva con manifesta soddisfazione la relazione, la Commissione aveva avuto comunicazione che, a rendere pago il voto emesso dalla Camera, aveva già provveduto il Ministro delle Finanze nelle istruzioni emanate in data 15 maggio 1850 per la formazione del bilancio, nel senso che a datare dal 1851 il bilancio dell'Ispezione generale dell'erario comprendesse nel suo Capo I, insieme con la Lista Civile, col dovario della Regina vedova e con gli appannaggi del Duca di Genova e del Principe di Carignano, anche le dotazioni per le spese del Senato e della Camera dei Deputati, cessando queste ultime di far parte del bilancio dell'interno (2).

Così infatti avvenne: negli stati di previsione per l'esercizio finanziario successivo (1851) le dotazioni dei due rami del Parlamento trovarono più opportunamente la loro sede nel bilancio delle spese gene-

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1849-1850. Documenti, pagg. 84-86.

(2) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1849-1850. Documenti, pag. 180.

rali, a fianco della dotazione della Corona (1), ed in conseguenza di questo trasferimento la Camera ebbe una Cassa propria, distinta da quella del Ministero dell'Interno (2), come, da quello stesso esercizio 1851, ha avuto un proprio bilancio interno, la cui formazione è stata da allora in poi sempre attribuzione esclusiva dell'Ufficio di Presidenza, il quale lo presenta direttamente all'Assemblea, senza sottoporlo, prima, al Ministro delle Finanze nè, dopo, al voto dell'altro ramo del Parlamento ed alla sanzione Sovrana, appunto in quanto esso è e rimane atto interno dell'Assemblea ed esercizio di una sua prerogativa.

[6. — Il primo di questi progetti di bilancio interno fu presentato alla Camera il 23 dicembre 1850 (3), accompagnato da una relazione dei questori Valvassori e Franchi. E nella sua formazione l'Ufficio di Presidenza non si tenne vincolato neppure dalla somma complessiva che, come dotazione della Camera, il Governo, prendendo per base i conti degli anni precedenti, aveva già iscritto nel bilancio generale dello Stato presentato al Parlamento, ma propose invece di aumentarla di circa ventimila lire (4). Per l'esame e l'approvazione di quel bilancio interno la Camera fu poi appositamente convocata dal suo Presidente *in conferenza privata* il 25 gennaio 1851 per le ore 13 del giorno successivo (5).

Quel primo Comitato segreto, o conferenza privata che dir si voglia, non essendo stato raggiunto il numero legale, non potè prendere nessuna determinazione concreta. Esso giovò peraltro a fare manifesto come non vi fosse ancora nella Camera unanimità di consensi intorno alla procedura da seguire per l'approvazione del proprio bi-

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Documenti, Vol. I, pag. 68.

(2) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1851-1852. Discussioni, Vol. II, pag. 1198.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Documenti, Vol. I, pag. 506.

(4) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati. Sessione 1850-1852. Documenti, Vol. I, pag. 68.

(5) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Discussioni, Vol. I, pag. 663.

lancio interno, opinando taluni che anche il bilancio della Camera dovesse essere sottoposto alla Commissione generale del bilancio, altri invece che dovesse essere inviato agli Uffici affinchè nominassero la Commissione che avrebbe dovuto riferire su di esso alla Camera. E pertanto al principio della seduta pubblica del 27 gennaio, invitata dal Presidente a prendere una decisione di massima su questo argomento, la Camera, dopo breve discussione, consentendo nell'opinione espressa dall'Ufficio di Presidenza, a maggioranza deliberava di sottoporre anche il proprio bilancio interno alla discussione « *nella forma solita dei bilanci* » e quindi « *di trasmetterlo alla Commissione del bilancio che ne farebbe il suo rapporto insieme al bilancio dell'erario*, formandone un articolo speciale » (1).

Conformandosi a questa deliberazione, la Giunta del bilancio, allorchè ebbe ad esaminare i preventivi per l'esercizio del 1851, non mancò di portare la sua attenzione anche sulle spese interne della Camera, ed anzi nella relazione scritta ed orale sul bilancio del tesoro, passando appunto ad occuparsi della categoria 6 (dotazione della Camera), propose di modificare la cifra dello stanziamento proposto (2).

L'anno successivo, però, essa si limitò a raccomandare l'approvazione delle cifre che il Senato, con una lettera del suo vicepresidente, e la Camera, nell'esame che aveva fatto del proprio bilancio interno, avevano ritenuto dovessero essere stanziati come loro rispettive dotazioni nel bilancio delle spese generali (3). Anche per il 1853 la Giunta, mentre dichiarava di non avere nulla da dire circa la cifra inscritta per il Senato « dacchè il Senato la ravvisò meritevole di approvazione », si limitò per la dotazione della Camera a sostituire alla cifra prevista nel disegno di legge quella che la Camera stessa, con le deliberazioni prese in Comitato segreto, aveva riconosciuta necessaria per provvedere ai propri servizi (4). E da allora in poi, nelle annuali relazioni

(1) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Discussioni, Vol. I, pagg. 680-681.

(2) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Documenti, Vol. I, pag. 68 e Discussioni, Vol. II, pag. 1198.

(3) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati. Sessione 1850-1852. Documenti, Vol. II, pag. 1053.

(4) *Atti del Parlamento Subalpino*. Camera dei Deputati, Sessione 1852-1853. Documenti, Vol. II, pag. 1157.

sul bilancio del tesoro, la Giunta ha cessato di portare il suo esame sulle spese occorrenti per l'amministrazione interna della Camera. «

Non solo, ma anche quando ha dovuto successivamente occuparsi di stanziamenti di fondi per la Camera disposti con disegni di legge speciali, la Giunta ha dichiarato che il sindacato sulle spese della Camera esorbitava dalla sua competenza. Così, riferendo in nome della Giunta del bilancio sul disegno di legge presentato dal Ministro del Tesoro, Carcano, l'8 giugno 1905 per una maggiore assegnazione di lire 120.000 al capitolo del bilancio del tesoro « spese per la Camera dei Deputati », l'On. TECCHIO, a proposito di talune critiche che in seno alla Giunta erano state mosse al disegno di legge, in relazione alla spesa cui esso intendeva provvedere, scriveva:

« Ma la Giunta ha considerato anzitutto che l'erogazione dei fondi costituenti la dotazione della Camera rientra nelle *esclusive attribuzioni del Consiglio di Presidenza*; che il sindacato sull'esercizio di tali attribuzioni è riservato all'Assemblea raccolta in Comitato segreto; che, quindi, per dare corso al proposto aumento di dotazione basta, per ora, prendere atto della dichiarazione del ministro proponente che l'aumento è stato ritenuto necessario ed è stato chiesto dal Consiglio di Presidenza, lasciando impregiudicato il diritto dell'Assemblea di discutere e giudicare a suo tempo e in sede competente sull'opportunità delle spese, alle quali l'aumento dovrebbe servire od avere servito » (1).

Di modo che dal 1852 in poi la determinazione e la erogazione delle somme occorrenti per il funzionamento dell'Assemblea elettiva hanno, per ogni esercizio, formato oggetto di esame e di deliberazione unicamente e direttamente da parte della Camera stessa riunita in Comitato segreto (2), in base alla relazione con cui i Questori, come

(1) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati, Sessione 1904-1909. Documenti. Stamp. n. 211-A.

(2) Nella seduta pubblica del 27 febbraio 1851, appunto in occasione dell'approvazione della categoria anzidetta del bilancio del tesoro, in base alla relazione scritta ed orale della Commissione del bilancio, il deputato MANTELLI aveva cominciato a discutere dei servizi interni della Camera, ma poichè, ciò facendo, egli si era riferito anche alla condizione in cui erano stati posti singoli funzionari dell'Assemblea, il deputato DI REVEL sollevò una pregiudiziale, che la Camera dopo breve dibattito accolse, perchè, sospesa la discussione pubblica, quella categoria del bilancio del tesoro fosse prima esaminata in Comitato segreto. E così avvenne: la Camera si riunì il giorno succes-

fanno i Ministri per i bilanci dei loro Dicasteri, sogliono accompagnare la presentazione del bilancio preventivo o del conto consuntivo delle spese interne dell'Assemblea da essi predisposto.

Nel 1877, è vero, lo stesso Ufficio di Presidenza, ritenendo un pò troppo sommaria questa procedura, aveva suggerito alla Commissione, che allora doveva riferire sulla riforma del regolamento, di creare anche in seno alla Camera elettiva una *Commissione di contabilità interna* sul tipo di quelle esistenti nei due rami del Parlamento francese e nella Camera belga. Ed il suggerimento era stato accolto dalla Commissione del Regolamento, che nella relazione a pagina 35 scriveva: « Negli articoli 10 e 11 del progetto attuale vi si propone di introdurre disposizioni le quali diano norma per l'andamento amministrativo finanziario della Camera dei Deputati e siano, per così dire, la legge di contabilità che regola il nostro bilancio attivo e passivo. *Queste disposizioni ci furono suggerite dalla stessa Presidenza della Camera.* Parve ad essa non essere corretto che le spese fatte dalla Presidenza abbiano il riscontro per parte dello stesso ufficio che le ha ordinate, mentre il controllo deve seguire per opera di altri. Nel Regolamento del Senato queste disposizioni già si contengono, e noi non abbiamo fatto che ripeterle » (1).

Ma, venuta in discussione nella tornata del 4 dicembre 1881, questa proposta fu abbandonata, essendo stato da taluno sollevato il dubbio che l'innovazione potesse apparire ispirata ad un ingiusto sentimento di diffidenza verso l'Ufficio di Presidenza. *fa*

7. — Quanto alla Camera vitalizia, essa fino dal 1850, su proposta fatta dalla Commissione per la riforma del Regolamento ed approvata senza discussione, mentre da un lato ha inserito nel proprio Regolamento il principio che l'amministrazione economica del Se-

sivo in Comitato segreto, e lo stanziamento della categoria VI del bilancio del tesoro, rettificato secondo le deliberazioni prese in quel Comitato, fu poi di nuovo sottoposto all'Assemblea riunita in seduta pubblica, per riceverne l'approvazione nella forma comune a tutti gli stanziamenti di bilancio, il 3 marzo successivo. (*Atti del Parlamento Subalpino.* Camera dei Deputati, Sessione 1850-1852. Discussioni, Vol. II, pag. 1198-99, 1207 e 1208).

(1) *Atti del Parlamento Italiano.* Camera dei Deputati, Sessione 1876-1878. Documento IV-bis, pag. 35.

nato è affidata ai Questori sotto l'autorità e la direzione del Consiglio di Presidenza, d'altro lato, sull'esempio dei Regolamenti francesi e di quello della Camera belga, ha istituito una Commissione di contabilità interna, composta di cinque membri, per l'esame dei progetti di bilancio per le spese del Senato, redatti dai Questori ed approvati dall'Ufficio di Presidenza, e per il riscontro dei conti consuntivi dell'esercizio precedente prima che gli uni e gli altri siano portati, in Comitato segreto, alla approvazione dell'Assemblea.

Anche il Senato, poi, ha sempre discusso, in Comitato segreto il proprio bilancio interno (1), sebbene non abbia cominciato a darlo alle stampe, appunto perchè atto di carattere assolutamente interno, se non nel 1862, ed anche allora soltanto per ottemperare al desiderio ripetutamente espresso da diversi membri di quell'Assemblea che il Senato potesse avere notizia del proprio bilancio interno prima di essere chiamato a dare in merito il suo voto (2).

8. — L'uno e l'altro ramo del Parlamento non mancarono, inoltre, nella redazione dei loro Regolamenti definitivi di aggiungere alle norme contenute nei Regolamenti provvisori del 1848 per la parte attinente all'ordinamento delle loro amministrazioni interne una disposizione intesa a stabilire che i Questori nominati in una sessione rimangono in carica fino a quando nella nuova sessione siano nominati i loro successori, apparendo « conveniente alla dignità ed alla indipendenza della Camera — come scrisse nella sua relazione la Commissione dell'Assemblea elettiva — che in caso di scioglimento o nell'intervallo delle sessioni nessuno che sia estraneo alla Camera si ingerisca nell'amministrazione dei suoi interessi economici » (3).

(1) E già nella relazione redatta dalla Commissione del Senato sul bilancio delle spese generali per l'esercizio 1853 si poteva leggere: « Facendo capo dalle Dotazioni, la Commissione ha trovato le somme proposte *conformi a quelle fissate... dalle rispettive deliberazioni* dei due rami del Parlamento per quella del Senato e della Camera dei Deputati ». (*Atti del Parlamento Subalpino*. Senato del Regno. Sessione 1852. Documenti Vol. II, St. n. 91 D, pag. 2).

(2) *Atti del Parlamento Italiano*. Senato del Regno, Sessione 1861-62. Documenti, Vol. II, pag. 983.

(3) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati, Sessione 1861-1862. Documenti, *Stamp.* n. 381, pag. 7.

Successivamente, anzi, il Senato nelle modificazioni apportate al proprio Regolamento nel 1883, con una disposizione rimasta poi sempre in vigore, ha stabilito che, non i soli Questori, ma tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza rimangono in carica fino alla nomina dei loro successori. La Camera, invece, lasciò immutata fino al 2 giugno 1925 la norma secondo la quale nell'intervallo delle sessioni rimanevano in carica i soli Questori, sostituendola allora con un'altra, in forza della quale, oltre ai Questori, rimanevano in carica anche i quattro Vice-Presidenti ed al più anziano di questi in ordine di nomina erano affidate le funzioni di rappresentanza della Camera e la facoltà di prendere le deliberazioni di gestione interna più urgenti che non fossero di competenza dei Questori (1). Dal 1° maggio 1929, però, con un'altra modificazione al Regolamento approvata in quella seduta, la permanenza in carica nell'intervallo delle sessioni è stata limitata al Vice-Presidente più anziano ed ai Questori, sempre con le attribuzioni sopra indicate (2).

Altre lievi modificazioni o aggiunte sono state fatte ai primitivi Regolamenti nei riguardi della Biblioteca, che in ciascun ramo del Parlamento è stata posta sotto la direzione o la vigilanza di una speciale Commissione parlamentare (3). Ma in complesso l'ordinamento delle Amministrazioni interne dei due rami del Parlamento è rimasto quale, sui modelli francese e belga, fu tracciato nel 1848 nei Regolamenti provvisori predisposti dal Governo Piemontese.

9. — È stato, soltanto, opportunamente provveduto ad una più precisa determinazione dei poteri spettanti ai vari organi preposti a queste Amministrazioni.

(1) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera. Legislatura XXVII. Discussioni. Vol. IV, pag. 4123.

(2) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera. Legislatura XXVIII. Discussioni, Vol. I, pag. 21.

(3) La Camera completò le disposizioni del Regolamento in questo argomento approvando il 23 dicembre 1848 una proposta d'iniziativa dei deputati Albini, G. B. Michellini e Cottin per la nomina di « una Commissione permanente composta di sette membri con l'incarico di determinare di concerto coi Questori e col bibliotecario la scelta, la compra e la disposizione dei libri necessari per lo stabilimento, conservazione e progressiva amplia-

Così nella *Assemblea elettiva* tutti i poteri di rappresentanza e di direzione della amministrazione della Camera spettano al Presidente, il quale poi ripartisce le attribuzioni di vigilanza e gli incarichi di rappresentanza fra i Vicepresidenti, i Questori e i Segretari. Al Presidente spettano pure, udito il Consiglio di Presidenza, la nomina, le promozioni e la destituzione degli impiegati, e sotto la sua diretta sorveglianza sono posti l'ordinamento e il funzionamento degli uffici e la disciplina del personale, mentre una pianta organica approvata dalla Camera fissa il numero, la qualità e gli assegni degli impiegati applicati a ciascuno ufficio (art. 134 del Regolamento della Camera dei Deputati). Degli altri membri dell'Ufficio di Presidenza hanno funzioni amministrative i soli Questori, i quali, sempre sotto il diretto controllo del Presidente, sovrintendono, in virtù dell'articolo 14 del Regolamento vigente, oltrechè al cerimoniale e alla polizia, anche al personale degli uffici, al servizio e alle spese della Camera. Spetta, invece, all'intero Ufficio di Presidenza, riunito in Consiglio, l'esame e l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo della Camera, nonchè di provvedere con apposito Regolamento a tutti i servizi interni della Camera.

E poco dissimile è l'ordinamento del Senato, dove pure il Presidente sovraintende a tutte le funzioni delegate dal Regolamento ai Questori e ai Segretari (art. 7 del Regolamento del Senato del Regno);

zione di una biblioteca ad uso della Camera ». (*Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione 1848. Documenti parlamentari pag. 173. Camera dei Deputati. Discussioni, Vol. II, pag. 1271). Nella terza legislatura, poi, e precisamente nella seduta del 31 agosto 1849, furono approvate alcune aggiunte al Regolamento, d'iniziativa dell'Ufficio di Presidenza, in forza delle quali la biblioteca della Camera fu posta stabilmente sotto la direzione di una speciale Commissione composta dei due Questori e di altri sette deputati nominati dagli Uffici al principio di ogni sessione, e, attribuita alla Segreteria la cura degli archivi e altre incombenze che il bibliotecario aveva sino a quel momento disimpegnate, anche la nomina di questo funzionario fu delegata al Consiglio di Presidenza (*Atti del Parl. Sub. Camera Deputati*. III Legislatura. Discussioni, pag. 280-283).

Attualmente le Commissioni per la biblioteca sono rispettivamente composte: nel Senato, di tre membri, oltre ai due Questori che vi appartengono di diritto; nella Camera, di un Vice-Presidente, un Questore e cinque deputati, nominati dal Presidente al principio di ogni sessione.

la pianta organica, le competenze, le attribuzioni degli uffici e tutte le norme regolatrici del personale addetto al Senato sono stabilite da apposito regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza (art. 115); e quanto ai Questori, le loro funzioni sono dettagliatamente così elencate dall'articolo 8: « I Questori sovrintendono alla direzione economica, alla contabilità ed al buon ordine esterno ed interno della sede del Senato; sottopongono al preventivo esame del Consiglio di Presidenza e presentano quindi alla Commissione di contabilità interna i conti degli esercizi compiuti e le proposte dei bilanci degli esercizi avvenire, accompagnando quelli e questi con relazioni scritte; fanno al Presidente le proposte per la richiesta al Ministro delle finanze dei fondi occorrenti; spediscono i mandati di pagamento; propongono al Consiglio di Presidenza gli storni di fondi da una ad altra categoria del bilancio ».

Altre norme regolamentari interne disciplinano, infine, tanto alla Camera quanto al Senato la condizione giuridica ed economica dei funzionari delle due Assemblee. Poichè, di regola, come sarà esposto in seguito, le leggi sullo stato giuridico e sullo stato economico degli impiegati dello Stato ed in generale tutte le disposizioni concernenti i funzionari civili dello Stato non trovano applicazione agli impiegati dei due rami del Parlamento, se non quando sieno a questi espressamente estese o per precetto contenuto nella legge stessa o per deliberazione della Assemblea alla quale essi prestano l'opera loro.

CAPITOLO IV

BREVI CENNI SUGLI ORDINAMENTI INTERNI DI ALTRI PARLAMENTI

1. — Il Parlamento che nei suoi ordinamenti interni più si allontana da quello italiano, e quindi dal tipo franco-belga, sul quale nel 1848 l'ordinamento nostro fu modellato, come già si è esposto, è indubbiamente il Parlamento inglese.

Nelle Assemblee politiche dell'Inghilterra molti dei poteri che altrove competono al Presidente o all'Ufficio di Presidenza o a speciali Commissioni parlamentari, sono ancora esercitati da funzionari di nomina regia, seppure in più casi col concorso e sotto il controllo di Comitati dell'Assemblea a cui tali funzionari sono addetti.

Così è nominato a vita, con regia patente, dal Primo Lord della Tesoreria, Primo Ministro, il Cancelliere della Camera dei Comuni (*Clerk of the House of Commons*), al quale sono devolute, come capo supremo e solo responsabile della attività che la Cancelleria della Camera spiega, la nomina, la revoca ed ogni potere disciplinare su quasi tutti gli impiegati che a quella appartengono. Anche i due *clerks assistant*, che hanno l'incarico di coadiuvare il *Clerk of the House* nell'esercizio delle sue funzioni, e in determinate contingenze di sostituirlo, sono nominati dalla Corona, con lettere patenti, sebbene su presentazione dello Speaker e con riserva dell'approvazione da parte della Camera (1), e sebbene sempre passibili di rimozione a richiesta della Camera stessa. Dal *Clerk of the House* è pure nominato e dipende, tra gli altri, quel *principal clerk*, che, in base agli elementi fornitigli

(1) HATSELL. *Precedents of proceedings in the House of Commons*. London, 1818, Vol. II, pagg. 255-256 — ERSKINE MAY. *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. London, 1924, pagg. 197-198 — REDLICH. *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*, Leipzig, 1905, S. 435-442.

dai capi dei vari servizi, redige il bilancio interno della Camera (*Estimates*) e lo sottopone all'approvazione dello *Speaker*, il quale poi lo invia alla *Treasury* affinché sia da questa successivamente ritrasmesso al *Committee of Supply* (Commissione di finanza) della Camera dei Comuni insieme con gli *Estimates* degli altri servizi civili dello Stato, per passare con quelli, dopo l'approvazione della Camera stessa, alla Camera dei Lords, ed essere infine, in sede di consuntivo, sottoposto, come i conti di ogni altro servizio pubblico, al controllo dell'*Audit Department*.

Anche il *Serjeant-at-arms*, il quale ha le funzioni di ufficiale esecutivo e capo della polizia della Camera sotto la direzione dello *Speaker* (1) e, come il *Clerk of the House*, ha il diritto di nomina e di revoca del personale cui è preposto, è nominato dal Re, su raccomandazione del lord ciambellano, con lettera patente munita del gran sigillo (2). Potrebbe anzi dirsi, col Porritt, che egli è tuttora ciò che è stato dal giorno in cui ha avuto vita l'Assemblea nella quale presta i suoi servigi, un *funzionario della Corona* dato in prestito (*lent*) ai Comuni; perchè quando il Parlamento non siede, e qualche volta anche quando è convocato, il Sergente d'armi può essere chiamato a prestare servizio presso il Sovrano (3).

Lo stesso avviene nella Camera dei Lords, ove i principali funzionari, e cioè il *Clerk of the Parliaments* ed il *Serjeant at arms*, hanno, per ciò che concerne il personale da essi dipendente, poteri eguali a quelli attribuiti al *Clerk* e al *Serjeant at arms* dei Comuni, e sono, come questi, nominati con lettera patente della Corona (4), insieme col *Gentleman Usher of the Black Rod*, il quale ha le funzioni di messaggero della Camera nelle occasioni solenni (5). Norme un pò diverse regolano, invece, anche in questa Assemblea, la nomina dei due *Clerks assistant*, che è devoluta al Lord Cancelliere, ma sotto riserva dell'approvazione della Camera (6).

(1) LOWELL. *The Government of England*. London, 1908, Vol. I, pag. 263.

(2) ERSKINE MAY. *Op. cit.*, Vol. I, pagg. 198-199 — REDLICH, *Op. loc. cit.*

(3) PORRITT. *The unreformed House of Commons*. Cambridge, 1903, Vol. I, pag. 491.

(4) ERSKINE MAY. *Op. cit.*, Vol. I, pagg. 196-197.

(5) LOWELL. *Op. cit.*, Vol. I, pagg. 402-403.

(6) ERSKINE MAY. *Op. cit.*, Vol. I, pag. 196.

L'intervento del potere regio nella nomina dei maggiori funzionari dei due rami del Parlamento britannico si riconnette, però, alla origine storica dell'ufficio di codesti funzionari ed al carattere di veri ufficiali della Corona, che anticamente essi avevano nelle Assemblee politiche inglesi e che per talune speciali attribuzioni conservano ancora. Si tratta, insomma, anche qui di forme tradizionali, le quali si spiegano agevolmente, quando si risalga col pensiero alla formazione storica di codeste Assemblee, e si consideri come ad essa si riconnetta in generale quell'intreccio, che ancora perdura, del Parlamento inglese con tutto l'organismo dell'amministrazione dello Stato (1), data la quadruplice posizione che il Gran Consiglio dei Baroni aveva nell'antico diritto. Forme le quali, se si conservano immutate per quel religioso rispetto delle tradizioni, che è caratteristica speciale di tutta la vita pubblica inglese, non vulnerano sostanzialmente l'autonomia effettiva delle due Camere, come non menoma l'indipendenza della Camera dei Comuni la condizione della conferma regia, cui, sempre per rispetto alla tradizione, è ancora formalmente sottoposta la nomina ad un ufficio di ben maggiore importanza, l'elezione dello *Speaker*. #

D'altronde non mancano i freni a codesto intervento del potere esecutivo in un campo riservato nel nostro e in quasi tutti i Parlamenti alla esclusiva competenza delle Assemblee interessate. Infatti, non solo, come è stato accennato, la nomina di taluni dei funzionari ora menzionati è condizionata alla approvazione della Camera cui essi debbono prestare i loro servizi, ma tutti, una volta nominati, passano alla esclusiva dipendenza dell'Assemblea stessa e soltanto a richiesta di questa possono essere sospesi o rimossi dalle loro funzioni (2). Anche i poteri attribuiti ai *Clerks* e ai *Serjeants-at-arms* dei Lordi e dei Comuni in ordine al personale dei rispettivi uffici trovano un limite ed un freno nella facoltà riservata in ciascuna Camera a speciali Comitati di determinare gli stipendi dei singoli funzionari e quindi implicitamente di non assegnarli affatto a coloro che i Comitati stessi ritenessero indegni di essere nominati o meritevoli di allontanamento. È insomma il *power of purse*, come argutamente è stato definito, quello

(1) GNEIST. *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin, 1883, I Band, S. 175-187.

(2) REDLICH. *Op. loc. cit.* — ERSKINE MAY. *Op. cit.*, pagg. 196-199.

di cui, in questa materia, tali Comitati sono investiti (1) e per mezzo del quale possono imporre la loro volontà.

E di loro esclusiva competenza è altresì la concessione degli assegni di riposo ai funzionari di ciascuna Assemblea; in questa materia, anzi, la Camera dei Lordi, allo scopo di meglio assicurarsi la più illimitata libertà di determinazione, concluse con la Tesoreria nel 1869 uno speciale accordo (2).

Questi Comitati sono: per la Camera dei Lordi il « *The House of Lords Offices Committee* » (prima chiamato *Select Committee on the Office of the Clerk of the Parliaments and Office of the Gentleman Usher of the Black Rod*), designato al principio di ogni sessione e composto di 26 Pari, tra cui sono di diritto il Lord Cancelliere, il Lord Ciambellano, il Lord Maggiordomo e il *Chairman of Committees*, il quale lo presiede; e per la Camera dei Comuni il Comitato corrispondente « *The House of Commons Offices Committee* », designato dallo Statuto 52 di Giorgio III, capitolo 11, e costituito dallo *Speaker*, dai Segretari di Stato, dal Cancelliere dello Scacchiere, dal *Master of the Rolls* e dall'*Attorney e Solicitor General*, se essi sono anche membri della Camera (3).
Attribuzioni di tali Comitati sono inoltre, per la Camera di cui sono rispettivamente emanazione, l'esame e l'approvazione del bilancio interno, predisposto dal *Clerk*, prima dell'invio del bilancio stesso alla Tesoreria.

2. — A questo proposito è importante avvertire che gli stanziamenti i quali, in base a tali previsioni, sono concessi sul bilancio dello Stato per le due Camere, non corrispondono al totale delle spese preventivate per ciascuna Camera, le quali per l'esercizio 1928-29, ad

(1) Report from the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Houses of Lords and Commons permanent Staff. *Accounts and Papers*. 1899, Vol. IX, 286.

(2) Report from the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Houses of Lords and Commons permanent Staff. Copy of Correspondence between the Secretary to the Treasury and the Clerk of the Parliaments respecting the Estimates of the House of Lords Offices. *Accounts and Papers*, 1894, LXIX-85.

(3) Report from the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Houses of Lords and Commons permanent Staff. *Accounts and Papers*. 1899, Vol. IX, 286. — REDLICH. *Op. loc. cit.*

esempio, ammontarono a sterline 54.856 per la Camera dei Lordi e a sterline 355.270 per la Camera dei Comuni (1), ma soltanto alla differenza fra detta somma ed il ricavato presunto dei diritti di cancelleria su quei Bills privati, sconosciuti negli altri Parlamenti, i quali, come è noto, comprendono tutta una serie di affari che originariamente rientravano nella competenza del potere regio, ma che negli ultimi due secoli sono stati vincolati al consenso del Parlamento e ora ritornano periodicamente dinanzi alle due Camere per ottenerne l'approvazione (2). Ora appunto i diritti che su questi *Private Acts* i due rami del Parlamento esigono, e che ammontano a somme non indifferenti (3), formano, secondo il 12 e 13 *Victoria Acts*, cap. 72, entrate proprie di ciascuna Camera (4).

Ed ecco un altro carattere differenziale, non più di mera forma, ma di sostanza e di importanza capitale, tra le Assemblies politiche inglesi e quelle del Continente. Non solo perchè queste ultime non hanno entrate proprie, distinte da quelle dello Stato, ma anche perchè « la moltitudine degli affari di questa specie, la loro natura tecnico-giuridica e la necessità di una certa continuità di indirizzo nella loro trattazione esigono un personale burocratico fisso, che, sotto la guida dello *Speaker*, disimpegni « *auch eine Reihe von Verwaltungsfunktionen* », come scrive lo Gneist, una serie di funzioni insomma che negli altri Stati sono di competenza dell'Amministrazione ordinaria (5).

Così questo sistema di *Bills*, tanto strettamente e sostanzialmente connesso con tutto l'indirizzo particolare dell'Amministrazione pubblica inglese, il quale costituisce, come nota il Mohl, un istituto che si allontana completamente da tutti i sistemi di governo in uso nel Continente, facendo penetrare profondamente il Parlamento inglese nel campo proprio dell'Amministrazione (6), ha altresì per effetto di fare quasi

(1) *Accounts and Papers*, 1929-30, Vol. XVIII, pagg. 60-61.

(2) GNEIST, *Op. loc. cit.*

(3) Il provento di questi diritti, nel ricordato esercizio 1928-29, fu per la sola Camera dei Lordi di circa 21.000 lire sterline. (*Accounts and Papers*, 1929-30, Vol. XXV, pagg. 338-339).

(4) GNEIST. *Op. cit.*, I Band. S. 180.

(5) GNEIST. *Op. cit.* I Band. S. 177-179.

(6) MOHL. *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. Erlangen 1856, II Band, S. 79.

assumere, in un certo senso ed entro determinati confini, anche alle Amministrazioni interne delle Camere legislative la fisionomia di organi dell'Amministrazione generale dello Stato, carattere che, invece, esula completamente dalle Amministrazioni interne degli altri Parlamenti. 4

3. — Anche nel Parlamento del Giappone il Segretario generale, al quale spettano, in ciascuna delle due Camere, la nomina di tutti gli impiegati e la direzione dell'amministrazione interna, è di nomina dell'Imperatore (1). }

E nella stessa vicina Svizzera i servizi amministrativi delle Assemblee legislative federali non hanno affatto un'organizzazione autonoma, ma la segreteria dell'Assemblea federale dipende direttamente dal Cancelliere della Confederazione (2), come nella maggior parte dei Cantoni ai servizi dei vari Consigli provvedono le rispettive Cancellerie cantonali.

Non in tutti i Cantoni tuttavia, perchè, ad esempio, il Gran Consiglio del Cantone di Ginevra riconobbe fin dal 1847 la opportunità di dare al proprio Ufficio di Presidenza « la possibilità di agire direttamente senza dover passare sempre attraverso la Cancelleria dello Stato », come scriveva la Commissione incaricata della revisione del « Règlement du Gran Conseil de la République et Canton de Genève »; ed in conformità delle proposte fatte a tale scopo dalla Commissione stessa, il Regolamento, che fu approvato il 22 ottobre 1847, stabilì che l'Assemblea dovesse avere a sua esclusiva disposizione i funzionari necessari per il regolare svolgimento dei suoi lavori (3).

Sono però, anche queste, eccezioni le quali trovano agevole spiegazione, per il Giappone nel diverso clima politico-sociale in cui il sistema rappresentativo in quello Stato ha avuto vita, e per la Svizzera nella fisionomia tutta particolare dei suoi ordinamenti, costruiti 3

(1) HISATSUNA FURUYA. *Il sistema rappresentativo al Giappone* (in « Biblioteca delle scienze politiche ». Serie II, Vol. 10, pag. 157).

(2) *Bollettino Parlamentare*. Roma, 1931, N. 1, pag. 230 e segg.

(3) Manuale ad uso della Commissione incaricata della redazione di un nuovo Regolamento per la Camera dei Deputati. Torino, 1863, pagg. 190-191 e 196-198.

sulla base della partecipazione diretta e continua del popolo al governo della cosa pubblica, per guisa che questa speciale prerogativa ha bene potuto apparire superflua.

4. — In generale, invece, può dirsi che, pur con diversità di ordinamenti da Assemblea ad Assemblea, il principio dell'autonomia amministrativa ed economica abbia trovato in tutti i Parlamenti moderni completa ed incondizionata applicazione (1).

Così in Austria la legge organica del Consiglio Nazionale creato dalla nuova Costituzione del 1° ottobre 1920, al paragrafo 11, espressamente stabilisce che spetta al Presidente, d'accordo col secondo e col terzo Presidente, di approvare, nei limiti stabiliti dal bilancio federale,

(1) A qualche limitazione formale l'esercizio di questa autonomia era ancora subordinato, fino al 1918, nel Reichsrat austriaco e nei Parlamenti di alcuni degli Stati che costituivano l'Impero germanico.

In Austria, infatti, dove il bilancio del Reichsrat (non dissimilmente, del resto, da quello del Reichstag germanico e da quelli della maggior parte delle Diete nazionali degli Stati della Confederazione germanica) era approvato per legge nella forma stessa dei bilanci delle altre Amministrazioni statali e, come ogni altra legge, soggetto alla sanzione sovrana, le Amministrazioni interne della Camera dei Deputati e della Camera dei Signori erano ancora in vario modo collegate con l'Amministrazione del Ministero dell'interno, e con vincoli più stretti di quelli che tra il 1849 e il 1852 tennero unite in Piemonte al Ministero dell'interno le Amministrazioni dei due rami del Parlamento subalpino. A tal punto, anzi, che la gestione dei fondi stanziati per le spese delle due Camere austriache era materialmente esercitata dal Ministero dell'interno, e la nomina degli impiegati delle due Camere era formalmente fatta dal Ministro dell'interno, così come ogni provvedimento concernente tali funzionari era emanato dal Ministro stesso. D'altro canto, però, ogni spesa relativa a ciascuna Camera del Reichsrat doveva sempre essere autorizzata dal Presidente dell'Assemblea a cui si riferiva; e per tutti i provvedimenti concernenti funzionari del Reichsrat occorreva sempre il consenso del Presidente dell'Assemblea alla quale questi funzionari prestavano l'opera loro, o dei due Presidenti quando si trattava di impiegati della Biblioteca, della Revisione e Stenografia e della Questura, comuni ai due rami del Reichsrat (NEISSER. *Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates*. Wien und Leipzig, 1909, S. 44), talchè nei decreti relativi era sempre inserita la formula *mit Zustimmung des Praesidenten* o *mit Zustimmung der Praesidenten*, ed anzi in pratica codesti provvedimenti erano emanati soltanto su proposta dei Presidenti stessi. In realtà, quindi, l'intervento del

le spese del Consiglio Nazionale, e di competenza del Presidente stesso è anche la nomina dei funzionari e impiegati subalterni della sua Segreteria, i quali tutti sono equiparati, nei riguardi del loro stato, dei loro doveri e dei loro diritti, agli altri impiegati federali (1).

Nel Belgio, tanto al Senato quanto alla Camera dei Rappresentanti, le norme fondamentali che assicurano ai due rami del Parlamento

Ministro dell'interno era meramente formale e costitutiva, più che altro, un omaggio reso al ferreo concetto dell'unità dello Stato, che ha sempre informato tutto il diritto pubblico tedesco.

Carattere analogo aveva in Baviera (REINDL. *Kommentar zum Bayerischen Beamtengesetz*. München, 1913, S. 762. *Preussische Abgeordnetenhaus* - 21 Legislaturperiode. V Session. Bericht der 14 Kommission betreffend die Rechte des Landtags - Praesidenten und Beamten), in Sassonia (*Gesetz und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen* 16 Stück vom Jahre, 1904, S. 344-345 — MAYER. *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen*. Tübingen 1909, S. 152 in « Das Oeffentliche Recht der Gegenwart »), nel Baden (*Preussische Abgeordnetenhaus* - Bericht der 14 Kommission betreffend die Rechte des Landtags — WALZ. *Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden*. Tübingen 1908, S. 83), nel Württemberg (GöZ. *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. Tübingen, 1908, S. 106-107 e 556-558), nell'Essen e nel Brunswick l'intervento del Sovrano, non nella gestione economica interna di quelle Assemblee legislative, la quale era anche allora lasciata interamente ai rispettivi Uffici di Presidenza (tranne forse in Sassonia, ove i Presidenti delle due Camere erano anche in questa materia tenuti a prendere determinati accordi col Gabinetto), ma nella nomina dei funzionari delle varie Assemblee, anzi, in generale, soltanto di quelli cui era riconosciuta la qualità di veri e propri impiegati dello Stato. In tali casi, infatti, la nomina avveniva sempre su proposta degli Uffici di Presidenza delle singole Assemblee, quando non era addirittura opera di questi e sottoposta al Sovrano per la sola sanzione o a lui semplicemente comunicata. (HATSCHKE. *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*. Berlin und Leipzig, 1915, I Band, S. 251-252).

Nel Reichstag germanico e nei due rami del Landtag prussiano, invece, non si aveva neppure allora questa apparente ingerenza del potere esecutivo; ma in ciascuna di codeste Assemblee i poteri concernenti l'amministrazione interna si accentravano tutti nelle mani del Presidente — PERELS. *Das autonome Reichstagsrecht*. Berlin, 1903, S. 18-20 — GÖRRES. *Das Reichsbeamtengesetz*. Berlin, 1908, S. 144 — HATSCHKE. *Op. cit.* S. 210-215 — RÖNNE. *Op. cit.*, I Band, S. 330-331 — PLATE, *Die Geschäftsordnung des Preussischen Abgeordnetenhauses*. Berlin, 1904. S. 43, 46 e 269.

(1) *Geschäftsordnung des Nationalrates*. Wien, 1928. Oesterreichische Staatsdruckerei. S. 6-7.

l'esercizio di questa prerogativa, sono rimaste sostanzialmente immutate dal 1848, quando, come più innanzi è stato accennato, furono prese a modello dal Parlamento Subalpino. Così, tanto nell'una quanto nell'altra Camera, il *Greffier*, che corrisponde al nostro Segretario generale, è eletto direttamente dall'Assemblea in cui deve esercitare le sue funzioni. Tutti i servizi sono posti sotto l'autorità dell'Ufficio di Presidenza e quelli legislativi dipendono direttamente dal Presidente dell'Assemblea, quelli amministrativi da cinque Questori, che nel Senato sono eletti per la durata della legislatura e nella Camera per un biennio. La Camera nomina inoltre una speciale Commissione di contabilità interna, composta di sei deputati e presieduta dal Presidente della Camera o da un Vicepresidente da lui delegato, alla quale sono devolute quelle funzioni di esame della contabilità dei fondi, di verifica e accertamento dei conti e, in base alle proposte dei Questori, di compilazione del bilancio interno dell'Assemblea, che nel Senato sono invece tuttora, come nella Camera nostra, esercitate dallo stesso Ufficio di Presidenza (1).

In Bulgaria il Regolamento dell'Assemblea Nazionale contiene un apposito Capo (il Capo XV) dedicato esclusivamente alla « Amministrazione interna dell'Assemblea », il quale comincia con la dichiarazione che « il Presidente ha la direzione ed il controllo supremo di tutti i servizi dell'Assemblea » (art. 92) e dispone, tra altro: che dal Presidente stesso sono nominati ed esonerati, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, tutti gli impiegati e commessi dell'Assemblea (art. 97); che « i Questori sovrintendono alla gestione economica, all'inventario, al materiale, alla regolarità e al buon ordine dell'Assemblea » (art. 94); che una Commissione di sei membri, presieduta dal Presidente meno anziano dell'Assemblea, esamina alla fine di ogni sessione tutti i conti dell'Assemblea e riferisce sulle entrate e sulle spese della sessione precedente (art. 95). (2)

In Cecoslovacchia i due Regolamenti del 15 aprile 1920 stabiliscono che, tanto alla Camera quanto al Senato, il Presidente insieme con i Vice-Presidenti forma l'Ufficio di Presidenza (*Praesidium*), al quale spetta la direzione della Camera e l'amministrazione degli affari

(1) *Bollettino Parlamentare*. Roma, 1931, N. 1, pag. 190 e segg.

(2) *Bollettino Parlamentare*. Roma, 1931, N. 1, pag. 209 e segg.

che la concernono (art. 8); e fra le attribuzioni del *Praesidium* in ciascuna Assemblea comprendono espressamente « l'organizzazione dei servizi di segreteria, di stenografia e di biblioteca » e le deliberazioni relative alle spese, nell'ambito del bilancio interno dell'Assemblea (art. 9). Tutti i servizi della Camera e del Senato sono posti alla diretta dipendenza del rispettivo Presidente (art. 10). E quanto ai funzionari ed impiegati subalterni dei due rami del Parlamento, l'articolo 10 nell'uno e nell'altro Regolamento egualmente dispone che la loro nomina ed il loro stato giuridico ed economico saranno regolati da una legge speciale. Questa legge è stata emanata contemporaneamente ai due regolamenti il 15 aprile 1920 e stabilisce che i funzionari ed impiegati occorrenti per gli uffici della Camera dei Deputati e del Senato sono nominati dai rispettivi Presidii di concerto col Ministro dell'interno (art. 1), il quale li propone scegliendoli sia fra quelli che da lui direttamente dipendono sia anche fra gli impiegati di altri uffici pubblici, qualora il Presidio dell'Assemblea interessata lo desideri (art. 2), come deve sempre sostituirli con altri, quando ne sia richiesto dai Presidii stessi (art. 14), alla cui esclusiva dipendenza, ad ogni modo, questi impiegati passano, per quanto si attiene al loro ufficio, dal momento in cui sono chiamati a prestare servizio nell'una o nell'altra Assemblea (1).

Anche in Danimarca le amministrazioni interne dei due rami del Parlamento sono alla esclusiva dipendenza dei rispettivi Presidenti e — particolarità degna di nota — anche il sindacato contabile sui loro consuntivi, sottratto, come da noi, agli organi ordinari di controllo della pubblica amministrazione, è affidato ad uno speciale revisore dei conti nominato dai due Presidenti (2).

In Francia — non sarà superfluo, dopo avere esposto con tanta ampiezza la formazione storica e le vicende successive delle amministrazioni interne di quelle Assemblee legislative, dare qui un breve cenno del loro assetto attuale — il Regolamento della Camera dei Deputati stabilisce che: Il Presidente ha l'alta direzione ed il controllo di tutti i servizi legislativi, ma le spese che concernono tali servizi

(1) *Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Cechoslovakischen Staates*. Staatsdruckerei in Prag. Jahrgang 1920, LXI Stück.

(2) GOOS e HANSEN. *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*. Tübingen, 1913, S. 86 (in « Das öffentliche Recht der Gegenwart ». Band XX).

non possono essere fatte senza il preventivo parere dei Questori. I Questori hanno la direzione ed il controllo di tutti i servizi amministrativi. Essi abitano nel palazzo della Camera dei Deputati (Art. 131). La Commissione di contabilità verifica ed appura i conti, anche quelli anteriori non regolati. Essa fa un inventario generale dei mobili di proprietà della Camera. I Questori preparano il bilancio della Camera; la Commissione di contabilità lo esamina e lo sottopone alla approvazione della Camera in seduta pubblica. Le spese della Camera sono regolate per esercizi come il bilancio dello Stato. I membri della Presidenza non possono far parte della Commissione di contabilità. (Art. 133) (1).

E sostanzialmente analogo è, in questo campo, l'ordinamento interno del Senato, con la sola differenza che il bilancio di quella Assemblée è preparato direttamente dalla Commissione interna di contabilità, composta di 18 membri, anzichè dai Questori (art. 133), e che formalmente i servizi legislativi sono posti sotto l'autorità e direzione dell'intero Ufficio di Presidenza, anzichè del Presidente, come alla Camera (art. 139) (2).

In Grecia il Regolamento della Camera dei Deputati disciplina in modo singolarmente accurato e minuzioso tutto l'ordinamento della amministrazione interna di quella Assemblée, dedicandovi ben 44 articoli (art. 91 a 134). In linea di massima l'articolo 94 stabilisce che « La nomina, la promozione e la facoltà di disporre di tutti i funzionari, impiegati e agenti degli uffici spetta soltanto al Presidente della Camera, dinanzi al quale è prestato il giuramento d'ufficio prescritto dalla legge »; e l'articolo 100 dispone che « La Camera in ciascuna sessione ordinaria, prima dell'approvazione del bilancio generale dello Stato, approva il bilancio complessivo delle sue spese per l'anno finanziario successivo », bilancio che è presentato alla Camera dal suo Presidente insieme con una relazione della Commissione di contabilità. Anzi quell'articolo testualmente aggiunge che l'approvazione di tale bilancio da parte della Camera « costituisce deliberazione obbligatoriamente esecutiva senza modificazione per la sua registrazione nel bi-

(1) *Bollettino Parlamentare*, Roma, 1931, N. 2, pagg. 333-334.

(2) *Ib.* pag. 307.

lancio generale dello Stato indipendentemente dai bilanci dei Ministeri e in genere per la sua esecuzione ». E prosegue:

« Il bilancio della Camera, dopo essere stato approvato e trascritto integralmente nel verbale ufficiale, è trasmesso in estratto al direttore generale della ragioneria dello Stato, che è obbligato ad eseguire subito la registrazione di cui sopra.

« In assenza della Camera per l'approvazione del nuovo bilancio, il Presidente emette una deliberazione, che ha vigore anche per l'anno finanziario successivo, di stanziamento secondo il precedente anno finanziario, con le modificazioni che egli deliberi; ma il totale del bilancio in questo caso non può essere superiore a quello dell'anno precedente.

« Il Presidente della Camera ha diritto, anche prima dell'approvazione del bilancio da parte della Camera, di trasmettere al Ministero delle finanze il progetto di bilancio dell'anno finanziario successivo corredato da una sua deliberazione; il Ministero delle finanze è obbligato a includerlo nel progetto generale di bilancio ».

L'articolo 102, poi, dichiara che « tutte le spese della Camera sono liquidate con mandati emessi per il loro pagamento dal Presidente »; l'articolo 103 che « i mandati emessi dal Presidente sono presentati soltanto alla Corte dei Conti per il controllo e per l'esame a forma di legge, applicandosi per analogia le norme relative al controllo preventivo e avendo il Presidente tutti i diritti e le facoltà di un Ministro ». Infine l'articolo 133 dichiara che « nel caso di scioglimento della Camera il Presidente continua a dirigere i servizi di Segreteria e di Questura sino alla riunione della nuova Camera ed esercita fino a quel momento tutti i diritti contemplati nelle disposizioni dei Capi XIII e XIV del Regolamento » (1).

In Norvegia il capo della Segreteria dello Storthing è nominato al principio della legislatura dall'Assemblea e ad esso è riservata la direzione effettiva di tutti gli uffici dello Storthing, ad eccezione della biblioteca, alla quale sovrintendono tre commissari eletti al principio di ogni legislatura (2).

(1) Cfr. *Bollettino Parlamentare*, Roma 1930, N. 3, pag. 255-265.

(2) MOREAU et DELPECH. *Op. cit.*, Vol. II, pagg. 385-419.

In Olanda ciascuna delle due Camere nomina direttamente il capo della propria Segreteria ed un capo aggiunto. La nomina degli altri impiegati avviene, tanto alla Camera quanto al Senato, per il tramite di una Commissione degli affari interni, alla quale è riservata pure, in ciascuno dei due rami del Parlamento, la compilazione del bilancio interno, che è poi da essa direttamente sottoposto all'approvazione dell'Assemblea da cui emana (1).

In Spagna anche nelle attuali Cortes, come già in Assemblee precedenti, alla organizzazione dei servizi interni, alla gestione dei fondi corrisposti dal Tesoro per le spese delle Cortes ed in genere alla loro amministrazione interna è preposta una « Commissione di governo interno » costituita del Presidente, del Primo Segretario delle Cortes e di altri nove deputati eletti dall'Assemblea. Alla segreteria, all'archivio e alla redazione degli atti ufficiali delle Cortes sovrintendono, però, i quattro Segretari, che, insieme col Presidente e coi quattro Vicepresidenti, costituiscono l'Ufficio di Presidenza delle Cortes (2).

In Svezia l'articolo 35 della legge organica del 22 giugno 1866 stabilisce che « il personale, che ogni Camera riterrà siale necessario durante la sessione, sarà nominato dal Presidente e da un certo numero di membri designati a questo scopo, d'accordo col Segretario ». E l'articolo 80, dopo aver disposto che alla redazione di tutti gli atti e alla spedizione di tutti gli affari comuni alle due Camere del Riksdag debba attendere una Cancelleria speciale del Riksdag sotto la sorveglianza di due membri per ciascuna Assemblea, dichiara che a questi quattro Commissari del Riksdag, d'accordo con i Presidenti e i Vice Presidenti delle due Camere, spetta la scelta e la nomina del personale di detta Cancelleria.

Il Regolamento comune alle due Camere del Riksdag dispone inoltre che il bilancio interno del Riksdag deve essere stabilito in una adunanza comune dai Presidenti, dai Segretari, e dai Presidenti dei Comitati permanenti delle due Camere. E i Regolamenti particolari di ciascuna di queste affidano la cura di ordinare le spese ad esse rispettivamente occorrenti: per la prima Camera ai due Commissari incaricati

(1) MOREAU et DELPECH. *Op. cit.*, Vol. II, pagg. 421-488.

(2) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*. Appendice 19 al num. 3.

della vigilanza sulla Cancelleria del Riksdag, e per la seconda Camera a tre Commissari speciali, nominati a questo effetto (1).

5. — In alcuni degli Stati, poi, i quali, o per essere sorti dalla grande guerra o per rivolgimenti politici subiti in conseguenza di questa, hanno Costituzioni di data recente, il principio della completa autonomia delle Camere legislative nella formazione, direzione e controllo dei loro organi interni ha trovato espressa sanzione in particolari disposizioni delle Costituzioni stesse.

Così nella vicina Albania l'articolo 33 della Costituzione del 1º dicembre 1928 dispone:

« L'amministrazione degli uffici del Parlamento viene esercitata secondo il Regolamento interno. Il bilancio del Parlamento viene proposto dalla Presidenza e regolarmente votato dall'Assemblea » (2).

E già precedentemente l'articolo 28 della nuova Costituzione del Reich Germanico, dell'11 agosto 1919, aveva stabilito:

« Il Presidente esercita il diritto del proprietario (*Hausrecht*) e il potere di polizia negli edifici del Reichstag. L'amministrazione interna dipende da esso. Esso delibera sulle entrate e sulle spese interne, in conformità del bilancio del Reich, e rappresenta il Reich in tutti gli affari giuridici e contenziosi dell'amministrazione del Reichstag » (3).

Questa disposizione della Costituzione ha trovato, poi, una integrazione nelle disposizioni del nuovo Regolamento del Reichstag, il quale all'articolo 19 ha aggiunto che « il Presidente nomina, in conformità delle norme di legge e delle norme generali di amministrazione, gli impiegati del Reichstag preveduti dalla pianta organica e li colloca a riposo. Assume e licenzia i salariati. È la suprema autorità degli impiegati del Reichstag ». E all'articolo 24 ha stabilito che il bilancio del Reichstag debba essere redatto e presentato all'approvazione della Assemblea dallo stesso Ufficio di Presidenza, che è formato dal Presidente, dai Vicepresidenti e dai Segretari (4).

(1) DARESTE. *Op. cit.* 4ª ediz. Vol. II, pagg. 522 e 533 e *Bollettino Parlamentare*, Roma 1930, n. 3, pag. 268-278.

(2) *Bollettino Parlamentare*, Roma 1929, N. 1, pag. 586.

(3) DARESTE. *Op. cit.* 4ª ediz., Vol. I, pag. 65.

(4) *Bollettino Parlamentare*, Roma 1930, N. 2, pag. 325.

E norme analoghe si leggevano nelle Costituzioni degli Stati principali nei quali il Reich, sino alla sua recentissima riforma costituzionale, si suddivideva:

Così la Costituzione dello Stato libero di Baviera, del 14 agosto 1919, all'articolo 29 stabiliva:

« La nomina, la retribuzione e la revoca dei funzionari del Landtag, nonchè il loro statuto e la vigilanza di servizio a cui sono sottoposti, sono disciplinati dal Regolamento del Landtag, in quanto la legge non disponga altrimenti » (1).

L'articolo 20 della Costituzione dello Stato libero di Prussia, del 30 novembre 1920, statuiva:

« Il Presidente amministra, con la competenza di un Ministro di Stato, il complesso degli affari economici del Landtag, in conformità del bilancio; esso esercita la vigilanza di servizio su tutti i funzionari e impiegati del Landtag, assume e licenzia i salariati, e d'accordo con l'Ufficio di Presidenza nomina e revoca i funzionari di ruolo del Landtag. Rappresenta lo Stato in tutti gli atti e nelle contestazioni giuridiche concernenti la sua amministrazione. Esercita il diritto del proprietario (*Hausrecht*) e il potere di polizia nei locali del Landtag (2).

E l'articolo 12 della Costituzione dello Stato libero di Sassonia, del 1º novembre 1920, analogamente disponeva:

« Il Presidente esercita il diritto del proprietario e il potere di polizia negli edifici del Landtag. È incaricato dell'amministrazione interna. Delibera sulle entrate e sulle spese, in conformità del bilancio dello Stato, e rappresenta lo Stato in tutti gli atti e in tutte le contestazioni giuridiche relative all'amministrazione del Landtag. I funzionari di ruolo del Landtag sono funzionari di Stato » (3).

Anche l'articolo 29 della Costituzione della Repubblica Polacca, del 17 marzo 1921, statuisce che il Maresciallo (Presidente) della Dieta designa i funzionari della Dieta e risponde dei loro atti dinanzi alla Assemblea. E l'articolo 37 della stessa Costituzione aggiunge che la disposizione dell'articolo 29 si applica anche al Senato (4).

(1) DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. I, pag. 130.

(2) DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. I, pag. 223.

(3) DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. I, pag. 237.

(4) DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. II, pag. 282-283.

In Ungheria, infine, l'articolo 46 della Legge Costituzionale 22 del 1926, sulla Camera Alta della Dieta, ha stabilito:

« Il servizio è assicurato nelle due Camere della Dieta dal quadro unico dei funzionari, impiegati ed altro personale del Corpo Legislativo. I Presidenti delle due Camere designano, di comune accordo, la parte di questo personale che presterà servizio stabilmente nella Camera Alta.

« L'autorità sul personale della Dieta (nomine, promozioni, ripartizione, licenziamento, collocamento a riposo, potere disciplinare) è esercitata dal Presidente della Camera dei Deputati; tuttavia, per quanto concerne il personale destinato stabilmente al servizio della Camera Alta, la vigilanza ed il potere disciplinare spettano al Presidente di detta Camera.

« Il Presidente della Camera dei Deputati ordina le spese previste in bilancio concernenti il personale ed il materiale delle due Camere.

« Tutto ciò che concerne la gestione dell'edificio comune occupato dalle due Camere (palazzo nazionale) e l'uso dei locali è stabilito dal Presidente della Camera dei Deputati; tuttavia i locali che saranno destinati alle deliberazioni e ai lavori della Camera Alta saranno determinati di comune accordo dai Presidenti delle due Camere e sottoposti all'autorità del Presidente della Camera Alta » (1).

6. — Sarà opportuno aggiungere, per non limitare questa esposizione ai Parlamenti europei, che anche il Regolamento della Camera dei Deputati della Repubblica Argentina comprende espressamente tra le attribuzioni del Presidente (art. 37) quelle di presentare all'approvazione della Camera il suo bilancio interno, nominare tutti gli impiegati, ad eccezione dei Segretari (i quali, in virtù dell'articolo 42 dello stesso Regolamento, sono nominati direttamente dall'Assemblea), e rimuoverli, quando lo ritenga opportuno ai fini del servizio; mentre, dal canto loro, i Segretari debbono sottoporli i preventivi degli stipendi e delle spese per gli uffici ed il palazzo e adempiere alle altre funzioni ad essi affidate dal Presidente nell'esercizio delle proprie facoltà in materia economica (art. 45), nonchè fare al Presidente le proposte necessarie per la nomina dei vari impiegati ed am-

(1) DARESTE. *Op. cit.* 4ª ediz. Vol. II, pag. 65.

ministrare i fondi della Segreteria sotto il diretto controllo del Presidente (art. 50, 51). Una Commissione della Camera, e cioè quella per le petizioni e la verifica dei poteri, è poi incaricata di riferire alla Camera stessa sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici e sulla erogazione annuale dei fondi del bilancio speciale dell'Assemblea (art. 65) (1).

E finalmente, per chiudere col Parlamento della più grande nazione retta fuori d'Europa a sistema rappresentativo, e che per la singolarità delle sue istituzioni e dei suoi costumi politici merita sotto ogni aspetto la maggiore considerazione, vuolsi avvertire che nel Congresso degli Stati Uniti d'America l'amministrazione interna, tanto nel Senato quanto nella Camera dei Rappresentanti, in forza dei relativi *standing orders*, è retta da speciali Comitati permanenti nominati da ciascuna Assemblea nel proprio seno, i quali sono il *Committee to Audit and Control the Contingent Expenses of the Senate*, composto di cinque senatori, per il Senato, e il *Committee on Accounts of the House of Representatives*, composto di undici membri, per la Camera dei Rappresentanti. A ciascuno di questi Comitati è appunto affidata la vigilanza sulla gestione del *contingent fund* stanziato per le spese della rispettiva Assemblea. Vi sono inoltre Comitati comuni ai due rami del Congresso, come il *Joint Committee on the Library*, composto di cinque membri del Senato e di cinque della Camera dei Rappresentanti, per la biblioteca e le opere d'arte del Congresso, ed il *Joint Committee on Printing*, composto di tre membri per ciascuna Assemblea, per la stampa e la distribuzione degli atti di ciascuna Camera e del Congresso.

Quanto al personale, i funzionari più importanti, cui poi spetta la nomina degli impiegati minori che debbono coadiuvarli nel disimpegno delle loro mansioni, sono, per disposizione della stessa Costituzione federale del 17 settembre 1787, nominati dall'Assemblea nella quale devono esercitare il loro ufficio. Nella Camera dei Rappresentanti essi sono eletti per acclamazione, al principio di ogni legislatura, prestano giuramento come i membri della Camera e rimangono in ufficio fino alla nomina dei loro successori. Tali funzionari sono: il Clerk (segretario generale), il *Sergeant at Arms*, il *Door-Keeper* (capo del personale), il *Post-master* (mastro di posta), nonchè, in conformità dei

(1) *Bollettino Parlamentare*, Roma 1931, N. 2, pagg. 268-271.

sentimenti e degli usi del paese, il *Chaplain* (cappellano). Di questi funzionari il più importante è il *Clerk*, il quale è il vero capo della amministrazione interna, perchè, oltre ad alcune attribuzioni di carattere politico legislativo, ha l'incarico di preparare i bilanci interni, preventivi e consuntivi, dell'Assemblea e provvede, con l'approvazione del *Committee on Accounts*, a tutte le spese necessarie al funzionamento dell'Assemblea e dei suoi varî Comitati. Egli è sostituito, in caso d'assenza o di impedimento, da un *chief clerk* da lui designato. Il *Sergeant at Arms* ha come sua funzione normale l'incarico di mantenere l'ordine sotto la direzione dello *Speaker*, di fare eseguire gli ordini dell'Assemblea e di pagare le indennità ai membri del Congresso. Il *Door-Keeper*, poi, veglia al mantenimento dei privilegi dell'Assemblea e nello stesso tempo ha la custodia e la responsabilità di tutti gli oggetti mobili ed immobili di pertinenza di questa, nonchè l'incarico della polizia e del mantenimento dell'ordine nei locali del Campidoglio.

Tutte queste funzioni sono esercitate anche nel Senato da un *Secretary of the Senate*, da un *Sergeant at Arms* e da un *Assistant Door-Keeper*, che hanno, in genere, attribuzioni rispettivamente analoghe a quelle dei loro colleghi della Camera dei Rappresentanti, coi quali sono espressamente tenuti a prendere gli accordi necessari per tutto quanto è di interesse comune delle due Assemblee (1).

(1) BRYCE. *The American Commonwealth*. New York, 1911, Vol. I, pag. 135 e appendice — DESCHLER. *Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States*. Washington 1931, pag. 10, 13 e 288-330 — *Senate Manual containing the standing Rules and Orders of the United States Senate*. Washington 1931, pag. 30-32 e 128-184. — JOLLETT. *The Speaker of the House of Representatives*. New York, 1896, pagg. 341-344.

PARTE SECONDA

**ESAME DI ALCUNE QUESTIONI DI DIRITTO PUBBLICO E PRIVATO A CUI DÀ LUOGO L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
O CHE CON QUESTA SONO CONNESSE**



CAPITOLO V

CARATTERE PUBBLICO DELLE AMMINISTRAZIONI INTERNE DEL PARLAMENTO

1. — Uno studio dell'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative non può, però, limitarsi ad una ricerca delle ragioni e dei fondamenti di codesta autonomia, ad un tentativo di ricostruzione del processo di formazione storica degli organi mediante i quali essa viene esercitata e ad una sommaria esposizione delle varie forme che tali organi hanno assunto nelle Assemblee nostre ed in quelle dei principali Stati retti a sistema rappresentativo. Se vuole riuscire, per quanto è possibile, completo ed organico, deve affrontare altresì l'esame delle più importanti questioni di carattere giuridico, a cui l'esercizio della autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative ha dato motivo e che appaiono di qualche interesse anche dal punto di vista teorico.

Tali sono quelle che si riferiscono alla natura giuridica delle Amministrazioni interne delle Camere legislative, alla esistenza, o meno, della personalità giuridica di queste Assemblee, alla loro eventuale rappresentanza in giudizio, alla impugnabilità o meno dei loro atti di amministrazione interna dinanzi alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, ed infine al carattere di impiegati di Stato ed alla particolare condizione giuridica dei funzionari del Parlamento.

Certo le difficoltà che una soluzione soddisfacente di talune di queste questioni presenta, non sono poche nè lievi. Esse non possono, però, dispensare dall'esaminare anche questo lato del problema: rendono anzi doverosa una siffatta disamina, che sarà qui tentata col proposito di portarvi una grande obiettività, e quella maggior chiarezza e concisione che le difficoltà della materia consentono. Gioverà solo avvertire, per evitare errori o pericolose generalizzazioni, poichè diversa nei singoli Stati è, sotto questo rispetto, la posizione di fatto e di diritto delle varie Assemblee legislative, ed è antico principio che *etiam modica*

circumstantia facti magnam inducit diversitatem juris; che le considerazioni qui esposte si riferiscono esclusivamente ai due rami del Parlamento Italiano e, implicitamente, a quelle altre Assemblee soltanto che con le nostre abbiano identità di condizione.

2. — Premessa questa necessaria avvertenza, e passando senz'altro alla prima delle indagini sopra indicate, quale sia cioè il carattere specifico delle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative, sembra non possa esservi dubbio che, nonostante la qualifica di *interne*, data a tali Amministrazioni forse per meglio escludere, persino nella denominazione, la possibilità di qualsiasi ingerenza o controllo da parte di altri organi o poteri *esterni*, esse abbiano carattere pubblico.

Compito di queste Amministrazioni non è, infatti, di servire all'interesse *privato* singolo o collettivo *delle persone* che formano le Assemblee legislative, ma *unicamente* quello di agevolare *alle assemblee* stesse l'esercizio indipendente delle funzioni altissime che ad esse sono conferite dallo Statuto, apprestando quell'insieme di mezzi (funzionari e mezzi materiali ed economici) che ad ogni assemblea, come ad ogni organo dello Stato in genere, occorre per potere svolgere la propria attività.

Non si tratta, insomma, di organismi o istituti sorti con fini di utilità *privata*, a servizio di interessi *privati*, singoli o collettivi, *diversi da quelli dello Stato*, ma di organismi e istituti creati esclusivamente *nell'interesse dello Stato* medesimo, cioè con *fine essenzialmente pubblico*, come avviene appunto in tutti quei casi in cui lo Stato o uno dei suoi organi agisce nell'interesse comune. E deve riconoscersi che è all'adempimento di un vero e proprio compito di Stato che, sia pure nella limitata e modesta sfera ad esse attribuita, le Amministrazioni interne dei due rami del Parlamento cooperano, se non vuolsi negare che, non solo di interesse generale della Nazione sia l'indipendente esercizio della funzione legislativa, ma compito e fine dello Stato assicurarla.

Evidente è, pertanto, il carattere pubblico delle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative. Si può anzi aggiungere che esse hanno tutti i caratteri di un vero servizio pubblico, se servizi pubblici sono gli organismi istituiti per soddisfare ai bisogni o agli interessi generali di un Paese (1), e se essi comprendono appunto, come fu acutamente

(1) SIMONET. *Traité de droit public et administratif*. Paris, 1902, n. 1129.

scritto, l'insieme dei mezzi, personale e materiale, coi quali un ente pubblico adempie al suo compito o ad una parte determinata di esso (1).

Non fanno difetto, invero, nelle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative i tre elementi che la dottrina moderna considera come costitutivi di ogni servizio pubblico; e cioè, oltre ad un compito considerato come obbligatorio per lo Stato (e quale sia quello cui adempiono le Amministrazioni interne delle Camere è stato detto testè), un certo numero di impiegati ordinati a gerarchia ed una certa quantità di ricchezza destinata all'attuazione di esso (nella specie, la dotazione inscritta nel bilancio delle finanze) oltre tutti quegli altri mezzi materiali (edifici, mobili etc.) che taluni scrittori, distinguendoli in modo specifico dai mezzi finanziari, annoverano pure tra gli elementi costitutivi di un servizio pubblico (2).

3. — D'altra parte questo loro carattere non ha e non può avere come conseguenza di fare altresì considerare le « Amministrazioni interne » dei due rami del Parlamento come una ruota di quel complesso ingranaggio che si suole comprendere sotto la denominazione di *Amministrazione dello Stato*. Chi a siffatta conclusione volesse giungere, dovrebbe dare a questa espressione un significato completamente differente da quello che nella dottrina le è stato sempre attribuito. Variano infatti e sono disformi tra loro le definizioni che dell'*Amministrazione dello Stato*, in generale, danno gli scrittori, ma tutte concordano nell'assegnare all'*amministrazione* una sfera di azione compresa in quella del *potere esecutivo* e degli organi che ne dipendono. Ed invero anche quegli scrittori i quali non giungono sino ad identificare addirittura il potere esecutivo con l'*amministrazione* e nemmeno accettano la rigorosa definizione della scuola tedesca che fa capo al Laband, secondo cui « l'*amministrazione* è la somma delle azioni e delle manifestazioni della volontà dello Stato *sottomesse alla direzione del Capo dello Stato* » (3), considerano pur sempre l'*amministrazione* come un

(1) MOREAU. *Manuel de droit administratif*. Paris, 1909, pag. 55.

(2) Cfr. MOREAU. *Op. loc. cit.* — HAURIU. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, 1903, pag. 187 — BERTHÉLEMY. *Droit administratif*. Paris, 1923, pag. 24.

(3) LABAND. *Le droit public de l'empire allemand*. Trad. franc. Paris, 1900-1904, Vol. II, pag. 509.

aspetto dell'azione del potere esecutivo (1), una parte (2), un ramo di questo potere (3).

Non è possibile, dunque, concepire l'amministrazione come operante al di fuori della sfera del potere esecutivo ed indipendentemente da questo, o i suoi organi come organi diversi ed indipendenti da quelli del potere esecutivo (4).

Nè si dimentichi che la separazione dei poteri, la quale forma ancora la base del diritto pubblico moderno — se pure giustamente intesa ormai come divisione *normale*, neppure piena e assoluta, delle singole forme di attività, legislativa, giurisdizionale, amministrativa, dello Stato fra ordini diversi di organi, non come divisione del potere di impero statale, il quale rimane uno e indivisibile nello Stato, cui appartiene (5), e presso di noi subordinata anche alle nuove norme

(1) ORLANDO. *Principi di diritto amministrativo italiano*. Firenze, 1925, n. 43 — Cfr. DE GIOANNIS GIAQUINTO. *Corso di diritto pubblico amministrativo*. Firenze, 1877-1881, Vol. 3, pagg. 652 e seg. — BONASI. *Amministrazioni pubbliche*. Digesto Italiano, Vol. 3, Parte I, pagg. I, 8 e 9 — MEUCCI. *Istituzioni di diritto amministrativo*. 5ª ediz. Torino, 1905, pag. 1. — RANELLETTI. *Istituzioni di diritto pubblico italiano*, 2ª ediz. Padova, 1931, pag. 60 e seg. — D'ALESSIO. *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*. Torino 1932. Vol. I, pagg. 8 e seg. — DONATI. *Principi generali di diritto amministrativo*. Padova, 1932, pagg. 1-2.

(2) PERSICO. *Diritto amministrativo*, Napoli, 1892, Vol. I, Cap. V — ROMANO. *Corso di diritto costituzionale*. 3ª ed. Padova, 1932, pagg. 320-321

(3) DE LUCA. *Principi di diritto amministrativo*. Napoli, 1914, Vol. II, pag. 17 — DUCROCQ *Cours de droit administratif*. Paris, 1897, I, pagg. 28-29 — LAFERRIÈRE. *Traité de la juridiction administrative*. Paris, 1896. Tome II, pag. 33.

(4) Cfr. FORTI. *Diritto amministrativo*. Napoli, 1931. Vol. I, pagg. 7-19.

(5) Cfr. RANELLETTI. *Principi di diritto amministrativo* nn. 185 e 186. D'altra parte, nel suo *Traité de droit constitutionnel* (Paris 1928, Vol. II, pp. 660-690), il DUCUIT dimostra che neppure LOCKE nè MONTESQUIEU, considerati come i creatori della teoria della separazione dei poteri, la concepirono mai nel senso rigoroso in cui essa fu attuata dalla Costituzione francese del 1791, ma piuttosto come una ripartizione di funzioni, la quale non esclude, anzi esige, una azione reciproca dei vari poteri, l'uno sull'altro, ed un'intima collaborazione.

E, infatti, tra gli insegnamenti del MONTESQUIEU, a torto posti nell'oblio, che il DUCUIT opportunamente richiama a conforto della sua

dettate dalla legge del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo e dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del Potere Esecutivo di emanare norme giuridiche — prende per punto di partenza, non la differenza di contenuto o di qualità degli atti dello Stato, *ma la differenza di situazione degli organi* incaricati degli affari dello Stato (1).

Sarebbe quindi assurdo di fare rientrare in quel complesso di organi e di funzioni che si suole comprendere sotto l'espressione generica di *Amministrazione dello Stato*, anche le Amministrazioni interne delle Assemblee legislative, mentre codesti organismi, pure esercitando funzioni e compiendo atti di carattere amministrativo, come la loro stessa denominazione indica, restano però sempre emanazione *immediata ed esclusiva* degli organi del *potere legislativo*, e sono creati ed operano all'unico fine e con l'unico oggetto di coadiuvare le Assemblee, da cui dipendono, nell'esercizio delle loro funzioni.

Lo avverte espressamente uno dei maggiori scrittori nostri di diritto pubblico, il Santi Romano, in un suo recente volume, quando, dopo avere precisato che «l'amministrazione è quella parte della funzione esecutiva che concerne interessi pubblici speciali o gruppi di tali interessi», aggiunge: «Ora quando le nostre leggi parlano di pubblica amministrazione, di atti amministrativi, e così via, di regola queste espressioni *non si riferiscono a quelle attività amministrative in senso materiale che sono compiute da organi legislativi o dalle autorità giudiziarie: quelle, per esempio, delle singole Camere* in ordine alla nomina, alla revoca, alla disciplina dei propri impiegati o alla gestione della loro biblioteca» (2).

Ed alla stessa conclusione era già venuto, per altre considerazioni, anche l'Hatschek nell'accurato studio sul diritto parlamentare germanico (*Das Parlamentsrecht des deutschen Reichs*), che egli nel 1915 pubblicò per incarico avutone dallo stesso Reichstag.

dimostrazione, è anche questo, che giova qui riprodurre integralmente: «*Si la puissance exécutive n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique, car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances*». (*Esprit des lois*, livre XI chap. VI).

(1) LABAND. *Op. cit.* Tome II, pag. 505. Cfr. ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*. Padova, 1930, Vol. I, pag. 7 e DONATI, *Op. cit.*, pagg. 1-5.

(2) ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*, pagg. 5 e 8.

Ponendosi infatti il quesito: « Quale sia la natura giuridica dell'Amministrazione interna del Reichstag (*Reichstagsverwaltung*) » l'Hatschek aveva risposto:

« Innanzitutto occorre stabilire che l'amministrazione del Reichstag *non è una parte dell'Amministrazione generale dell'Impero*. Questa differenza è già determinata dal fatto che in linea di principio l'attività del Reichstag implica controllo dell'Amministrazione dell'Impero, e quindi necessariamente anche da un punto di vista teorico (*begrifflich*) deve essere distinta da quella. Conseguentemente *anche l'attività preparatoria* dell'attività del Reichstag, cioè l'Amministrazione del Reichstag, deve in linea di principio essere distinta dall'Amministrazione dell'Impero.

« Ma l'Amministrazione del Reichstag non rientra nell'Amministrazione dell'Impero, anche per il motivo che essa ha una struttura interamente diversa. Infatti ogni ramo di amministrazione dell'Amministrazione generale dell'Impero deve avere un vertice (*Spitze*) supremo, un ufficio centrale, il quale è responsabile della sua attività tanto di fronte all'Imperatore quanto di fronte al Parlamento. Ora l'Amministrazione del Reichstag manca di un simile vertice, poichè nè il Reichstag è *una autorità* (*Behörde*), nè lo è il Presidente del Reichstag (1). Inoltre se anche si volesse considerare il Presidente del Reichstag come una *autorità*, egli ad ogni modo non sarebbe mai responsabile di fronte all'Imperatore del modo come adempie al suo ufficio.

« E quindi neanche l'Amministrazione del Reichstag può essere qualificata come Amministrazione dell'Impero » (2).

4. — Un dubbio, tuttavia, potrebbe ancora essere affacciato: quali enti pubblici che adempiono a servizi di Stato, e ciò nonostante restano fuori dell'orbita diretta dell'Amministrazione dello Stato (*reine*

(1) Quest'ultima affermazione, troppo assoluta, è contraddetta dal fatto, ricordato subito dopo dallo stesso Hatschek, che proprio in Germania il paragrafo 156 della legge sugli impiegati del Reich dichiara che per gli impiegati del Reichstag « l'*Autorità* ad essi preposta è soltanto il Presidente del Reichstag ». Sarebbe stato quindi più corretto dire che il Presidente del Reichstag non è un'*Autorità amministrativa* del Reich, come più oltre sarà dimostrato (V. Cap. VII pagg. 146-148).

(2) HATSCHKEK. *Op. cit.*, S. 249.

Staatsverwaltung) non possono forse queste Amministrazioni classificarsi fra quegli enti autarchici che nel diritto pubblico tedesco, con espressione adoperata per primo dallo Gneist, e poi resa così ambigua, sono chiamati *Selbstverwaltungskörper* e nel diritto pubblico francese *corps d'administration propre* o, con espressione più nazionale, *établissements publics*?

Ma anche contro una simile ipotesi sta, come una pregiudiziale, il fatto che i fenomeni giuridici e gli ordinamenti che con codeste espressioni sogliono designarsi nella scienza e nella pratica, nonostante la loro varietà, sono sempre ordinamenti ed istituti che non escono fuori dell'orbita dell'Amministrazione e sono sottoposti alla tutela e vigilanza di organi del potere esecutivo, mentre ad una cotale tutela e vigilanza l'articolo 61 dello Statuto e tutta la nostra prassi costituzionale dal 1848 ad oggi sottraggono certamente le Assemblee legislative, anche per quanto concerne le loro Amministrazioni interne.

Inoltre i servizi pubblici che gli enti autarchici su richiamati personificano, sono sempre servizi pubblici *speciali*. Pur rappresentando, cioè, un interesse generale, che giustifica la loro classificazione come servizi pubblici, essi *interessano in modo speciale un gruppo più ristretto* che la Nazione stessa, in quanto o hanno una sfera d'azione limitata ad una determinata circoscrizione territoriale, oppure sono *destinati* soltanto ad una determinata categoria di persone, presenti o future, mentre il resto della Nazione non ne fruisce in maniera diretta (1).

E pertanto, per potere ravvisare nelle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative servizi pubblici i quali interessano soltanto *speciali* categorie di cittadini, occorrerebbe anzitutto che i deputati o i senatori costituissero una particolare « *sfera di persone per le quali ed in favore delle quali* questa porzione di amministrazione pubblica esiste e deve essere gerita in modo speciale da una persona morale speciale di diritto pubblico », come scrisse il Mayer (2) a proposito della designazione dello scopo dei *Selbstverwaltungskörper* in genere. Occorrerebbe insomma che i deputati o i senatori ne fossero i *destinatari*, come lo stesso autore chiama codeste persone, o gli *amministrati*, come li denomina

(1) MICHOD. *La théorie de la personnalité morale*. Paris, 1906, I, pag. 299 — Cfr. MOREAU. *Manuel de droit administratif*. Paris, 1909, pag. 36 — MAYER *Droit administratif allemand*. Paris, 1903, IV, pag. 260 e 266.

(2) MAYER. *Op. cit.*, IV, pag. 266.

il Marchi (1), subietti, cioè, quali appartenenti, quali interessati all'attività dell'ente, di diritti e di doveri.

Ma le Camere sono *organi dello Stato, non enti autarchici* (2), *non costituiscono centri collettivi e permanenti di interessi distinti o di volontà diverse dagli interessi o dalla volontà dello Stato*, come sarà dimostrato più oltre, tanto che anche in esse manca l'elemento fondamentale della persona morale di diritto pubblico, qualunque sia la dottrina che in tale argomento, nel contrasto fra le varie scuole, voglia accogliersi, e cioè tanto se questo elemento si voglia ravvisarlo nella *volontà* quanto se lo si faccia consistere nell'*interesse* o *scopo*; tanto peggio poi se si affermi la insufficienza di questi due elementi separatamente presi e si riconosca la necessità di fondare sull'unione di entrambi la nozione del diritto soggettivo, del quale pertanto la potestà di volere sarebbe l'elemento formale, e lo scopo o interesse quello materiale.

Ancor meno quindi possono avere volontà, interessi o scopi propri le Amministrazioni interne dei due rami del Parlamento, le quali sono semplici organi di carattere burocratico, che le singole Camere rispettivamente si sono costituite per una esplicazione autonoma di talune funzioni d'ordine amministrativo necessarie per l'esercizio dei loro poteri: funzioni che unicamente a tutela del prestigio e dell'indipendenza delle Assemblee stesse sono a tali organi demandate, anzichè a quelli ordinari dell'Amministrazione dello Stato, cui altrimenti per il loro contenuto materiale spetterebbero.

Questo, d'altronde, non esclude, anzi conferma, che, in quanto appunto l'attività di dette Amministrazioni interne è volta, come già è stato osservato, non a vantaggio delle persone che compongono l'una o l'altra Camera, ma unicamente ad agevolare l'azione degli organi costituzionali per mezzo dei quali la volontà della Nazione si manifesta e prende forma concreta, esse adempiano ad una funzione, se pure molto modesta certamente, di carattere generale, anzi nazionale (3).

(1) MARCHI. *L'istituto giuridico dell'autarchia*. Modena, 1904, pag. 259.

(2) ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I, pag. 99.

(3) Alla stessa conclusione giungeva anche su questo punto, per quanto concerneva il Reichstag, l'Hatschek, il quale nel suo volume sopra ricordato scriveva: « Ma l'Amministrazione del Reichstag non è neppure un'ammini-

5. — Concludendo, dunque, deve dirsi che si tratta di istituti di carattere pubblico, anzi di Stato, ma di specie anomala ed eccezionale, assolutamente refrattari alle ordinarie categorie scientifiche ed anche del diritto positivo — come, indagando la vera natura di questi singolari istituti, affermarono il Mortara nel suo commentario alle leggi di procedura civile e, con lui, la Corte Suprema del Regno in una notevole decisione, di cui sarà fatto cenno più oltre — i quali mentre, per la funzione che esercitano, dovrebbero considerarsi come organismi di pubblica amministrazione, invece, per rispetto agli organi costituzionali di cui sono emanazione immediata ed esclusiva, restano completamente al di fuori dell'Amministrazione, pur senza avere una propria personalità.

Questo spiega perchè le norme alle quali sono assoggettate in generale le Amministrazioni dello Stato ed il personale che vi è addetto, di regola si applichino a questi singolari organismi statali soltanto in quanto una particolare disposizione di legge o una deliberazione delle rispettive Assemblee, o dei loro Uffici di Presidenza, ad essi in modo espresso le estenda.

strazione autonoma (Selbstverwaltung). Infatti il Reichstag non è una corporazione, esso è piuttosto un organo immediato dello Stato, che deriva direttamente dalla Costituzione la sua posizione e quindi non è soggetto alla vigilanza che l'Amministrazione dell'Impero e quelle dei singoli Stati rispettivamente esercitano sugli enti di amministrazione autonoma. Nonostante tutto ciò, l'Amministrazione del Reichstag, se pure non Amministrazione dell'Impero, è una pubblica Amministrazione. Intanto essa serve all'interesse pubblico; poi di fronte ad ogni privata amministrazione, per esempio di un istituto, di una corporazione ecc. la sua attività è contrassegnata dalle tre seguenti prerogative di diritto pubblico: 1°) dal principio dell'articolo 27 della Costituzione, la cosiddetta « autonomia », secondo cui la sfera di affari del Reichstag non può soggiacere al controllo, comunque foggato, di un'altra autorità; 2°) dalla norma di diritto che i funzionari del Reichstag (§ 156 Reichsbeamten-gesetz) hanno i diritti ed i doveri degli impiegati del Reich e che l'autorità ad essi preposta è soltanto il Presidente del Reichstag; 3°) dalla disposizione che i plichi che dal Reichstag partono o al Reichstag sono indirizzati, sono assimilati a quelli provenienti dalle autorità del Reich o ad esse indirizzati, cioè sono trasmessi in franchigia ». (HATSCHEK. *Op. cit.*, pagg. 249-250).

CAPITOLO VI

LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NON HANNO PERSONALITÀ GIURIDICA

1. — La negazione della personalità giuridica delle Amministrazioni interne delle Assemblee legislative non implica evidentemente di per sé che una siffatta personalità debba senz'altro escludersi anche per quegli enti maggiori di cui codeste amministrazioni sono lo strumento, vale a dire per le Assemblee stesse.

Nei riguardi di queste, invero, il problema appare subito di ben altra complessità e di meno agevole soluzione. Però, mentre non mancano scrittori come il Rossi (1), il Grasso (2), il Marie (3), l'Arancio Ruiz (4), i quali hanno attribuito alle Assemblee legislative la personalità giuridica, o almeno, come, nella prima edizione del suo trattato di diritto amministrativo, l'Hauriou, « une sorte de personnalité morale » (5), la dottrina prevalente nega a questi enti la personalità giuridica o morale che dir si voglia.

Ed a ragione, crediamo. Le Camere legislative, infatti, ammoniva giustamente lo Jellinek, non sono corporazioni: *Parlamentarische Kammern sind keine Korporationen* (6). Certo, la concezione che « ciascuna delle Camere debba in realtà essere considerata come una corporazione » si accorda con molte delle disposizioni del diritto parlamentare

(1) ROSSI LUIGI. *I principi fondamentali della rappresentanza politica*. Bologna, 1894, Vol. I, pagg. 217-268.

(2) GRASSO. *I presupposti giuridici del diritto costituzionale*. Genova, 1898, pagg. 170 e segg.

(3) MARIE. *Le droit positif et la juridiction administrative*. Paris, 1903, Tome II, pag. 297.

(4) ARANCIO RUIZ. *Op. cit.*, 408-414.

(5) HAURIOU. *Précis de droit administratif*. Paris, 1903, pag. 350.

(6) JELLINEK. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg 1892 S. 161.

moderno - come avverte il Duguit, che pure non osa farsene sostenitore - e dà una soluzione elegante ai problemi che fa nascere la forza obbligatoria dei Regolamenti delle Assemblee legislative (1). Ma una siffatta concezione delle Camere sarebbe in troppo stridente contrasto con l'idea dell'unità dello Stato e con la dominante teoria di diritto pubblico intorno alla loro posizione di organi statali (2), posizione assolutamente incompatibile col concetto di persona giuridica (3).

Vero è, invece, che nei riguardi delle Assemblee legislative si riscontra in modo speciale la esattezza di quello che, a proposito di molti enti storici così dell'organizzazione civile come di quella ecclesiastica, è stato posto in chiaro con tanta acutezza dal Gierke (4), che cioè codesti enti hanno accolto sempre in sè elementi istituzionali ed elementi corporativi ad un tempo, con prevalenza ora degli uni ora degli altri, così da assumere talvolta la figura di corporazioni con una punta o impronta istituzionale (*Korporationen mit anstaltlicher Spitze*) tal'altra di istituti con una costituzione corporativa (*Anstalten mit korporativer Verfassung*). E pertanto anche nei Parlamenti, se pure l'elemento istituzionale è ormai di gran lunga prevalente, anzi assorbente, così da soverchiare l'altro e da imprimere a questi corpi politici il carattere fondamentale ed essenziale di organi dello Stato, può tuttavia nel loro ordinamento a collegio, accanto a questo elemento istituzionale assolutamente preponderante, rintracciarsi anche l'elemento corporativo.

Così è possibile che anche in questi alti corpi dello Stato, allo scopo di disciplinare l'unità sintetica nella pluralità, si vengano a stabilire, tra l'ente collettivo ed i singoli, taluni rapporti propri della corporazione, ed è innegabile che si attui in essi quella separazione di poteri e di responsabilità, che è caratteristica della persona giuridica, tra l'*universitas* e i *singuli*, i quali sono semplici fattori mutevoli e indifferenti della totalità in cui si accentra la sfera giuridica.

Ma tutto ciò non deve far cadere nell'errore in cui si è incorsi per molto tempo, ed in cui taluno permane tuttora, nel concepire la posi-

(1) DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*. Vol. IV, pag. 276.

(2) JELLINEK. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. S. 224-225.

(3) HANKE. *Grundriss des Verfassungsrechts*. Leipzig, 1905 S. 51.

(4) GIERKE. *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*. Berlin, 1887.

zione giuridica del Parlamento negli Stati costituzionali odierni. Non deve, cioè, fare dimenticare che il Parlamento è un organo statale, in siffatta sua qualità non diverso dagli altri, e che pertanto non può essere considerato come un corpo chiuso, autonomo, distinto in certo modo dallo Stato (1).

Ecco perchè le Assemblee legislative non hanno il carattere di particolari subietti di diritto. Esse non sono corporazioni, ma collegi statali, e ad esse non spettano diritti subiettivi, ma semplicemente competenze statali (2).

2. — Anche per la funzione legislativa si verifica, infatti, pur con caratteri peculiari, quello che avviene per tutte le funzioni dello Stato in genere. Ad ogni funzione statale corrisponde l'ordinamento di un gruppo più o meno complesso di persone, in vario modo coordinate o subordinate, che svolgono quella data attività (3). Ma questi individui, questi collegi, quali corpi collettivi, così chiamati ad esplicare in modo permanente l'attività dello Stato e cospiranti tutti al medesimo risultato, come i mille congegni di una macchina nelle loro involute combinazioni concorrono al funzionamento della macchina stessa, non hanno e non possono avere personalità distinta da quella dello Stato di cui sono organi.

Certo, il fatto che una determinata sfera di attribuzioni, cioè di compiti e di poteri dello Stato, si ponga nell'organizzazione dello Stato come un'unità permanente nel mutare delle persone ad essa preposte, unità che in queste persone vuole ed agisce, quindi compie anche atti giuridici per attuare i compiti che sono nella propria competenza, e come tale si distingue da ogni altro ufficio ed *appare* distinta dallo Stato considerato nella sua unità, può fare *apparire* l'organo come una persona, cioè come un soggetto di diritto a sè, distinto o diverso dallo

(1) ROMANO. *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato*. (In «Circolo giuridico», anno 1899, Vol. XXX, pag. 80).

(2) G. MEYER. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, 1905, S. 298.

(3) FERRARA. *Teoria delle persone giuridiche*. 2ª ediz. Napoli, 1923, pag. 636.

Stato (1). E così quasi involontariamente si fa strada il concetto di diritti appartenenti agli organi statali; e il Sovrano, le Camere, i Ministri, i Tribunali, le autorità amministrative si presentano al pensiero popolare come investiti di diritti; e la letteratura del diritto pubblico, anche se non riconosce a tali organi un diritto per sè stante, adopera tuttavia nel linguaggio ordinario modi di dire nei quali si parla di diritti, i cui possessori sarebbero gli organi dello Stato (2). Ma l'attività che i singoli organi spiegano, la volontà che essi manifestano, sono attività e volontà dello Stato, spiegate e manifestate unicamente ai fini e nell'interesse dello Stato stesso; ed i poteri che gli organi esercitano, appunto in quanto servono ai medesimi fini e al medesimo interesse, non possono essere considerati come diritti soggettivi, come poteri giuridici dell'organo, ma sono unicamente momenti e forme in cui il potere di impero dello Stato si esplica e dei quali i singoli organi hanno soltanto la competenza (3).

Nè questa competenza può mai costituire un diritto subiettivo degli organi stessi, poichè l'assegnazione delle singole sfere di azione che con una norma obiettiva di diritto ad essi è fatta, avviene, non nel loro interesse, bensì ed unicamente per una opportuna ripartizione delle funzioni, ai fini di un disciplinato svolgimento dell'attività dello Stato, nel quale però rimane sempre il diritto subiettivo all'esercizio di tutte queste competenze, cioè di tutto quel complesso di funzioni e di poteri che ciascuna di esse comprende. E pertanto tutte le contestazioni giuridiche che possono sorgere tra i vari organi intorno ai confini della rispettiva competenza, sono contestazioni intorno all'interpretazione di norme obiettive di diritto, non intorno a diritti subiettivi (4).

(1) RANELLETTI. *Gli organi dello Stato* (in « Rivista di diritto pubblico », 1909, Vol. 1, pag. 67) e *Principi di diritto amministrativo*. Napoli 1912, Vol. I, pag. 173 e segg.

(2) JELLINEK. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. S. 213.

(3) RANELLETTI. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova 1931, pag. 507. — ROMANO. *Corso di diritto costituzionale* pag. 106. — FORTI. Op. cit. pag. 318. — D'ALESSIO. *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*. Torino 1932, Vol. I, pag. 208-209.

(4) Lo JELLINEK e con lui tutta la moderna dottrina hanno ad esuberanza dimostrato come sia da escludere che lo Stato e l'organo possano for-

Con questo non si esclude che lo Stato possa, per ragioni di convenienza politica o sociale, dotare di autonoma capacità giuridica speciali corpi rappresentativi o istituzioni; ma evidentemente assurdo sarebbe pensare che ciò possa avvenire per organi che sono essenziali per la formazione, manifestazione o attuazione della volontà dello Stato, soprattutto per i suoi organi costituzionali, quali appunto le Camere legislative (1).

3. — Poste queste premesse, è evidente come non possa accogliersi il concetto che «il Parlamento considerato in corpo e nell'esercizio delle sue funzioni costituisce una vera persona morale avente determi-

mare due persone diverse in qualche rapporto giuridico tra loro: l'organo come tale non ha un'esistenza giuridica a sè o diritti distinti da quelli della persona morale che rappresenta, poichè esso non esiste che per questa persona, e quando il diritto sanziona uno dei suoi atti, gli interessi e la volontà che con questa sanzione vuole proteggere, sono l'interesse e la volontà della persona, non quella dell'organo.

D'altronde se lo Stato può esistere ed agire, è soltanto per mezzo dei suoi organi: tutta l'attività che esso spiega come formazione e manifestazione della volontà e come attuazione della medesima per il raggiungimento dei suoi fini, sia nella funzione giuridica che in quella sociale, è il risultato di una pluralità di organi. Si immaginino questi come non più esistenti, e si avrà il nulla giuridico — JELLINEK. *System* S. 215-216 — *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1900, S. 512-513.

(1) RANELLETTI. *Principi di diritto amministrativo*. Napoli, 1912, pp. 175-176.

Così il MEUCCI ammette che possa giovare allo Stato «di creare una amministrazione anche sotto l'aspetto del diritto autonoma, con facoltà, diritti, obblighi e patrimonio separato, ad essa affidando un compito che veramente sarebbe proprio dello Stato medesimo»; ma soggiunge subito: «Certamente non può questo accadere dei fini essenziali dello Stato» (*Op. cit.*, pag. 169).

Di diversa opinione, per quanto riguarda questa possibilità, sono il CAMMEO e il FERRARA.

Il CAMMEO, infatti, vuol vedere in ciascuno degli organi costituzionali dello Stato (Camera, Senato, Gabinetto, Corona) la personificazione, in misura più o meno esatta, di diverse tendenze e di diversi interessi sociali «che così sono dallo Stato assimilati e determinano poi il suo fine ed il suo indirizzo». (*Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, pag. 50). Ha però cura di avvertire, poco dopo, che gli organi costituzionali, pure

nati diritti, persona morale di cui il carattere pubblico non può essere contestato, persona morale capace di entrare in relazione con altre persone » (1), in quanto questa affermazione si risolve nell'attribuire agli organi del potere legislativo come diritto subiettivo quella che è una semplice competenza.

E nemmeno che « la personalità giuridica della Camera si afferma poi specialmente nel possesso e nell'esercizio del diritto di essere organo precipuo della volontà dello Stato, sia in ordine alla funzione giuridica

essendo dotati di diritti subiettivi, « non sogliono ricevere a difesa di essi una completa tutela giurisdizionale » (*ibid.* pag. 51). Non solo. Ma, dopo aver soggiunto che il fatto che tali diritti « fra noi non sieno completamente svolti e protetti non è una ragione per negarli », continua: « Affrettiamoci però a constatare che, come non esiste per essi alcuna protezione giuridica, così non se ne richiede da alcuna parte la istituzione » (pagg. 51-52).

Da parte sua il FERRARA, premesso che anche i Corpi rappresentativi e istituzionali dello Stato possono avere autonoma capacità giuridica, ritiene che non sia da distinguere a tale riguardo tra compiti essenziali e non essenziali per concluderne che lo Stato « solo questi ultimi può distaccare e porre come subietti giuridici »; e poichè al riconoscimento statuale non vi sono limiti prefissi, afferma che « domani la Camera dei Deputati e la Corte di Cassazione potrebbero essere riconosciute come persone giuridiche » e che soltanto si può dietro uno studio minuzioso dei vari casi venire alla constatazione che certi organi *per difetto di riconoscimento* non sono persone giuridiche, ma non dire che non sono persone giuridiche *perchè* sono organi.

Ad ogni modo, sia pure sotto questo diverso aspetto, ammette anch'egli doversi pur sempre riconoscere che *esaminando la nostra legislazione risulta per regola:*

« I. — Non sono riconosciuti come enti a sè i Corpi rappresentativi od amministrativi od istituti che esercitano delle funzioni di una persona giuridica.

« Cominciando dallo Stato quindi non sono persone giuridiche:

« 1°) *Le Camere legislative* » (*Op. cit.*, pag. 640).

Lo stesso FERRARA poi osserva che anche in diritto romano, all'infuori del Senato dei decurioni, cui si riferisce il fr. 50.1. 25 « *Municipes, cum unum magistratum administrent etiam unius hominis vicem sustinent* » e che era riconosciuto come *universitas* in connessione con la speciale posizione di questi magistrati municipali, i quali erano tenuti solidalmente responsabili per la esazione delle entrate, ed all'infuori di speciali corporazioni di littori, apparitori, *viatores*, ecc., non risulta che i collegi di impiegati o ufficiali formassero *universitates*. (*Op. cit.*, pag. 637).

(1) MARIE. *Op. loc. cit.*

dello Stato, sia in ordine alla funzione amministrativa *lato sensu* » (1); o, come pure è stato scritto, che almeno « *une sorte de personnalité morale* » (la quale non si intende neppure bene qual genere di capacità, certo meno piena e meno completa, dovrebbe designare) debba a codeste Assemblee riconoscersi come « una conseguenza naturale del fatto che le Assemblee deliberanti hanno una volontà [determinata dalla maggioranza dei voti] » (2). Infatti la volontà, che codeste Assemblee, appunto per mezzo della maggioranza dei voti, sono chiamate ad esprimere, è precisamente ed unicamente la volontà dello Stato (3).

È vero che la manifestazione singola della volontà di ciascuna Assemblea, separatamente presa, può non identificarsi sempre con la volontà dello Stato, in quanto può, in singoli casi, non coincidere con quella degli altri organi coi quali l'Assemblea stessa concorre ad esercitare il potere legislativo.

Ma anche quando ciò avvenga, il dilemma è questo: o si tratta di una materia in cui la Costituzione riconosce piena efficacia giuridica anche alla manifestazione di volontà di una sola Camera, come ad esempio nella verifica dei poteri, ed allora è sempre la volontà dello Stato che in questa forma si esprime; oppure si tratta di argomento in cui occorre, affinché la manifestazione di volontà dello Stato possa dirsi avvenuta ed avere efficacia, che le manifestazioni di volontà dei singoli organi, tra cui è diviso l'esercizio del potere legislativo, coincidano, ed allora la deliberazione di una Assemblea che dissentisse da quella degli altri organi suddetti sarebbe giuridicamente inefficace. E quindi ogni manifestazione giuridicamente efficace di volontà delle Assemblee deliberanti non può essere che manifestazione di volontà dello Stato.

Del resto come potrebbe concepirsi un'attività della Camera dei Deputati o del Senato rivolta a scopi o a interessi diversi o distinti da quelli dello Stato?

« Il Parlamento ed il Governo, osserva il Duguit, non perseguono affatto scopi differenti e non hanno uno scopo distinto da quello dello Stato: essi perseguono in comune lo scopo generale ed essenziale dello Stato, formulare il diritto ed assicurarne la realizzazione; formano

(1) GRASSO. *Op. cit.*, pag. 171.

(2) HAURIUO. *Précis de droit administratif*. Paris, 1903, pag. 350.

(3) Cfr. ROMANO. *Corso di diritto costituzionale*. 3ª ed. Padova 1932, pag. 214.

dunque con lo Stato una persona sola; o più esattamente, non vi è che una sola persona, quella dello Stato, di cui essi esprimono la volontà, poichè lo Stato è la Nazione organizzata » (1).

4. — D'altronde lo stesso Hauriou sembra avere riconosciuto, dopo più maturo esame della questione, che l'attribuzione di una personalità morale, piena o imperfetta, alle Assemblee legislative è, se così vuoi, una possibilità teorica dell'avvenire, non costituisce una realtà del presente. Infatti in un altro suo volume, apparso alcuni anni dopo quello già ricordato, egli scrive: « Finalmente la personificazione delle ruote dello Stato *potrebbe* raggiungere il diritto costituzionale. È soltanto a questa condizione che *potrebbe* essere creata a questo una materia subiettiva, poichè la personalità globale dello Stato non vi ha, di per sè, alcuna applicazione. Allora l'organo esecutivo ed il Parlamento, *divenuti* delle persone morali, *tratterebbero* insieme giuridicamente, mentre non trattano che politicamente. Non so se *sarebbe bene o male*, dico che *sarebbe teoricamente possibile* » (2).

Non solo, ma nelle più recenti edizioni di quel primo suo volume lo stesso Hauriou non attribuisce nemmeno alle Assemblee deliberanti in genere, e fra esse alle Camere, « une sorte de personnalité morale », ma più esattamente dice soltanto che esse sono dotate di « une individualité administrative très-forte » (3).

5. — Nè, infine, si può — partendo dalla premessa che « la personalità di diritto pubblico è determinata, in alcuni criteri, diversamente dalla personalità di diritto privato » — affermare, come fu detto, che « dal solo fatto che la rappresentanza è un organo fondamentale e necessario, anzi l'organo principale nella più alta funzione di Stato, qual'è la funzione legislativa, deve dedursene la personalità » (4). Al contrario. È precisamente codesta qualità di organo fondamentale, necessario dello Stato, quella che esclude nelle Assemblee legislative, a prescindere da ogni altra considerazione, la possibilità di un'esistenza giuridica distinta, di una personalità propria, come già è stato osservato.

(1) DUGUIT. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1907, pag. 204.

(2) HAURIOU. *Principes de droit public*. Paris, 1910, pag. 689.

(3) HAURIOU. *Précis de droit administratif*. Paris, 1919, pag. 233.

(4) ROSSI LUIGI. *Op. cit.*, Vol. I, pag. 218.

Per negare, quindi, alle Assemblee legislative la personalità giuridica, è per lo meno superfluo argomentare che « le Assemblee moderne sono collegi, assemblee, che hanno un'esistenza giuridica soltanto se vengono convocate e fino a tanto che restano convocate: manca quindi ad esse una condizione essenziale per essere persone giuridiche, cioè la permanenza » (1). Tanto più che ad un siffatto argomento si è potuto opporre: che « vi è una certa permanenza formale anche quando le Camere sono chiuse, mediante l'Ufficio di Presidenza, o più ancora in alcuni Stati mediante un Comitato particolare »; che « la vita intermittente delle Camere è prodotta dall'opportunità di adattare l'organo alle funzioni che compie »; e che non vale neppure « l'osservazione che le Assemblee devono essere convocate dal Re, giacchè se tale competenza è attribuita al Re, è soltanto per la retta funzione dei poteri nello Stato, per l'ingranaggio armonico dei suoi organi; tanto è vero che in tutti gli Stati moderni sono posti limiti rigorosi per il tempo e per il modo della convocazione » (2).

* * * *

6. — Ma si potrebbe obiettare che tutto ciò ha riguardo esclusivamente alla funzione essenziale dei due rami del Parlamento, al loro aspetto predominante ed indelebile di interpreti della volontà nazionale, di organi della sovranità dello Stato, alla loro qualità, insomma, di enti politici, di consessi legislativi e trascura completamente un altro aspetto, sia pure meramente accessorio, che le Assemblee legislative assumono,

(1) RIEKER. *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*. Leipzig, 1893, S. 37.

(2) ROSSI LUIGI. *Op. loc. cit.*

Nello stesso senso si esprime l'ARANCIO RUIZ, il quale scrive: « Contro l'opinione della personalità è stato obiettato che manca la permanenza, condizione essenziale per aversi giuridica personalità. Ma a questa obiezione, che non riguarda il Senato, si replica che la Camera dei Deputati è di vero organo non permanente; sono però per legge permanenti i rapporti giuridici che la Camera crea, e pur quando essa è chiusa, pur quando è sciolta, rimane in permanenza un organo dell'organo per adempiere ai doveri richiesti dalla permanenza dei servizi interni ». (*Op. cit.*, pag. 411).

un'altra qualità giuridica che esse spiegano, quando, per l'autonomia che ad esse è riconosciuta nella sfera della loro gestione economica interna, amministrano fondi, contraggono obbligazioni e possono essere tratte in giudizio nelle persone che, in forza dei loro Regolamenti, le rappresentano.

In verità, la distinzione tra questi due aspetti, tra queste due qualità giuridiche, tra queste due funzioni, così diverse, delle Assemblee legislative non è arbitraria, anche se non possa condurre neppure essa a riconoscere alle Assemblee stesse la personalità giuridica.

Se infatti si può dissentire dalla Corte di Appello di Roma là dove, in una sentenza poi cassata dalla Corte Suprema, partiva senz'altro dal presupposto che la Camera dei Deputati, quando nella sfera della sua gestione economica interna per mezzo della sua Presidenza entra in rapporto con i terzi, contratti « come persona giuridica di diritto privato », sembra invece difficile negare la ragionevolezza e la acutezza di molte altre considerazioni in quella decisione stessa contenute, nella parte in cui era affermato che « ripugna non solo ai principi del diritto ma anche al più comune buon senso che la Camera dei Deputati, quando nella sfera della sua gestione economica interna, per mezzo della sua Presidenza, contratta con i terzi, *possa obbligarsi anche come consesso legislativo ed impegnarsi a votare o respingere in tale qualità un dato disegno di legge sotto pena, in caso di inadempimento, del risarcimento dei danni.*

« È ammissibile — continuava la Corte — che possa formare oggetto di contrattazione privata l'esercizio della più alta funzione dello Stato, cioè della funzione legislativa? È ammissibile che uno dei due rami del Parlamento nel contrattare con i terzi come persona giuridica obblighi se stesso anche come consesso legislativo e vada così incontro, in caso di inadempimento, a responsabilità di carattere patrimoniale? Basta porre soltanto la questione per risolverla negativamente. La validità di una obbligazione di tal genere ripugna, come è stato detto, non solo al buon senso, ma anche ai principi più elementari del diritto pubblico e del privato: del diritto pubblico, perchè la funzione legislativa alla pari della giudiziaria deve essere pienamente libera ed indipendente e non subire coercizione di sorta (tanto è vero che gli articoli 41 e 51 dello Statuto vietano il mandato imperativo e dichiarano i Senatori e i Deputati insindacabili nelle opinioni da loro espresse e nei voti dati nelle Camere); del diritto privato, perchè chi contratta in una data

qualità non rimane obbligato in una qualità diversa, specialmente poi quando, assumendo tale diversa qualità, cessa di essere persona giuridica, ossia subietto di diritti patrimoniali » (1).

7. — È vero che questa sentenza della Corte d'Appello di Roma fu cassata da un'altra della Corte Suprema, estensore il Mortara, nella quale si legge:

« Le Camere del Parlamento sono organi esclusivamente di azione politica così per la loro natura come per le finalità delle loro funzioni, e la Corte d'Appello cadde senza dubbio in errore credendo discernere nella Camera dei Deputati una personalità di diritto privato, fornita di diritti patrimoniali, diversa dalla personalità di diritto pubblico investita del potere legislativo.

(1) Corte d'Appello di Roma nella causa Talamo e Mannaiolo c. Camera dei Deputati.

Nella specie la Camera, dopo aver bandito un concorso per la costruzione di una nuova aula ed avere approvato in *Comitato segreto* la relazione della Commissione che presceglieva appunto il progetto presentato dagli architetti Talamo e Mannaiolo, aveva respinto il disegno di legge che stanziava i fondi per l'esecuzione del progetto stesso. Di qui, da parte degli autori del progetto, una domanda giudiziale di risarcimento di danni.

La stessa distinzione era stata fatta il 3 maggio 1899 dal Tribunale di Roma, in occasione di un'azione analoga promossa egualmente contro la Camera da un altro dei partecipanti allo stesso concorso, l'ing. Parboni, con la seguente motivazione, che, per una completa esposizione di tutte le opinioni, non è forse superfluo riferire:

« L'azione del Parboni, limitata con le conclusioni alla sola rivalsa dei danni a causa della pretesa violazione di contratto da parte della Commissione chiamata a decidere del concorso, e conseguentemente imputabile alla Camera che nominò quella Commissione e ne seguì la decisione, non si può estendere al Ministro del Tesoro, solo perchè il bilancio della Camera fa parte del bilancio di quel Ministero, come è detto nella comparsa dell'attore.

« La Camera dei Deputati, come rappresentanza della Nazione e come potere legislativo, è un ente politico che in forza dello Statuto costituzionale entra nel Governo dello Stato e vive della vita del Governo con fondi segnati ogni anno sul bilancio generale dello Stato, quale è quello del Tesoro. Come corpo e congregazione di uomini intenti all'esercizio di quelle attribuzioni in forza di mandato comune è un ente a sè, autonomo, che in virtù dell'articolo 61 dello stesso Statuto costituzionale si governa da sè con Regola-

« Il vero è che *ciascuna Camera del Parlamento è un organo della sovranità politica e quindi frazione di un organismo complesso*, la vita del quale si svolge tutta nelle sfere del diritto pubblico; *se la semplice frazione di un organismo non può concepirsi fornita di personalità nel senso giuridico della parola*, l'organo di una sovranità non può concepirsi sottoposto all'ordinamento del diritto privato a somiglianza degli enti morali riconosciuti dallo Stato, giusta l'articolo 2 del Codice civile.

« Le Camere parlamentari spiegano alcune forme di attività giuridica nel senso del diritto privato, ma conviene andar cauti nel classificare codesti fenomeni, che sono di specie anomala ed eccezionale, sensibilmente refrattaria alle categorie e agli schemi del diritto privato e positivo. A scopo di garantire la indipendenza assoluta di ciascuna Camera di fronte agli altri organi supremi della sovranità politica fu riconosciuta ad esse la prerogativa di avere un proprio bilancio e di disporre senza controllo la erogazione nei rispettivi servizi interni occorrenti ad assicurarne il funzionamento materiale. Non come conseguenza della loro natura e nemmeno come condizione essenziale del loro ufficio politico, *ma come prerogativa utile all'esercizio di questo*, ciascuna Camera, *pur mancando di ogni requisito e presupposto di personalità giuridica*, compie ordinariamente una serie di atti, nei quali ad un contenuto reale di sovranità si accompagnano forme giuridiche proprie del diritto privato, come nomine di impiegati e serventi, provviste di carte, stampe, forniture d'altro genere, ecc. *Questa attività non ha per substrato*

mento interno, cioè proprio, e può bene annoverarsi tra i corpi morali legalmente riconosciuti cui la legge attribuisce una personalità giuridica (art. 2 Cod. Civ.).

« Come ente politico non fa atti di amministrazione, non contrae rapporti giuridici, non crea diritti e obbligazioni civili e non esercita azioni giudiziarie, essendo tutto ciò inerente al potere esecutivo, che appartiene al Capo dello Stato e si esercita per mezzo dei suoi Ministri e di altri funzionari da lui nominati. Come corpo morale o persona giuridica, amministra i fondi che gli passa lo Stato, può contrarre su di essi obbligazioni civili e può essere tradotta in giudizio nelle persone di coloro che la rappresentano in forza del suo Regolamento, senza che vi sia bisogno dell'intervento del Ministero del Tesoro nè per integrarne la personalità giuridica nè per riconoscerne le obbligazioni ». (MORTARA. *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*. Milano 1924. Vol. II, n. 548 in nota).

la *personalità giuridica della Camera*, ma la disponibilità dei fondi stanziati nel suo bilancio interno.

« È in contemplazione di questi, cioè nei limiti della dotazione, che ciascuna Camera compie i predetti atti con le forme del diritto patrimoniale e contrattuale. Si potrebbe dire, in via di approssimazione, che nel compierli obbliga il proprio bilancio, non sè stessa, come un amministratore di beni altrui o un erede beneficiato obbliga il patrimonio amministrato e non il proprio. Con questa differenza però: che l'amministratore o l'erede, eccedendo la misura dei poteri che hanno nelle menzionate qualità, rimangono personalmente obbligati, mentre la Camera od il Senato, quando non disponga o contratti intorno a fondi stanziati nel proprio bilancio o già posti a sua disposizione in altro modo legale, non incontra veruna obbligazione personale, perchè non può obbligarsi la persona che non esiste » (1).

Concetti che il Mortara, estensore di questa sentenza, aveva già espresso nel suo *Commentario*, dove, premesso che la Camera e il Senato sono da considerare, nella limitata sfera di attività giuridica che debbono spiegare pel compimento degli atti occorrenti al loro ordinamento e funzionamento interno come *soggetti autonomi di diritto* per tutte le conseguenze di codesta attività e per il correlativo esercizio della capacità processuale, avvertiva: « Non per questo è da accogliere il concetto che i due rami del Parlamento siano corpi morali legalmente riconosciuti. Essi sono essenzialmente ed esclusivamente organi politici della funzione di sovranità; dentro i confini e per gli scopi di questa funzione è passato in uso che compiano taluni atti giuridici, a maggior tutela della rispettiva indipendenza (prerogativa); laonde le forme e le conseguenze di questi atti entrano sotto le discipline del diritto obiettivo vigente. È una sfumatura delicata di nozioni molto elevate, che ha bisogno di una attenta considerazione per essere intesa e percepita esattamente. È la qualità stessa di organi diretti e principali della sovranità che affranca le Assemblee legislative da quella tutela e da quel controllo del potere governativo che incombono necessariamente sui corpi morali; è perciò inconciliabile con la loro essenza la nozione di corpo morale legalmente riconosciuto, la quale presuppone in primo luogo la facoltà nel

(1) Cassazione Roma 28 giugno 1904 (*Giurisprudenza Italiana*, 1904, I, 1, pag. 889).

Governo di accordare o negare il riconoscimento e di subordinarlo a determinate condizioni » (1).

Ma, come appare eccessivo fondare sulla semplice distinzione delle due diverse attività che le Assemblee legislative spiegano, e quindi della diversa qualità che esse assumono nel campo politico legislativo e nel campo della loro amministrazione interna, la attribuzione alle Assemblee stesse di una propria personalità giuridica di diritto privato, così pure appare eccessiva l'affermazione che le Camere del Parlamento sieno da considerare « *organi esclusivamente di azione politica* » anche quando — come la Corte stessa ammette — « spiegano alcune forme di attività giuridica nel senso del diritto privato », anzi che debba perfino ravvisarsi « *un contenuto reale di sovranità* », solo perchè compiuti dalle Camere, in quei moltissimi *atti di gestione* che, in modo niente affatto disforme da quello di qualsiasi ente assolutamente sprovvisto di sovranità, le Camere stesse compiono, quando dispongono « provviste di carta, stampe o forniture d'altro genere » (2).

8. — D'altronde quella distinzione tra attività politica ed attività giuridica, che la Corte Suprema trovò così eterodossa nei riguardi delle Camere legislative, è già ammessa nei rapporti dello Stato, che pure è l'ente politico per eccellenza.

« Fra molte incertezze di linguaggio la dottrina del diritto amministrativo si accorda nel distinguere una doppia figura giuridica dello Stato, corrispondente ad una doppia natura di atti dell'Amministrazione ». Così il Salandra, il quale ricorda come già, in un luogo del suo famoso trattato (*De jure belli ac pacis*, Lib. II Cap. XIV), il Grozio, accennando ad uno sdoppiamento della persona del Principe, la paragonasse a quella del governatore della nave, di cui Seneca disse: « *duas personas habet gubernator: alteram communem cum omnibus qui ean-*

(1) MORTARA. *Op. cit.*, Vol. II, pag. 548.

(2) Osserva, a questo riguardo, l'ARANCIO RUIZ che i rapporti che le Camere creano, non sono eccezionali, ma normali e dentro i limiti segnati dal diritto. Nè si sa vedere la refrattarietà a categorie di diritto privato di un rapporto che, come quello di cui si discuteva, fu da due sentenze di pari data della stessa Corte riconosciuto contrattuale. (ARANCIO RUIZ. *Op. cit.*, pag. 410, in nota).

dem conscenderant navem, qua ipse quoque vector est, alteram propriam qua gubernator est » (1).

Ed invero, come è stato autorevolmente osservato, in moltissimi degli atti suoi l'Amministrazione non appare come investita del potere sovrano e come imperiosa rappresentante del pubblico interesse, ma come una grande persona morale, una persona giuridica o civile, avente i suoi beni, le sue proprietà, i suoi interessi, i suoi crediti e i suoi debiti, che non si confondono con quelli degli individui che compongono lo Stato; e può comperare, vendere, obbligarsi, stare in giudizio, fare insomma tutti quegli atti della vita civile che sono compatibili con la sua natura di persona giuridica, e dai quali nascono quei rapporti di diritti e di obbligazioni che sono regolati dal codice civile (2).

Certo, quando nello Stato, avuto riguardo appunto alla diversa forma della attività, politica e giuridica, si è distinto un ente politico e un ente giuridico, non si è preteso con questo di vulnerarne l'unità sostanziale e di farne due persone distinte, contrapponendo allo Stato persona politica il Fisco persona patrimoniale; si sono volute semplicemente considerare in modo distinto, per le conseguenze che ne derivano, due qualità, due vesti, due aspetti, due capacità diverse della medesima persona.

Come insegna il Giorgi, infatti, personalità non vuole dire altro che capacità, sicchè quando gli attributi sono di due specie, la capacità diventa doppia. E pertanto, quando si dice che la personalità è doppia, non si vuole affatto intendere che ci siano due unità sostanziali diverse, ma uno Stato solo fornito di una veste politica con cui governa e di una veste giuridica con cui contratta o possiede.

Ed il Giorgi aggiunge che lo Stato non è il solo ad avere attributi di natura diversa, ma ci sono molte altre persone, sia morali, sia fisiche, le quali hanno relazioni che si riannodano a due ordini distinti di capacità; che, ad esempio, associazioni politiche e giuridiche ad un tempo furono tutti i Comuni del Rinascimento, sebbene in quell'epoca, aliena dal genio delle costruzioni scientifiche, mancasse il concetto adeguato delle due personalità, e che anche « il Pontefice, finchè godè la sovra-

(1) SALANDRA. *La giustizia amministrativa nei governi liberi*. Torino 1904, pagg. 78 e segg. Conform. MEUCCI. *Op. cit.*, pag. 169. — D'ALESSIO. *Op. cit.*, pag. 213.

(2) BONASI. *Op. loc. cit.*

nità, fu investito di una personalità politica come Sovrano, temporale, e di una personalità ecclesiastica come Capo della Chiesa cattolica; e niuno avrebbe potuto ragionevolmente confondere la potestà del Sovrano con le prerogative del Pontefice » (1).

Ora perchè questa stessa distinzione di aspetti, di attributi, di capacità dovrebbe ritenersi inammissibile in confronto delle Camere legislative, mentre invece proprio rispetto a questi enti più che altrove essa, come dimostrò la Corte d'Appello di Roma, appare opportuna, anzi necessaria ?

9. — Nemmeno sembra esatto il concetto che l'« organo di una sovranità non possa concepirsi sottoposto all'ordinamento del diritto privato a somiglianza degli enti morali riconosciuti dallo Stato, giusta l'articolo 2 del Codice Civile ». Se, infatti, la lettera dell'articolo 2 del Codice Civile non ha formato ostacolo a che universalmente si considerasse come ente morale, anzi come il primo ed il maggiore degli enti morali e, a somiglianza di essi, sottoposto quindi all'ordinamento del diritto privato, lo Stato (2), il quale pure come ente politico è la stessa sovranità personificata della Nazione che regna e che governa, nulla può a priori opporsi a che anche le Assemblee legislative, le quali della sovranità sono organi, possano per l'attività che spiegano nella sfera del diritto privato essere sottoposte all'ordinamento del diritto stesso, a somiglianza delle persone giuridiche, pure restando necessariamente affrancate da ogni tutela e controllo governativo.

(1) GIORGI. *La dottrina delle persone giuridiche*. Firenze, 1889-1897, Vol. II, n. 11. Conform. MATTIROLO. *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*. 5ª ediz. Torino 1905, Vol. V, n. 461. FERRARA. Op. cit. pag. 739.

(2) Merita di essere ricordata, in questo argomento, una dotta sentenza della Corte d'Appello di Milano, stesa dal Primo Presidente, Raimondi, nella quale si legge:

« Come già venne altre volte autorevolmente affermato, la dottrina che attribuisce agli enti di diritto pubblico una posizione di privilegio e di superiorità anche quando sono considerati in rapporto al semplice godimento in genere di diritti di carattere privato, è ormai superata: l'idea di uno Stato *lege solutus*, irresponsabile di tutti i suoi atti, non è più che una reminiscenza del passato. E lo Stato quando non compie atti di sovranità e di natura politica, ma atti di natura privata, è sottoposto al diritto privato... » App. Milano, 9 novembre 1918. *Giur. It.*, 1918, I, 2, pag. 484-485.

Evidenti sono, poi, le conseguenze antiggiuridiche alle quali, nei riguardi dei terzi contraenti di buona fede, condurrebbe il principio che « la Camera o il Senato, quando non disponga o contratti intorno a fondi stanziati nel proprio bilancio e già posti a sua disposizione in altro modo legale, non incontri veruna obbligazione personale, mentre non può obbligarsi la persona che non esiste », qualora alla mancanza di obbligazione personale dell'ente Camera o dell'ente Senato, appunto perchè inesistente come persona giuridica, non dovesse supplire l'obbligazione della persona giuridica Stato, nel cui interesse Camera e Senato, come suoi organi, hanno contrattato (1).

Così pure: è proprio dal principio inoppugnabile che « la qualità stessa di organi diretti e principali della sovranità affranca le Assemblee legislative da quella tutela e da quel controllo del potere esecutivo che incombono necessariamente ai corpi morali » che si può fare discendere senz'altro la conseguenza che « è perciò inconciliabile con la loro essenza la nozione di corpo morale legalmente riconosciuto, la quale presuppone in primo luogo la facoltà del Governo di accordare o negare il riconoscimento e di subordinarlo a determinate condizioni »?

(1) Giustamente, anche a questo proposito, l'ARANCIO RUIZ osserva, nella nota già citata, che non si sa intendere un organo il quale agisca nei limiti della disponibilità dei suoi fondi e non incontri responsabilità oltre siffatti limiti. Nessuna delle due Camere quando si impegna per una qualsiasi fornitura o comunque forma un vincolo contrattuale o quando nomina, direttamente o a mezzo del suo Ufficio o Consiglio di Presidenza, un impiegato o inserviente, pone nè potrebbe porre la clausola di pagare « nei limiti dei suoi fondi ». Questi limiti servono a ciascuna Camera per distribuire le sue spese, come servono ad ogni privato, ad ogni persona giuridica, allo Stato; ma, come ogni privato, ogni persona giuridica, ogni Stato che non paga è condannato.

Non accettabile, invece, sembra l'opinione dello stesso autore là dove egli soggiunge: « che dopo la condanna la Camera, non avendo fondi disponibili, si trovi male e ricorra allo Stato e questo intervenga, come intervenne dopo il giudicato suddetto, è un altro affare. I suoi fondi però possono essere sequestrati presso il Ministro del Tesoro o presso l'Ufficio di Presidenza, i mobili possono essere pignorati e via dicendo: lo Stato è costretto a non permettere ciò ». (ARANCIO RUIZ. *Op. cit.*, pagg. 410-411, in nota). Al contrario. L'intervento dello Stato in tali eventualità per fornire i fondi necessari non è affatto « un altro affare », è semplicemente logico e doveroso, come lo sarebbe per qualsiasi altro suo organo, mentre i fondi assegnati alle Camere legislative, alla pari dei beni mobili ed immobili di cui esse hanno l'uso, sarebbero, per la loro destinazione, impignorabili, come sarà più oltre dimostrato.

Il riconoscimento dei corpi morali non è di competenza esclusiva del Governo, cioè del potere esecutivo, potendo la creazione di una persona giuridica avvenire altresì per legge. Ed in ordine alle Camere legislative si potrebbe anche sostenere che esso sia implicito, almeno in potenza, nell'articolo 61 dello Statuto, in quanto questo riconosce alle Camere stesse la più ampia autonomia per tutto quanto concerne il loro ordinamento interno.

Nè, infine, sembra che la personalità, cioè la capacità giuridica, potrebbe ai due rami del Parlamento, sia pure soltanto in una determinata sfera e per l'esercizio di una determinata specie di attività, essere negata, qualora si dovesse riconoscere col Mortara che, in quella sfera almeno, le Assemblee legislative siano *subietti autonomi di diritto*. Non è forse vero, come scrive l'Arndts, che la personalità consiste in ciò che alcuno è riconosciuto soggetto di diritti (1) o, come dice il Laband, che « la persona in senso giuridico non ha altra qualità che quella che forma tutta la sua essenza, cioè di essere soggetto di diritti ? » (2).

10. — Siffatte argomentazioni, pertanto, sebbene indubbiamente ispirate tutte ad un apprezzabile ossequio per le Assemblee legislative e per le loro prerogative, potrebbero non apparire sufficienti per negare alle Assemblee, in questa loro particolare attività di diritto privato, una propria personalità giuridica, se agli argomenti anzidetti non dovesse aggiungersi, anzi sovrastare la considerazione che anche in questa limitata sfera della loro attività le Camere legislative operano, non come enti o collettività che abbiano fini o interessi propri, distinti da quelli dello Stato, ma sempre ed unicamente come organi di questo e ai fini della funzione che nello Stato esse sono chiamate ad esercitare.

(1) ARNDTS. *Trattato delle Pandette*. Bologna, 1872, Vol. I § 24. Cfr. pure: JELLINEK. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, 1892, S. 26 — RUFFINI. *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo de' Fieschi ed in Federico Carlo di Savigny* (in Studi dedicati a F. SCHUPFER, Torino, 1898, Vol. II, pag. 372) — FADDA e BENSÀ. Note a WINDSCHEID: *Diritto delle Pandette*. Torino, 1902, Vol. I, pag. 71" — FILOMUSI GUELFI. *Enciclopedia giuridica*. Napoli, 1907, pag. 178 — MICHOUD. *Op. cit.*, Vol. I, pag. 3 — GIANTURCO. *Sistema di diritto civile italiano*. Napoli, 1909, pag. 186 — FERRARA. *Op. cit.*, pag. 343.

(2) LABAND. *Staatsrecht*. S. 78.

Ed ecco perchè non sembra potersi accogliere l'opinione dell'Arancio Ruiz che la Camera « quantunque non abbia un vero e proprio patrimonio, pare debba considerarsi tale (persona giuridica) perocchè nei limiti della potestà accordatale dallo Stato *vuole ed agisce come una persona giuridica* » (1). No. Anche in questa sfera, invero, e pur essendo sottratti, per l'ampia autonomia della quale godono, ai controlli e alle norme legislative e regolamentari, cui invece è soggetta, come lo stesso Autore ricorda, l'azione degli organi del Potere esecutivo, Camera e Senato *vogliono e agiscono* sempre ed unicamente *come organi dello Stato* e non come enti da quello avulsi ed indipendenti.

È noto, del resto, che l'individualità finanziaria, di cui un organo dello Stato può essere dotato, è ben distinta dalla personalità morale, che può invece non essergli affatto attribuita (2); e il fatto che un servizio sia dotato di un bilancio separato e di una contabilità particolare non potrebbe essere sufficiente a stabilire l'esistenza della personalità di codesto servizio (3), poichè il bilancio separato non suppone e non conferisce nessun diritto proprio, mentre le istituzioni di contabilità sono unicamente obiettive e non hanno in vista che il bene generale dell'amministrazione.

11. — Nè la completa autonomia consentita alle due Camere nella erogazione dei mezzi finanziari e nell'uso e nell'amministrazione dei beni posti a loro disposizione per l'esercizio delle loro funzioni deve indurre ad attribuire alle Camere stesse la proprietà di codeste attività patrimoniali.

No. Camera e Senato — anche l'Arancio Ruiz, come ora abbiamo veduto, esplicitamente lo ammette — *non hanno un patrimonio proprio*.

Le dotazioni (come impropriamente si chiamano nel linguaggio comune) di cui Camera e Senato godono, non perdono mai il loro carattere fondamentale di stanziamento per l'esercizio di una pubblica fun-

(1) ARANCIO RUIZ. *Op. cit.*, pag. 409.

(2) MARQUÈS DE BRAGA et LYON. *Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics*. Tome II, pag. 39 — MICHOUX. *Op. cit.* I, pag. 358. — FORTI. *Op. cit.* I., pag. 176.

(3) HAURIOU. *Précis de droit administratif*. Paris, 1903, pag. 194.

zione. Ed in ciò esse ben si differenziano dalla dotazione della Corona, la quale è, invece, mista di elementi di diritto pubblico e privato, in quanto comprende, oltre alla concessione dei mezzi affinchè la istituzione monarchica possa convenientemente adempiere ai suoi fini, anche il corrispettivo personale dell'ufficio regio, commisurato all'alta importanza costituzionale di esso. Cosicchè di questa dotazione la Corona ha veramente l'assoluta proprietà e può fare l'uso che meglio crede, come ogni cittadino fa dei propri redditi; e se in qualche esercizio quella somma non è sufficiente a coprire le spese, l'Erario pubblico non ha nessun obbligo di aggiungere la differenza, come, viceversa, i residui attivi non ritornano affatto all'Erario, ma vanno ad aggiungersi al patrimonio del Sovrano (1).

Invece le dotazioni dei due rami del Parlamento sono spese in conformità del bilancio interno di ciascuna Assemblea, il quale, sebbene redatto ed approvato singolarmente e con piena autonomia da ciascuna di esse, è pubblicato ed inserito nella raccolta dei documenti parlamentari, e soprattutto non contiene stanziamento alcuno il quale non abbia destinazione di pubblico interesse in relazione alle necessità del funzionamento dell'Assemblea. Non solo, ma i residui attivi che eventualmente alla fine di ciascuno esercizio si abbiano in confronto della somma totale della dotazione, non sono accantonati a formare o accrescere un patrimonio speciale di ciascuna Camera; essi sono, invece, tenuti a calcolo per l'esercizio successivo a diminuzione dello stanziamento da richiedere sul bilancio delle finanze, come alle eventuali necessità di maggiori spese che nel corso di un esercizio si manifestino, si provvede con speciali disegni di legge di maggiori assegnazioni a carico del bilancio generale dello Stato, analogamente a quanto si pratica per qualsiasi dicastero (2).

(1) Cfr. la sentenza della Cassazione di Roma addì 13 giugno 1906 in causa Caruffo c. Ministero della Real Casa (in *Giurisprudenza Italiana*. 1906 I. 1. 732 con nota dell'ARCOLEO).

(2) Anche il FERRARA avverte che le Camere legislative, per l'esercizio delle loro attribuzioni, hanno bensì bisogno di mezzi economici ed hanno un bilancio proprio, il cui esercizio è affidato ai Questori, «ma i fondi occorrenti sono forniti dal Ministro del tesoro (ora delle finanze) e in realtà si tratta di una speciale amministrazione dello Stato affidata con piena autonomia alle Camere». (*Op. cit.*, pag. 640).

Nè, all'infuori della dotazione, la quale ha questa specifica ed univoca destinazione, le due Camere hanno un proprio patrimonio (1). Al contrario. Come osserva anche il Giorgi, tutto ciò che esse posseggono in palazzi, librerie, mobilio, ecc., non è proprietà loro ma dello Stato (2). E palazzi, librerie, mobilio e tutto il resto non hanno, nè potrebbero avere, altra destinazione che quella di servire alle Assemblee legislative per l'esercizio delle loro funzioni, come avviene per tutti i mezzi materiali della stessa natura posti a disposizione dei vari organi dello Stato.

Se qualche dubbio potesse esistere in proposito, basterebbe avvertire che la Ragioneria generale dello Stato ha un inventario, redatto *ab antiquo*, dei beni che appunto *in conto patrimonio dello Stato* esistono presso i due rami del Parlamento, e che le Presidenze delle due Assemblee, pur senza ammettere sotto nessuna forma un'ingerenza degli organi del potere esecutivo in ordine all'amministrazione di codesti beni, tuttavia ritennero in epoche diverse di dover comunicare alla Ragioneria stessa, affinchè ne tenesse calcolo nel conto generale del patrimonio dello Stato, le variazioni che a siffatti inventari dovevano essere apportate in conseguenza degli acquisti fatti da ciascuna Camera o del consumo o della eliminazione di oggetti mobili, avendo cura altresì per questi ultimi di iscriverne il ricavato in bilancio come somma da versarsi al Tesoro (3).

(1) Anche i canoni che la Camera riscuote per gli alloggi che a taluni dei suoi impiegati essa ha assegnato nel Palazzo stesso di Montecitorio, fino a che furono considerati come veri e propri fitti, e non, quali sono, come semplici canoni per la manutenzione degli alloggi stessi, furono registrati, nel suo bilancio interno, non come entrate patrimoniali della Camera stessa, ma nelle partite di giro con l'indicazione di « *somme da versarsi al Tesoro dello Stato* ».

(2) GIORGI. *Op. cit.* I, pag. 81.

(3) Nella relazione che accompagnava il bilancio delle spese interne della Camera dei Deputati per l'esercizio 1910-11, approvato dal Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 19 giugno 1910 e presentato alla Camera dagli Onorevoli Questori nella seduta del giorno successivo, la iscrizione nel bilancio stesso di un nuovo Capitolo VII *lavori ed acquisti straordinari*, che è poi stato conservato nei bilanci successivi, era giustificata con questa nota: « Pur mantenendo inalterata in questo esercizio la cifra stanziata nel « precedente, si propone di dividere tale capitolo in due articoli, comprendendo

Quanto agli edifici destinati a sede dei due rami del Parlamento, il loro carattere demaniale, non soltanto è stato proclamato anche dalla nostra giurisprudenza (1), ma riconosciuto più volte dalle Assemblée stesse, ed in modo speciale dalla Camera dei Deputati in occasione della costruzione di una nuova aula nel Palazzo di Montecitorio e della sistemazione di questo edificio (2).

12. — Anche sotto questo rispetto, insomma, la condizione giuridica delle Camere è tale da dovere negare che esse abbiano comunque una personalità giuridica. E ciò non solo se si accolga il concetto del Giorgi che « l'ente collettivo sfornito di patrimonio, quando anche sia com-

« nel primo i lavori di manutenzione straordinaria e nel secondo gli acquisti « in conto inventario. Tale suddivisione permette di tenere in evidenza l'amento patrimoniale e di redigere alla fine di ogni esercizio, con esatta « corrispondenza in bilancio, le note di variazione da trasmettersi alla Ragioneria generale dello Stato per la valutazione della consistenza presso la « Camera in conto patrimonio dello Stato ». (Sessione 1909-1913. Doc. XIII).

(1) Cassazione Firenze 16 dicembre 1889 (*La Legge*, 1890. I. Pag. 224).

(2) Nella prima fase di quella complicata procedura la Camera, espletato il concorso per un progetto per la costruzione di una nuova aula, dava al proprio Ufficio di Presidenza il mandato di intendersi col Governo per lo stanziamento in bilancio dei fondi occorrenti e per l'esecuzione dei lavori « da eseguirsi a cura del Ministero dei lavori pubblici con le regole prescritte per lavori dello Stato, riservando la direzione tecnica ai vincitori del concorso ».

Ed anche nel conflitto, a cui, per un momento, questa ultima condizione dette luogo tra la Presidenza della Camera ed il Ministero dei lavori pubblici, mentre il Ministero osservava che « trattandosi di un edificio demaniale, il Governo non poteva disinteressarsene », il Questore Giordano Apostoli non contestava affatto il carattere demaniale dell'edificio adibito a sede del Parlamento, ma soltanto, e giustamente, rivendicava il diritto della Camera di occuparsi « dell'esecuzione di un'opera la quale aveva tanta parte sul buon andamento dei suoi lavori ».

Così pure nella relazione della Commissione parlamentare sul disegno di legge con cui si stanziavano i fondi per l'esecuzione di quel progetto, disegno di legge che poi fu, nello scrutinio segreto, respinto dalla Camera, si leggeva: « La costruzione di quest'opera speciale *demaniale* esorbita dalle regole usuali proprie di altri edifici e può essere condotta diversamente ».

Richiamando anzi, a questo proposito, l'articolo 5 della legge sui lavori pubblici nella parte in cui dispone: « Le proposte e i programmi relativi alle nuove costruzioni degli edifici e stabilimenti amministrati dagli altri Mini-

posto ad unità ed abbia un governo ed un ordinamento perfetto, non possa essere persona giuridica. Potrà compiere uffici relevantissimi, potrà pretendere dignità e potenza, ma finchè non avrà patrimonio, non sarà mai persona giuridica. Ed è perciò - egli aggiunge - che le Corti giudiziarie, i Consigli di Stato o di altre pubbliche amministrazioni, i Parlamenti (1), quantunque costituiti in gradi elevatissimi nella gerarchia dei poteri pubblici, pure non godono personalità giuridica » (2). Concetto sostenuto poi, fra i nostri civilisti, anche dal Gianturco (3), dal Coviello (4) e dal Rocco di Torrepadula (5). Ma quando pure si ritenga, invece, col Windscheid che, se la persona giuridica può avere un patrimonio, non è un presupposto concettuale che l'abbia (6), e col

steri sono a questi riservate, come è loro riservata la concessione dell'eseguimento e il pagamento delle relative spese », la relazione parlamentare osservava: « Ora la *Presidenza della Camera, parificata come ente a un altro Ministero, amministratrice del suo edificio*, avrebbe i diritti di cui nella prima parte dell'articolo 5 suddetto ».

A questo riguardo, esattamente l'ARANCIO RUIZ, premesso che « la proprietà dei palazzi (Montecitorio e Madama) con annessi e dipendenze è dello Stato », avverte: « Le rispettive Camere ne sono usuarie e se ne servono per quanto è necessario ai loro bisogni. Provvedono bensì dal loro bilancio alla manutenzione ordinaria e ad alcune riparazioni straordinarie, come talvolta ad ampliamenti; ma egli è che dei loro bisogni chiedono l'ammontare al Governo, il quale di regola, dietro loro proposta, eseguisce le riparazioni straordinarie, gli ampliamenti, fa gli acquisti di nuovi terreni o fabbricati attigui, procede a espropriazione di fabbricati privati, e le spese relative sono tutte a carico dello Stato in base a leggi speciali (Cfr. 1904 n. 293 art. 1-b; 1909, n. 407, art. 1-a) a mezzo del competente Ministero dei lavori pubblici, nel cui stato di previsione della spesa vengono stanziati le somme necessarie ». (*Op. cit.*, pag. 413).

(1) La condizione delle Camere è, però, anche sotto questo speciale rispetto, ben diversa da quella di altri consessi i quali non hanno beni e dotazioni posti a loro insindacabile disposizione, come li hanno, invece, le Assemblies legislative.

(2) GIORGI. *Op. cit.*, Vol. I, pagg. 107-108.

(3) GIANTURCO. *Sistema di diritto civile italiano*. Napoli, 1910, pag. 223.

(4) COVIELLO. *Manuale di diritto civile italiano*. Milano, 1915, pag. 207.

(5) ROCCO DI TORREPADULA. *Persone giuridiche ed associazioni*. Napoli, 1913, pag. 17.

(6) WINDSCHEID. *Lehrbuch des Pandektenrechts*. Frankfurt a. M., 1891. I Band, § 58, S. 144-146.

Ferrara che il patrimonio è mezzo per lo svolgimento dell'attività dell'ente, non un requisito della sua esistenza, ed i beni economici sono strumenti dati alle persone fisiche e giuridiche per il conseguimento dei fini cui mirano, ma non sono parte di loro stesse, elementi sostanziali e costitutivi del loro essere ; che anzi non sono neppure mezzi indispensabili a tutte le persone giuridiche, mentre vi possono essere e vi sono corporazioni le quali per il raggiungimento del loro fine non hanno bisogno di un patrimonio, poichè la loro attività si esaurisce nell'opera personale degli associati. Così talune associazioni di beneficenza, di propaganda e scientifiche, tra le quali il Ferrara ricorda l'Accademia Pontaniana di Napoli (1).

È evidente, infatti, che, negata la personalità giuridica alle Assemblee legislative considerate come corpi o congregazioni di uomini intenti all'esercizio di determinate attribuzioni in forza di mandato comune, cioè come corporazioni (contrariamente a quanto ritenne nella su ricordata sentenza il Tribunale di Roma) (2), siffatta personalità non potrebbe essere attribuita a tali enti se non in quanto essi fossero almeno riconosciuti subietti di quelle attività patrimoniali che sono costituite dalle somme e dai beni mobili e immobili posti a loro disposizione e di tutti i diritti e di tutte le obbligazioni che con la gestione di codesto patrimonio sieno connessi.

Ora subietto di tali attività rimane invece lo Stato. E pertanto anche nella loro gestione economica Camera e Senato conservano il carattere di organi dello Stato e non possono essere considerati persone giuridiche (3).

(1) FERRARA. *Op. cit.*, pag. 434.

(2) Vedasi nota a pagg. 119-120.

(3) Conform. ROMANO. *Corso di diritto costituzionale* 3^a ed. pag. 238 e 323-324.

Analoga a quella del Parlamento nostro è, sotto questo rispetto, per non parlare di altre Assemblee, la situazione del Parlamento francese e del Reichstag germanico.

In Francia l'articolo 9 del Regolamento interno del 23 marzo 1877 « sulla contabilità delle entrate e delle spese della Camera dei Deputati » ordina espressamente che le somme provenienti da una fonte diversa dalla dotazione siano versate alla Cassa del Tesoro pubblico e che tutti gli oggetti di mobilio della Camera posti fuori uso e suscettibili di essere venduti siano

* * * *

13. — Posti questi principii, le conseguenze di ordine pratico sono evidenti.

Anzitutto la constatazione che tutti i beni che Camera e Senato detengono, non costituiscono un patrimonio particolare di questi enti, ma rimangono proprietà dello Stato e sono conferiti unicamente come mezzo per l'adempimento della funzione che le due Assemblee sono chiamate ad esercitare, hanno cioè destinazione di uso pubblico, ha per effetto di far rientrare tutti codesti beni nella categoria di quelli che il Giorgi chiama indisponibili, di quei beni, cioè, che appunto la destinazione di uso pubblico sottrae a qualsiasi azione esecutiva da parte dei terzi creditori.

È infatti pacifico ormai nella dottrina e nella giurisprudenza, ed è stato anche di recente ripetutamente affermato, che l'enumerazione

alienati a profitto del Tesoro pubblico e, anzi, con l'intervento degli agenti del Demanio. (Chambre des Députés. Administration intérieure. Règlements. Paris. 1911, pag. 132). Quanto alla dotazione, basterà ricordare che l'articolo 10 del Regolamento ora citato dispone che l'*avanzo*, che si verifichi alla chiusura dell'esercizio, deve essere reintegrato nelle Casse del Tesoro pubblico. E norme analoghe disciplinano l'amministrazione interna del Senato francese.

Anche per il Reichstag germanico l'ARNDT scrive: « Il Reichstag è uno dei supremi organi dell'Impero tedesco, ma esso non è un soggetto di diritto così come non lo è la Camera dei Deputati prussiana. Esso non ha patrimonio alcuno. L'edificio del Reichstag e tutti gli altri oggetti adibiti al servizio di esso sono proprietà del Reich ». (ARNDT. *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. Berlin, 1908. S. 115).

Ed in un documento ufficiale della Camera dei Deputati prussiana si leggeva: « È riconosciuto universalmente, e non può essere contestato neppure da parte dell'Amministrazione, che la Camera dei Deputati non è un soggetto autonomo di diritto (corporazione, persona giuridica) la quale riceva aus Staatsmitteln Bedürfnis zuschüsse, ma che i mobili, i fondi, gli edifici gli oggetti complementari, i mezzi finanziari, ecc., come pure le sue entrate, sono proprietà dello Stato e sono amministrati dalla Camera, per mezzo dei suoi organi, in nome del Fisco. Il soggetto di diritto in relazione agli affari di gestione compresi nell'Amministrazione della Camera dei Deputati è il Fisco ». (Haus der Abgeordneten. 21 Legislaturperiode. II Session 1908-1909. 31 Sitzung. S. 17).

dei beni di uso pubblico fatta dall'articolo 427 del Codice Civile allo effetto di renderli inalienabili e quindi sottrarli ad esecuzione forzata non è tassativa, ma meramente dimostrativa, e che anche quei beni i quali, pur essendo per loro natura intrinseca di indole patrimoniale, hanno una speciale destinazione come mezzo per l'adempimento di uffici pubblici, non possono essere, da privati creditori, pignorati o distratti (1). Ora tra questi beni che « quantunque non espressamente designati dal Codice come appartenenti al Demanio dello Stato, sono universalmente riconosciuti tali in vista della loro speciale destinazione, finchè questa sia loro mantenuta », già alcuni decenni or sono la Cassazione di Firenze, in una pregevole sentenza, enumerava espressamente « a modo di esempio, gli edifici appartenenti allo Stato che siano indispensabili alle funzioni della sua vita organica, *quali sono*, a tacere di altri, *i palazzi destinati alla residenza del Parlamento* » (2).

E non soltanto gli immobili. Anche i mobili. Non potrebbe infatti non trovare applicazione alla casa del Parlamento quello che la Corte d'Appello di Genova giustamente riteneva nei riguardi della casa del Comune, quando dichiarava: « come è di uso pubblico la casa del Comune, per necessaria identità di principio e di destinazione lo devono essere i mobili coi quali è arredata, e il cui godimento è virtualmente del popolo, il quale vi accede a mezzo dei suoi rappresentanti »; soggiungendo essere fuori delle attribuzioni giudiziarie entrare nell'esame amministrativo tendente a dimostrare se e fino a qual punto codesti mobili fossero necessari o eccedessero i limiti di un conveniente arredamento dei locali ove l'uscire li aveva trovati (3).

(1) Cassazione Napoli, 24 gennaio 1911. Consiglio di Stato, 22 giugno 1911 (*La Giurisprudenza Italiana*, 1911, I, pag. 235 e III, pag. 420) — Cassazione Torino, 8 luglio 1910 (*La Giurisprudenza Italiana*, 1910, I, pag. 1233), Conform. MORTARA. *Op. cit.*, Vol. I, nn. 166 e 179.

(2) Cassazione Firenze, 16 dicembre 1889. (*La Legge*, 1890, I, pag. 224).

(3) Appello Genova, 27 luglio 1894. (*La Legge*, 1894, II, pag. 590).

Dottrina sanzionata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma, la quale, confermando pienamente la sentenza della Corte d'Appello di Genova, osservò che « se fuori di dubbio i beni di uso pubblico appartenenti allo Stato, alle provincie o ai comuni sono per loro natura inalienabili (art. 430 Cod. Civ.), e quindi non soggetti a vendita forzata, segue che i mobili che nei locali pubblici si trovino destinati per rendere possibile l'uso pubblico di essi, siano del pari di uso pubblico, non soggetti a pignora-

Quanto poi alle dotazioni delle due Camere, la loro destinazione risulta così evidente dal loro carattere univoco di stanziamento per un pubblico servizio, che superfluo sarebbe il volerne dare la dimostrazione.

In sostanza, quindi, tutto ciò che i due rami del Parlamento posseggono (immobili, mobili e denaro) è sottratto, per la sua incontestabile destinazione di uso pubblico, alla possibilità di qualsiasi azione esecutiva da parte di chi eventualmente credesse di avere ragioni da sperimentare contro codesti enti anche per tale via.

14. — Naturalmente tutto questo non può avere per effetto di porre le Assemblee legislative, di fronte ai terzi coi quali entrino in rapporti di diritto privato, in una situazione che non avrebbe riscontro nel nostro diritto positivo, il quale vuole che anche il Capo dello Stato risponda col proprio patrimonio privato delle obbligazioni civili assunte verso terzi.

Un correttivo vi deve essere, ed esiste nell'altra conseguenza che, indeclinabilmente, deve trarsi dalla mancanza di personalità giuridica delle Assemblee legislative, cioè nella responsabilità dello Stato per le obbligazioni di questi suoi organi.

Certo, se coloro che sono preposti all'amministrazione interna di uno dei Corpi legislativi, nell'assumere obbligazioni verso terzi, eccedessero i poteri di cui sono stati investiti, ne dovrebbero rispondere personalmente come qualunque altro mandatario che avesse ecceduto i poteri ricevuti dal proprio mandante. Ma quando i due rami del Parlamento in Comitato segreto per provvedere al proprio funzionamento, (o i loro legittimi rappresentanti nella rispettiva sfera di competenza) contrattano ed assumono obbligazioni, niun dubbio che queste debbano avere intera e piena efficacia, indipendentemente dalla sufficienza

mento per alienarsi all'incanto. E la destinazione può dipendere da volontà tacita dell'Amministrazione senza che siavi mestiere di speciale provvedimento con forme solenni ». (Cassazione Roma, 15 dicembre 1897. *La Giurisprudenza Italiana*, 1898, I, pag. 79).

In senso conforme vedi Cassazione Roma, 19 aprile 1909 (*La Giurisprudenza Italiana*, 1909, I, pag. 938) — GIORGI. *Op. cit.*, Vol. II, n. 124 — MORTARA. *Op. cit.*, Vol. I, nn. 169 e 170.

dei correlativi stanziamenti nel bilancio dell'Assemblea, in nome della quale tali obbligazioni sono state assunte.

L'autonomia delle Assemblee legislative non sembra, invero, motivo accettabile per fare accogliere la tesi che la lettera della surriferita sentenza della Corte Suprema di Roma potrebbe lasciare supporre sancita nell'ultima parte della sentenza stessa, e cioè che ciascuna Camera, quando contratta con i terzi, obblighi esclusivamente il proprio bilancio.

Certo, come disse esattamente la Corte Suprema, non rimane obbligata la persona Camera o la persona Senato, perchè non può obbligarsi la persona che non esiste; ma, se non esistono *come persone*, Camera e Senato esistono ed agiscono come organi dello Stato. E quindi non vi è motivo perchè non debba valere anche nei riguardi di questi organi costituzionali dello Stato il principio ammesso in confronto di tutti gli organi amministrativi, e cioè che il giudicato ottenuto contro uno qualsiasi di essi colpisce lo Stato, il quale è il vero debitore (1).

15. — Questa è, d'altronde, l'opinione che gli stessi interessati, lo Stato e il Parlamento, hanno accolta e professata coi fatti quando se ne è presentata l'occasione. Così avvenne nella vertenza, di cui già è stato fatto cenno, tra la Camera dei Deputati e gli ingegneri Talamo e Mannaiuolo in seguito al concorso bandito dalla Camera per la costruzione di una nuova aula. Chiusasi la contestazione giudiziaria con una sentenza della Corte di Appello di Roma, in data 11 dicembre 1905, che condannava la Camera dei Deputati, in seguito alla mancata esecuzione del progetto Talamo e Mannaiuolo, a pagare ai predetti ingegneri la somma di lire 84,898.24 come premio promesso nel bando di concorso, per compenso di altri lavori e a rimborso di spese di lite, il Ministro dei lavori pubblici, Gianturco, d'accordo col Ministro del tesoro, Maiorana, presentava il 18 dicembre dell'anno successivo un disegno di legge che autorizzava lo stanziamento di detta somma nella parte straordinaria del bilancio dei lavori pubblici pel pagamento di quanto era dovuto ai signori Talamo e Mannaiuolo. Richiesta di stanziamento, che nella relazione ministeriale era così motivata: « Tale sentenza è ormai divenuta irrevocabile, avendo l'On. Presidente della Camera, su con-

(1) Cassazione Palermo, 13 settembre 1887. (*La Legge*, 1888, 2, pag. 413).

forme avviso della Regia Avvocatura generale erariale, ritenuto opportuno di non impugnarla in Cassazione. *E poichè il bilancio della Camera dei Deputati non è in grado di sopportare un onere così rilevante, vi chiediamo la autorizzazione di provvedere al pagamento di quanto è dovuto ai signori Talamo e Mannaiuolo, ecc.* » (1). E nella relazione della Giunta del bilancio si ripeteva: « A questo pagamento non avrebbe potuto provvedere la Camera col suo modesto bilancio, e perciò si domanda l'autorizzazione di prelevare la citata somma dal fondo di riserva di cui ecc. *Nulla si può obbiettare sulla necessità che a tale pagamento si provveda* » (2).

Era dunque lo Stato che correttamente e spontaneamente riconosceva di dovere subire le conseguenze della responsabilità incontrata da un suo organo così importante in una manifestazione, sia pure secondarissima, della propria attività. Del resto ogni altra teorica, mentre sanzionerebbe un irragionevole privilegio a danno dei terzi che con le Assemblee legislative avessero rapporti di indole patrimoniale, avrebbe per conseguenza anche una grave menomazione del prestigio di questi Consessi.

(1) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati. Legislatura XXII. Documenti St. n. 605.

(2) *Atti del Parlamento Italiano*. Camera dei Deputati. Legislatura XXII. Documenti St. n. 605 A.

CAPITOLO VII

LA RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

1. — Difetto di personalità giuridica non vuol dire, però, nelle Assemblee legislative difetto di capacità di agire e di stare in giudizio per mezzo degli organi che, a norma dei loro Regolamenti interni, ne hanno la rappresentanza. E da noi questa capacità processuale è stata alle Camere legislative riconosciuta sempre piena ed intera.

Nè per ammetterla è necessario ricorrere alla teoria del Gierke, secondo cui anche le Assemblee legislative, come ogni altro organo dello Stato, se mancano della piena personalità giuridica, propria dell'individuo o della corporazione, tuttavia non restano prive in modo assoluto di subiettività giuridica, ma vogliono essere considerate come unità subiettive nella collettività, ed hanno una personalità di organo nella personalità collettiva, col conseguente diritto a rappresentare in una determinata sfera la personalità dello Stato (1).

La rappresentanza in giudizio non è, invero, che una forma particolare di tutela degli interessi affidati ad un ente o ad un ramo della pubblica amministrazione. Quindi la capacità processuale delle Assemblee legislative, come giustamente fu osservato, è semplicemente una conseguenza necessaria dell'attitudine o capacità di codesti organi costituzionali a compiere atti di indole giuridica, fuori dell'orbita generale e normale della funzione governativa, per tutto ciò che occorre al loro ordinamento e funzionamento interno.

E ciò per quel principio generale di ragione che dove è esercizio di diritti e di doveri giuridici non può mancare la possibilità dell'esercizio di azione giudiziaria per la correlativa sanzione giurisdizionale (2).

(1) GIERKE. *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* (in: « Jahrbuch für Gesetz-Verwaltung usw. » von Schmoller. 7 Jahrgang, 1883, S. 1143).

(2) MORTARA. *Op. loc. cit.* DALLOZ. *Répertoire de jurisprudence générale*. 1900-3-49.

2. — È in ossequio a questo principio che il fisco deve essere rappresentato in giudizio da quella stessa autorità la quale nella materia di cui si tratta sia in generale facoltizzata ad agire liberamente e ad obbligarsi. In tal caso per gli affari che rientrano nella sfera legale o tradizionale di competenza di codesta autorità, questa trae dall'ufficio stesso la potestà di rappresentare in giudizio il fisco, cioè lo Stato anche nei rapporti di carattere giuridico-patrimoniale, senza bisogno che siffatta facoltà le sia in modo speciale conferita (1).

Così è universalmente ammesso che i vari dicasteri, nei quali, pel regolare andamento dei pubblici servizi, si divide l'Amministrazione generale dello Stato, pur essendo sprovveduti di personalità giuridica, siano facoltizzati singolarmente a stare in giudizio per le liti che possono sorgere dagli affari la cui trattazione rientra nella loro rispettiva competenza, e che essi, e non lo Stato, debbano essere citati nelle persone dei rispettivi Ministri, appunto perchè, per la loro speciale competenza nella questione, sono meglio indicati a contraddire alla domanda; senza che da ciò consegua che il Ministero convenuto in giudizio sia una persona giuridica diversa ed indipendente dallo Stato, o che abbia litigato per proprio conto anzichè come rappresentante e nell'interesse dello Stato, da cui ebbe affidata quella parte di pubblica amministrazione (2).

3. — Ora hanno forse i Presidenti e gli Uffici di Presidenza delle Assemblee legislative, per quanto concerne l'amministrazione interna di ciascuna di esse, attribuzioni minori di quelle demandate ai singoli Ministri per ciò che si attiene ai vari Dicasteri a cui questi presiedono? Tutt'altro, dappoichè, come è stato più volte ripetuto, tutti gli atti di gestione e di amministrazione interna che gli Uffici di Presidenza compiono nell'interesse delle rispettive Assemblee, non hanno bisogno, per esser validi, di autorizzazioni o approvazioni di sorta, e sfuggono persino a quelle registrazioni e a tutti quei controlli cui sono invece sottoposti anche i decreti ministeriali.

(1) DERNBURG. *Lehrbuch des deutschen Privatrechts*. 5 Auflage, I Band, S. 118-119 — FORSTER ECCIUS. *Theorie und Praxis des gemeinen preussischen Privatrechts* 7 Auflage. IV Band, S. 694.

(2) Cassazione Palermo, 13 settembre 1887. (*La Legge*, 1888, Vol. II, pag. 413) — D'ALESSIO. *Op. cit.*, pag. 209 — MICHOUD. *Op. cit.*, p. 278.

Nè gli Uffici di Presidenza derivano in qualche modo dal Gabinetto o dai singoli Ministri le facoltà relative all'amministrazione interna dell'Assemblea cui sono preposti. Sono invece i Regolamenti emanati direttamente dalle due Camere in base all'articolo 61 dello Statuto, e perciò parificati nell'autorità loro alle leggi, quelli che in numerose disposizioni contemplano l'esplicazione di codesta attività giuridica, ne regolano in parte le forme e ne designano quali organi competenti i rispettivi Uffici di Presidenza.

Le Assemblee legislative hanno, dunque, una individualità obiettiva e finanziaria assai più netta e spiccata di quella di qualsiasi Ministero. E pertanto sarebbe assurdo negare ad esse, anche per ciò che concerne la loro rappresentanza in giudizio, una condizione almeno di eguaglianza.

4. — Neppure si potrebbe trarre argomento, a sostenere la tesi contraria, dal fatto che i fondi a disposizione delle due Camere siano stanziati annualmente nel bilancio di previsione del Ministero delle finanze.

Come è stato già avvertito, e come osserva anche il Mortara, questa circostanza non implica in nessuna guisa una subordinazione qualsiasi in linea giuridica o amministrativa, essendo principio indiscutibile e non discusso di diritto pubblico che la deliberazione di quegli stanziamenti è atto di sovranità autonoma da parte di ciascuna Assemblea, così come la loro erogazione, la quale forma oggetto di speciali deliberazioni di ogni singolo ramo del Parlamento, sottratte a qualsiasi altra approvazione (1).

Nessun dubbio perciò che, quando Camera e Senato debbano comparire in giudizio come parti in causa, spetti ai rispettivi Presidenti di assumerne la rappresentanza. Naturalmente, non come Presidenti delle Assemblee legislative, ma come capi dell'Ufficio o Consiglio di Presidenza, appunto perchè questo, a differenza dell'Assemblea, ha carattere prevalentemente amministrativo, sebbene il Presidente usi chiederne l'avviso ed il voto ogni qualvolta incontri difficoltà nell'esercizio delle sue funzioni (2).

(1) MORTARA. *Op. cit.*, Vol. II, n. 548.

(2) MANCINI e GALEOTTI. *Op. cit.*, n. 118.

5. — In questo senso sono concordi i pochi precedenti giudiziari, che presso di noi si hanno in materia, occasionati quasi tutti dal ricordato concorso artistico-professionale bandito nel 1897 dalla Camera dei Deputati per il progetto di costruzione di una nuova aula nel palazzo di Montecitorio.

Vero è, come ricorda il Mortara, che l'ingegnere Parboni, il quale primo adì l'autorità giudiziaria, dopo avere invano ricorso al Consiglio di Stato, per far valere diritti che riteneva offesi da una deliberazione presa dalla Camera, su relazione di una speciale Commissione, in ordine al concorso medesimo, citò non soltanto il Presidente ed i Questori della Camera ma anche il Ministro del tesoro come responsabile in via solidale e per gli effetti amministrativi dell'esecuzione della condanna a risarcimento dei danni da lui richiesta. Però è vero altresì che, mentre nessuna eccezione fu sollevata contro la rappresentanza della Camera, il Ministro del tesoro chiese di essere messo fuori causa ed il Tribunale accolse questa sua richiesta (1).

E mai da allora in poi nelle azioni giudiziarie successivamente spiegate contro la Camera dei Deputati, sia da altri architetti, che avevano partecipato al concorso predetto, sia da impiegati congedati, più si dubitò da parte degli attori, o si ritenne da parte dei magistrati, che ad integrare la capacità processuale della Camera dei Deputati, sia per la sua rappresentanza giuridica sia per riconoscerne o assicurarne le obbligazioni, occorresse comunque l'intervento di un organo qualsiasi del potere esecutivo in genere o del Ministero del tesoro o delle finanze in specie.

Infatti, tanto nella causa promossa dall'architetto Moretti e decisa con sentenze del Tribunale e della Corte di Appello di Roma in data 26 aprile-21 dicembre 1901, quanto in quella promossa dagli architetti Talamo e Mannaiuolo e decisa definitivamente con la sentenza della Corte Suprema di Roma di cui più sopra abbiamo fatto menzione, quanto in quella promossa da un impiegato d'ordine collocato a riposo e decisa dal Tribunale di Roma con sentenza in data 19 maggio-22 giugno 1925, fu sempre e soltanto la Camera in persona del suo Presidente, ed unicamente di questo, che venne evocata in giudizio.

(1) Vedi Capitolo VI, pag. 120 (in nota).

6. — Certo, ciò non esclude che, per quanto concerne gli immobili dati in uso alle Assemblee legislative, il Demanio, dal momento che proprietario ne rimane lo Stato, possa esperire esso direttamente un'azione a tutela di tali beni contro eventuali usurpazioni da parte di terzi, quando a ciò non provvedessero direttamente le Assemblee stesse. Anzi, appunto dal fatto che la proprietà di quei beni rimane allo Stato « scaturisce *ex necesse* il diritto e col diritto l'azione a rivendicare; altrimenti la proprietà sarebbe un nome vano e per indiretto la si perderebbe, conciossiachè basti di non fare esperimento dell'azione per volere la alienazione », come ebbe a dire la Cassazione di Palermo (1) nei riguardi dei beni della Lista civile, la cui condizione giuridica è, sotto questo rispetto, molto simile a quella dei beni delle Assemblee legislative.

Ma, se questo può rappresentare l'eccezione, la norma rimane sempre quella sopraindicata, e cioè che tutte le azioni promosse dalle Assemblee legislative, o contro di esse, debbono essere sperimentate in persona dei loro rispettivi Presidenti.

* * * *

7. — L'opinione contraria era stata accolta in due decisioni del Tribunale superiore amministrativo (*Oberverwaltungsgericht*) del Reich germanico in data del 4 giugno e 6 dicembre 1907 ed in una sentenza della 24^a Sezione civile del Tribunale (*Landesgericht*) di Berlino in data 8 aprile 1905, le quali avevano affermato che la rappresentanza del Fisco, cioè dello Stato, negli affari concernenti le Amministrazioni interne del Reichstag germanico e del Landtag prussiano, spettava, non ai Presidenti di codeste Assemblee, bensì ed unicamente al Ministro dell'interno.

Ma contro questa teorica, come contro una lesione di dignità ed una ingiusta *diminutio capitis* inflitta ai Corpi legislativi in confronto degli altri organi statali, erano subito insorti gli Uffici di Presidenza delle Assemblee interessate. E contro di essa si era pronunciato anche nel suo ricordato volume l'Hatschek, il quale, premesso che « in linea di principio, in conseguenza dell'indipendenza garantita dall'articolo 27

(1) Cassazione Palermo, 22 luglio 1890. (*La Legge*, 1890, Vol. 2, pag. 662). ARANCIO RUIZ. Op. cit. n. 450.

della Costituzione al Reichstag per quanto concerne la regolamentazione dell'andamento dei suoi affari (*Geschäftsgang*), anche la posizione dell'Amministrazione del Reichstag di fronte ai Tribunali e all'Amministrazione del Reich deve essere indipendente » (1), osservava: « *L'errore del Tribunale supremo amministrativo sta in ciò che esso ha identificato l'Amministrazione del Reichstag con l'amministrazione degli affari del Reich*, che viene esercitata da autorità dell'Impero. Ora, come sopra abbiamo esposto, l'Amministrazione del Reichstag è una Amministrazione pubblica, ma non una Amministrazione del Reich » (2).

Anche in Germania, ad ogni modo, la questione è stata risolta nel senso più logico e più confacente al prestigio delle due Assemblee, in occasione della redazione delle nuove Costituzioni pubblicate nel 1919 per il Reich (3) e nel 1920 per lo Stato libero di Prussia (4), le quali, come è stato già accennato, contengono, rispettivamente agli articoli 28 e 20, la dichiarazione esplicita che il Presidente del Reichstag e il Presidente del Landtag rappresentano l'uno il Reich, l'altro lo Stato prussiano in tutti gli atti e in tutte le controversie giudiziarie relative ad affari della loro amministrazione.

8. — Non sarà tuttavia superfluo il rilevare che, comunque, gli argomenti sui quali tanto il Landesgericht quanto l'Oberverwaltungsgericht avevano fondato le loro pronunzie, non potrebbero valere a negare presso di noi la capacità processuale delle Camere legislative.

Ed invero la parte sostanziale della motivazione della decisione presa dal Landesgericht era stata questa: « *La potestà di rappresentare il Fisco in giudizio va oltre quella di amministrare obietti del patrimonio e denari del Fisco o di nominare e licenziare impiegati per il Fisco*. Questa singolare condizione giuridica di rappresentanza del Fisco deve essere fondata ed espressa, e questo non è il caso del Presidente della Camera dei Deputati. Se, infatti, egli ha ampie autonome facoltà, tuttavia queste si contengono nei limiti dell'amministrazione della Camera nei rapporti interni ed esterni (*nach innen und aussen*), senza che perciò gli sia

(1) HATSCHKE. *Op. cit.*, pag. 262.

(2) HATSCHKE. *Op. cit.*, pag. 264.

(3) DARESTE. *Op. cit.* 4ª ediz., Vol. I, pag. 65.

(4) DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. I, pag. 223.

anche conferita la potestà di rappresentare il Fisco come tale e come parte in giudizio ». E pertanto, poichè in Prussia in forza di una Ordinanza Reale del 27 ottobre 1810 « appartengono alla sfera di attività del Ministero dell'interno tutte le forme di esercizio del potere supremo, in quanto non siano espressamente attribuite ai Ministeri delle finanze, della giustizia, della guerra o ad altre Autorità », il Landesgericht aveva concluso tranquillamente che siffatta potestà non poteva appartenere ad altri che al Ministro dell'interno.

Ora la prima proposizione di questi considerando contraddiceva nettamente ad un principio generale del diritto pubblico non scritto, come osserva il Forster Eccius (1), accolto, come abbiamo veduto, da tutti i più autorevoli scrittori, anche tedeschi, sanzionato dallo stesso Tribunale del Reich (2), e non contraddetto nemmeno, come risulterà tra breve, dal Tribunale superiore amministrativo: al principio cioè che il Fisco debba essere rappresentato nei giudizi da quelle stesse autorità che, nelle materie di cui si tratti, possono liberamente ed in modo autonomo agire ed obbligarsi per esso. E quanto all'argomento dedotto dall'Ordinanza Reale prussiana del 1810, esso evidentemente non poteva valere se non per la Prussia, a parte anche la assai dubbia efficacia di una norma di carattere amministrativo, emanata dal potere esecutivo in tempi di regime assoluto, in confronto di organi costituzionali, come le Assemblee legislative, sopravvenuti posteriormente.

9. — Da parte sua l'Oberverwaltungsgericht nella sua prima sentenza (l'altra non fece che ripetere più succintamente gli stessi argomenti) si era anzitutto richiamato anch'esso alla Ordinanza Reale del 1810, deducendone che « al Ministro dell'Interno spetta dunque l'assumere in ogni caso, come suprema autorità amministrativa, la rappresentanza in giudizio del Fisco per tutto ciò che concerne la Camera dei Deputati, quando nè leggi, nè ordini di Gabinetto, nè decreti ministeriali abbiano chiamato ad assumere questa rappresentanza in giudizio un'autorità subordinata al Ministro. Ora nè da leggi nè da ordini di Gabinetto nè da decreti ministeriali tale rappresentanza è stata affidata al Presidente della Camera dei Deputati ». Con che evi-

(1) FORSTER ECCIUS. *Op. loc. cit.*

(2) *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*. Bd. XV, S. 37-39.

dentemente l'Oberverwaltungsgericht aveva vulnerato il principio dell'autonomia delle Assemblee legislative, ammettendo che le loro prerogative e le facoltà e funzioni demandate ai loro Uffici di Presidenza potessero, sia pure in una determinata sfera ed in una certa misura, dipendere anche da ordini di Gabinetto o da decreti ministeriali.

Di più, mentre, a differenza del Landesgericht, aveva riconosciuto essere « vero che nella giurisprudenza e nella dottrina è anche stata espressa l'opinione che il Fisco, in mancanza di speciali disposizioni, debba essere rappresentato in giudizio da quella stessa autorità la quale, negli affari di cui si tratta, sia facoltizzata anche al di fuori del campo giudiziario ad agire liberamente ed in modo autonomo pel Fisco e ad obbligarsi in suo nome, e che *in tal caso non occorra uno speciale conferimento della facoltà della rappresentanza, ma questa sia inerente all'ufficio stesso* » (Tribunale del Reich. *Decisioni civili*, Vol. XV, pag. 37), aveva creduto, ciò nonostante, di ovviare alle logiche conseguenze che, anche nei riguardi della rappresentanza della Camera in giudizio, da questo principio generale di diritto necessariamente derivano, affrettandosi a soggiungere: « Però, se anche a ciò si dovesse assentire, non da ciò deriverebbe nel Presidente della Camera dei Deputati la facoltà di rappresentare il Fisco. Poichè, indubbiamente, quando manchino in proposito espresse disposizioni, lo Stato non può essere rappresentato che dalle sue proprie Autorità. Ma *il Presidente della Camera dei Deputati non è un'Autorità statale (der Praesident des Abgeordnetenhauses aber ist keine staatliche Behörde)* ed una rappresentanza dello Stato assunta da lui sarebbe qualche cosa di così contrario alla regola, da aver bisogno in ogni caso di una espressa disposizione di legge ».

Ora qui lo spirito di ostilità contro l'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative, che traspare da tutta questa pronunzia, conduceva manifestamente il Tribunale superiore amministrativo a confondere due concetti ben distinti e diversi fra loro, quello di autorità dello Stato (*Staatsbehörde*) e quello di autorità *amministrativa* dello Stato (*Staatsverwaltungsbehörde*). Mentre è ben certo, infatti, anche in base alle considerazioni sin qui esposte, che i Presidenti delle Assemblee legislative non possono essere considerati come autorità dell'ordine amministrativo, neppure quando esercitino i poteri inerenti alla direzione delle amministrazioni interne delle Assemblee stesse, è altrettanto evidente che non si possa, senza cadere nell'assurdo, negare a coloro che di questi organi costituzionali hanno la rappresentanza nei

loro rapporti reciproci e nei rapporti con gli altri organi dello Stato e coi terzi, e sono investiti di poteri disciplinari nei riguardi dei singoli membri delle Camere stesse, la qualità di autorità dello Stato (1). Ciò sarebbe assolutamente eccessivo e contrario altresì alla definizione che delle « autorità dello Stato » lo stesso diritto pubblico tedesco ha sempre dato (2).

E d'altronde precisamente in Prussia ed in Germania, a certi effetti per lo meno, cotale qualità era già stata alle Presidenze di quelle Assemblee legislative più volte riconosciuta sia dai rappresentanti del potere esecutivo nelle discussioni parlamentari, sia dagli scrittori più autorevoli di diritto pubblico (3); non solo, ma nei riguardi del Presi-

(1) Il Presidente della Camera, come osserva l'HATSCHKEK richiamandosi agli insegnamenti del BENTHAM, riunisce due funzioni nella sua persona: esso è « *juge* » e « *agent* » dell'Assemblea. Nella prima qualità ordina e dirige le discussioni dell'Assemblea; nella seconda, amministra in nome e per incarico dell'Assemblea. E pertanto le funzioni del Presidente si possono raggruppare secondo tre criteri: a) la sua attività in seno all'Assemblea, che consiste nell'ordinare e dirigere le discussioni; b) la sua attività amministrativa al di fuori delle sedute, la quale è o amministrazione interna, in quanto si tratta specialmente di preparazione dei lavori del Parlamento ed abbraccia il controllo dell'attività amministrativa spiegata a tale scopo dagli impiegati della Camera che agiscono per suo incarico; c) o l'amministrazione esterna, cioè la rappresentanza della Camera nei rapporti col di fuori. (HATSCHKEK *Op. cit.* pag. 210).

(2) Uno dei più autorevoli scrittori di diritto pubblico tedesco, il MEYER, ha definito le *Staatsbehörden* in generale come quegli organi dello Stato che sono chiamati all'esercizio di una delimitata sfera di attribuzioni statali mediante un altro organo dello Stato, soggiungendo che non occorre neppure che queste attribuzioni implicino l'esercizio della sovranità: anche quegli organi a cui è affidata l'amministrazione di obietti del patrimonio di enti pubblici sono da annoverarsi fra tali autorità. (G. MEYER. *Op. cit.*, pag. 343).

(3) Basterà ricordare che, tra gli altri, il RÖNNE aveva enumerato il *Bureau del Reichstag* tra le *Bundesbehörden* cioè tra le Autorità del Reich (RÖNNE. *Verfassungsrecht des deutschen Reichs* S. 193) ed il FREYER aveva scritto: « Il Reichstag non è un'Autorità (*Behörde*), esso è uno dei poteri legislativi dell'Impero e non è perciò in rapporti di subordinazione all'altro fattore, il Bundesrath, così come non lo è il Presidente del Reichstag al Presidente del Bundesrath o al Cancelliere dell'Impero. Al contrario, il *Bureau del Reichstag* è un'Autorità, ed anzi un'Autorità centrale dell'Impero (*Reichszentralbehörde*), poichè esso dipende solo dal Reichstag e da nessun'altra autorità superiore. (FREYER. *Der deutsche Reichstag*. Berlin S. 99).

dente del Reichstag (che col Landtag prussiano aveva identità di ordinamenti interni) era, anche allora, consacrata persino in una disposizione di legge, nell'articolo 156 della legge sullo stato giuridico degli impiegati del Reich (*Reichsbeamtengesetz*), il quale nel capoverso espressamente statuiva: « L'assunzione degli impiegati del Reichstag avviene per opera del Presidente del Reichstag, il quale è l'Autorità ad essi preposta (*welcher die vorgesetzte Behörde derselben bildet*) » (1).

(1) Così il PERELS e lo SPILLING, rilevando che nell'ordinanza imperiale emanata in base all'articolo 159 di tale legge fra le Autorità del Reich non è nominata la Presidenza del Reichstag, e richiamandosi appunto al capoverso dell'articolo 156 della legge stessa, osservano: « Il Presidente, però, esercita di fronte agli impiegati del Reichstag le funzioni proprie di tale Autorità ed anzi tanto quelle dell'Autorità immediatamente preposta come quelle dell'Autorità suprema del Reich (*sowohl die der vorgesetzten wie die der obersten Reichsbehörde*). (PERELS und SPILLING. *Das Reichsbeamtengesetz*. Berlin, 1906, S. 279). Nello stesso senso confronta GÖRRES. *Das Reichsbeamtengesetz*. Berlin, 1908, S. 114.

CAPITOLO VIII

GLI ATTI DI AMMINISTRAZIONE INTERNA DEL PARLAMENTO E IL SINDACATO GIURISDIZIONALE DEL CONSIGLIO DI STATO

1. — Un altro tema, che merita pure una attenta considerazione, è quello della impugnabilità o meno degli atti di amministrazione interna dei due rami del Parlamento dinanzi alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Questione importante non solo dal lato teorico, ma anche da quello pratico, come giustamente avvertiva fin dal 1899 il Romano, quando si abbia riguardo ai rapporti giuridici che ogni giorno si stringono da questi organi statali, non solo con coloro che ne dipendono, ma anche con semplici cittadini (1). Questione la quale non è se non un aspetto speciale dell'altra di carattere più generale se vi siano atti compiuti da una delle due Camere i quali, per vizio di illegittimità, di incompetenza, di eccesso di potere, possano essere annullati dalle Sezioni giurisdizionali.

Questione abbiamo detto. Tale, però, se poteva dirsi ancora quando fu per la prima volta proposta dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato, non può più dirsi ora, poichè, non soltanto il Consiglio di Stato ha dichiarato ormai reiteratamente la propria incompetenza a conoscere in sede giurisdizionale di atti compiuti dalle due Camere, anche quando materialmente essi abbiano l'aspetto di atti amministrativi, ma nello stesso senso sono concordi oggi i più autorevoli pubblicisti, e non i nostri soltanto, ma anche quelli del solo Stato, la Francia, che con noi ha analogia di ordinamenti in materia.

(1) ROMANO. *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 77.

2. — Devesi tuttavia riconoscere che, se pure, specie di fronte al nostro diritto positivo, la soluzione negativa si impone, essa meritava una motivazione un po' più accurata, come fu allora osservato, di quella che la IV Sezione del Consiglio di Stato credette di dare alla pronunzia resa il 9 novembre 1898, la prima emessa su questa materia, in seguito ad un ricorso dello architetto Parboni contro un atto di amministrazione interna della Camera dei Deputati, e che quel supremo Consesso amministrativo limitò a queste parole: « All'atto impugnato manca il carattere dell'atto amministrativo a sensi dell'articolo 24 della legge 1^o giugno 1889, non potendo per nessun conto ravvisarsi un *atto amministrativo* nel deliberato della Camera dei Deputati in Comitato segreto del 7 luglio ».

Siffatta motivazione era, invero, non solo insufficiente, ma forse anche non troppo precisa, poichè, come già allora fu osservato, più correttamente si sarebbe dovuto negare che l'atto oggetto del ricorso fosse un « *atto o provvedimento di autorità amministrativa o di corpo amministrativo* deliberante a sensi dell'articolo 24 », in quanto la ragione di escludere il sindacato di legittimità derivava non dalla qualità dell'atto, ma da quella dell'organo da cui emanava (1). Nella sostanza, però, la decisione rispondeva ai principi regolatori della materia, ed era anche conforme ai precedenti della giurisprudenza francese, la sola che, per analogia di ordinamenti, come già è stato accennato, in questo campo possa invocarsi.

È ormai pacifico, infatti, che la insindacabilità da parte di controlli esterni, della quale le Assemblee legislative godono per la loro posizione di organi costituzionali autonomi (2), copre gli *interna corporis* delle Assemblee stesse non soltanto quando essi servono di preparazione all'attività legislativa, ma si estende a tutto quanto è necessario all'esercizio delle funzioni di queste Assemblee (3). Si riconosce, insomma, che l'indipendenza della funzione, la quale per le due Camere è essenziale, richiede che la piena libertà ad esse necessaria nell'organizzare i loro uffici e nell'amministrare i mezzi finanziari posti a loro disposizione non trovi altro limite che l'obbligo comune a tutti — privati, persone giuridiche,

(1) MORTARA. *Op. cit.*, Vol. II, n. 548, nota.

(2) ROMANO. *Sulla natura dei regolamenti delle Camere etc.* pag. 9.

(3) ROMANO. *Gli atti di un ramo del Parlamento etc.* pag. 81.

unità collegiali – di rispettare gli altrui diritti, nel che i loro atti di amministrazione vanno soggetti ai Tribunali ordinari (1).

Non si può pertanto prescindere, nella risoluzione della controversia in esame, dalla considerazione della speciale natura di questo supremo tribunale amministrativo che presso di noi è rappresentato dalle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Non si può, cioè, dimenticare che si tratta di « *un Tribunale che rimane nella sfera del potere esecutivo, da cui prende la materia e le persone che lo devono mettere in atto* », di « *un corpo deliberante che il potere esecutivo forma con elementi scelti nel suo seno a sindacatore dei suoi atti per mantenere la sua azione nei limiti della legalità* », come scriveva il Crispi, proponente del disegno di legge, nella relazione al Senato (2).

3. — È noto, infatti, che con la legge del 1899 si volle, come spiegò lucidamente il Costa in quel mirabile documento che fu la relazione dell'Ufficio Centrale del Senato, trovare *nell'ordine della gerarchia amministrativa un'autorità*, la quale, nell'attrito fra la ragione pubblica e l'interesse privato, al provvedimento discreitivo sostituisse la decisione di giustizia, al beneplacito del potere la giurisdizione di un magistrato il quale, *pur avendo col potere medesimo comuni l'origine, l'indole e gli intenti*, ritraesse direttamente dalla legge l'autorità, i mezzi e le forme più idonee all'adempimento del suo mandato (3).

Si volle, cioè, di fronte all'espandersi della finalità politica dello Stato nei suoi rapporti coll'aggregato sociale, coordinare la tutela dell'interesse privato con quella dell'interesse pubblico, la difesa dell'individuo con quella dell'ordine giuridico obiettivo, *per opera di un nuovo organismo giurisdizionale*, che, pur emanando dalla gerarchia del potere esecutivo, avesse l'autorità e l'indipendenza necessarie a conoscere imparzialmente del carattere legittimo e del merito degli atti ammini-

(1) CRISTOFANETTI. *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili avanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato.* (La Legge, 1899, I, pagg. 33 e segg.).

(2) *Atti del Parlamento Italiano.* Senato del Regno, Sessione 1887-88. Documenti. Stamp. n. 6.

(3) *Atti del Parlamento Italiano.* Senato del Regno, Sessione 1887-88. Documenti. Stamp. n. 6-A.

strativi, in quei casi appunto in cui il ricorso in via gerarchica non sarebbe stato sufficiente e l'azione ordinaria non sarebbe stata ammissibile (1).

Si volle, insomma, di fronte al potere d'impero della pubblica amministrazione dare una tutela giuridica per i meri interessi del cittadino e fare in modo che l'Amministrazione, nell'esplicazione della sua azione, della sua attività giuridica e sociale, rispondesse al supremo bisogno della giustizia anche là dove, mancando un diritto ed esistendo un semplice interesse del cittadino, i tribunali ordinari non potrebbero intervenire. Ma appunto perciò questa tutela si volle e si dovette trovare nel seno stesso dell'Amministrazione, ed in particolare in una Sezione del Consiglio di Stato, supremo organo amministrativo consultivo (2).

Principio che è stato solennemente riaffermato dal Capo del Governo nella relazione che precede il Regio Decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 2840, col quale fu riformato l'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta Provinciale Amministrativa in sede giurisdizionale. In quella relazione, infatti, dandosi ragione dell'opportuna modificazione diretta a ricondurre ad unità la giurisdizione del Consiglio di Stato, allora divisa fra la IV e la V Sezione, si dichiarava: « Questo principio essenziale dell'unità lo schema traduce anche in modo formale nell'affermazione positiva che le due Sezioni predette costituiscono il « Consiglio di Stato in sede giurisdizionale »; con che si vuole anche dare una conferma al principio, cardine dei nostri ordinamenti, che giudice dell'attività di diritto pubblico, di quella attività cioè estranea al diritto individuale, inteso nel senso privatista, non può essere che un organo dell'Amministrazione stessa, che dia guarentigia di sapienza amministrativa e di indipendenza di giudizio » (3).

4. — Ora chi può pensare che atti, sia pure materialmente di ordine amministrativo, compiuti dalle Assemblee legislative, diretta-

(1) ARMANNI. *Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive*. (In: « Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano », Vol. I, n. 48).

(2) CRISTOFANETTI. *Op. loc. cit.*

(3) *Relazione di S. E. il Capo del Governo sul decreto concernente modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta Provinciale Amministrativa in sede giurisdizionale* (Gazzetta Ufficiale, 8 gennaio 1924, n. 6, pag. 78).

mente o a mezzo di loro organi, per provvedere all'esercizio delle loro funzioni, possano comunque, senza danno del prestigio e dell'indipendenza delle Assemblee stesse, essere assoggettati al controllo giurisdizionale di un Consesso, il quale, pure presentando ogni più ampia guarentigia di indipendenza, rimane sempre emanazione del potere esecutivo, e con questo, come scriveva il Costa, ha comuni l'origine, l'indole e gli intenti?

Quegli atti trovano le loro condizioni, la loro base in Regolamenti interni di ciascuna Assemblea, della cui osservanza, creazione e modificazione devono essere giudici esclusivi, rispettivamente, la Camera e il Senato, quando non si voglia menomare di questi la necessaria indipendenza (1); e per conseguenza, anche quando la dichiarazione di volontà fatta da un organo legislativo nell'esplicazione dell'attività di amministrazione, come per la nomina dei propri impiegati fatta dalla Camera dei Deputati o dal Senato o dalle rispettive Presidenze, per la loro promozione, per il loro licenziamento, costituisca indubbiamente un atto amministrativo in senso sostanziale, contro di esso non è possibile il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (2).

5. — A questa conclusione, del resto, non conduce soltanto, e ineluttabilmente, la *ratio legis*, ma anche e più imperativamente ancora, se fosse possibile, la formola tassativa e categorica adoperata nell'articolo 24 della legge organica sul Consiglio di Stato (art. 26 del testo unico 28 giugno 1924, n. 1054) nel determinare le attribuzioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Quella disposizione, invero, come è stato costantemente e universalmente riconosciuto nella dottrina e nella giurisprudenza, pone alla esplicabilità di tale giurisdizione precise limitazioni, fra le quali che l'atto o provvedimento sia stato emanato da un'autorità amministrativa o da un corpo amministrativo deliberante. (IV Sezione, 19 giugno 1903, Giur. Ital., 1903, IV, pag. 178).

Ora nè la Camera in Comitato segreto, nè la Presidenza della Camera o i Questori o una qualsiasi Commissione chiamata dall'Assemblea

(1) CRISTOFANETTI. *Op. loc. cit.*

(2) RANELLETTI. *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia nell'amministrazione*. Milano, 1930, pagg. 91 e 488.

a sovrintendere alla sua amministrazione interna, possono certamente essere considerate come *autorità amministrative o corpi amministrativi deliberanti* ai sensi della legge sulla giustizia amministrativa.

Come insegna l'Orlando, nel diritto pubblico moderno l'amministrazione dello Stato si concepisce praticamente in antitesi logica col momento della legislazione, e un Corpo legislativo è qualificato, per ciò solo, come *al di fuori* dell'amministrazione dello Stato. Tanto al di fuori che *neanche la « ratio materiae » vale a determinare un diverso effetto; ed anche quando la Camera o un organo di essa compie un atto essenzialmente amministrativo* per sua natura, si esclude sempre che l'esercizio di quelle attribuzioni rientri nella sfera del potere amministrativo (1).

Anche il Salandra, riferendosi in genere a tutti quegli atti delle Assemblee legislative che leggi non sono, avverte che nella natura e nella istituzione di codeste Assemblee il carattere costituzionale è così indelebile e prevalente che *nessuno di tali atti può considerarsi agli effetti del sindacato giurisdizionale come atto di pubblica amministrazione*. Un sindacato giurisdizionale non è concepibile sopra gli atti di un organo della sovranità. In questi casi *la persona trae la materia, ed esclude, essendo essa al di sopra dell'amministrazione, la possibilità, a tutti gli effetti, della qualifica di amministrativo ad un suo atto, quale che esso sia* (2).

Eguale dottrina professa il Romano, il quale già nello scritto pubblicato in occasione della ricordata decisione della IV Sezione dichiarava che « Solo gli atti che emanano dal Re, dalla gerarchia a lui subordinata e dai corpi autarchici soggetti alla vigilanza governativa, possono essere annullati dalla IV Sezione. Non così quelli che emanano da autorità e collegi che sono assolutamente indipendenti dal Governo, di fronte al quale hanno una competenza coordinata e non subordinata » (3). E in un suo recente volume, come abbiamo veduto, insegna: « Quando le nostre leggi parlano di pubblica amministrazione, di atti amministrativi e così via, di regola queste espressioni non si riferiscono a quelle attività amministrative in senso materiale che sono compiute da organi

(1) ORLANDO. *La giustizia amministrativa*. 2ª ediz. (in: « Trattato completo di diritto amministrativo italiano », Vol. III, Parte II, Milano, 1923, pag. 369).

(2) SALANDRA. *Op. cit.*, pag. 804.

(3) ROMANO. *Gli atti di un ramo del Parlamento*, etc. pag. 85.

legislativi o dalle autorità giudiziarie: *quelle, per esempio, delle singole Camere in ordine alla nomina, alla revoca, alla disciplina dei propri impiegati o alla gestione della propria biblioteca* » (1). E più oltre ripete che non sono atti amministrativi, nel significato che suole prevalentemente attribuirsi a questa espressione dalla dottrina « *gli atti compiuti dallo Stato per mezzo dei suoi organi legislativi o giudiziari, anche quando hanno sostanzialmente carattere amministrativo, sebbene ad essi possano riferirsi molti dei principi che valgono per gli atti amministrativi degli organi amministrativi* » (2).

Nello stesso senso si esprimono, per tacere di altri pur autorevolissimi scrittori: il Cammeo, il quale scrive: « *Per gli atti amministrativi emessi da un sol ramo del Parlamento nell'interesse della polizia delle proprie udienze, della carriera dei propri impiegati, della gestione del proprio patrimonio la improcedibilità del ricorso procede dalla natura dell'organo che emana l'atto* » (3); ed il De Luca, il quale pure osserva che « *L'autorità parlamentare, quand'anche compia atti di amministrazione, tuttavia non è nel numero delle autorità amministrative e dei corpi amministrativi deliberanti, dei quali il Consiglio di Stato può annullare gli atti per eccesso di potere, incompetenza o violazione di legge in virtù dell'articolo 22 della legge 17 agosto 1907. Perchè un ricorso possa essere ricevuto occorre che il carattere amministrativo si manifesti contemporaneamente nell'atto e nell'autorità dalla quale emana; mancando quest'ultima condizione, il ricorso per annullamento è irricevibile* » (4).

6. — E questa, come abbiamo accennato, è la tesi accolta, quasi senza contrasto, anche nella dottrina francese.

Soltanto il Marie, infatti, tra gli scrittori, porta in questa controversia, come nella questione della personalità giuridica delle Assemblies legislative, una voce discordante, esprimendo l'opinione che in certi casi anche l'atto di una Commissione parlamentare possa essere impu-

(1) ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I, pag. 8.

(2) ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I, pagg. 173-174.

(3) CAMMEO. *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti* (in: « *Giurisprudenza Italiana* », 1903, IV, pagg. 177 e segg.).

(4) DE LUCA. *Op. cit.*, Vol. I, pag. 97. Conform. BORSI. *La giustizia amministrativa*, 2ª ed. Padova, 1932, pag. 186.

gnato dinanzi alla giurisdizione amministrativa, in quanto egli ritiene che anche una siffatta Commissione parlamentare, nonostante la sua origine e composizione, possa essere assimilata ad un corpo o ad una autorità amministrativa a motivo dell'ufficio che essa compie (1).

Ma l'opinione del Marie non ha trovato seguito neppure in Francia.

Così il Laferrière ricorda che la giurisdizione amministrativa è istituita unicamente per giudicare di quegli atti i quali abbiano il carattere di atti di amministrazione ed *emanino da autorità amministrative*; dal che consegue che « *essa non può giudicare gli atti del potere esecutivo i quali non hanno il carattere di atti di amministrazione, nè gli atti di amministrazione che sono compiuti, non dal potere esecutivo, ma dalle Camere* » (2). Ed occupandosi, poi, in modo speciale delle decisioni e degli atti delle Assemblee legislative francesi in materia di amministrazione interna e per le forniture ad esse occorrenti, avverte:

« Quantunque i poteri attribuiti, in questa materia, ai Questori, al tesoriere, alla Commissione di contabilità sieno evidentemente poteri di gestione e di amministrazione, *coloro che li esercitano, non hanno il carattere di autorità amministrativa ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 maggio 1872; onde ne consegue che i loro atti e le loro decisioni non sono soggetti alla giurisdizione amministrativa* » (3).

E più oltre, dopo aver riaffermato in termini generali il principio che, per l'ammissibilità del ricorso al Consiglio di Stato, *la prima condizione è che l'atto impugnato sia un atto amministrativo emanato da una delle autorità comprese nella gerarchia amministrativa*, ripete: « *Certi atti di amministrazione possono sfuggire, per la loro natura stessa, al ricorso per eccesso di potere quando emanino da autorità che non sono comprese nella gerarchia amministrativa.*

« *Tali sono le decisioni prese dalle Assemblee parlamentari, dalle loro Commissioni o dai loro Uffici a riguardo di membri di queste Assemblee, dei loro ausiliari o di terzi* » (4).

Anche il Ducrocq, dopo essersi occupato di altri casi di inammissibilità del ricorso al Consiglio di Stato, scrive che la stessa norma è

(1) MARIE. *Op. cit.*, Vol. 2, pag. 309.

(2) LAFERRIÈRE. *Traité de juridiction administrative*. Tome II, pag. 4.

(3) LAFERRIÈRE. *Traité de juridiction administrative*. Tome II, pag. 26.

(4) LAFERRIÈRE. *Traité de juridiction administrative*. Tome II, pagg. 420-423.

applicabile altresì agli atti, non aventi carattere di governo, che emanano dalle Camere o da una di esse, dal loro Presidente o dal loro Ufficio di Presidenza in virtù del Regolamento di ciascuna Camera, o da loro Commissioni in virtù di delegazione dell'Assemblea di cui la Commissione fa parte, « cioè a dire, in tutti questi casi, *da autorità che non rientrano a nessun titolo nel quadro delle autorità amministrative* » (1).

Egualmente l'Hauriou enumera tra gli atti pei quali non è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato « gli atti che emanano da autorità che non sono comprese nei quadri amministrativi della gerarchia o della tutela amministrativa..... *decisioni prese dalle Assemblies parlamentari, dalle loro Commissioni o dai loro Uffici* nei rispetti di membri delle Assemblies stesse, di loro ausiliari o anche di terzi » (2).

Il Duguit, pure, osserva che dinanzi al Consiglio di Stato non potrebbe essere presentato un ricorso contro una decisione della Camera o del suo Presidente. « Questa decisione *può avere, sotto il punto di vista materiale, il carattere di un atto amministrativo, ma le Camere non sono organi amministrativi ed i loro atti non sono certamente suscettibili di essere censurati per la via del contenzioso amministrativo* » (3).

Nè, infine, principi diversi afferma il Bequet, il quale egualmente avverte che il carattere parlamentare copre non solo le decisioni prese dalle Assemblies parlamentari, ma anche quelle delle autorità che esse si sono date per presiedere ai loro lavori e sorvegliare la loro disciplina interna (4).

7. — Perfettamente all'unisono con questa dottrina, e con quella accolta dal nostro Consiglio di Stato, è anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese, il quale il 2 luglio 1880 dichiarava:

« Qu'aux termes des lois organiques du Conseil d'Etat et notamment de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, ne peut connaître que des recours formés contre les actes des diverses autorités administratives. Que ni les Assemblies parle-

(1) DUCROCQ. *Op. cit.*, Tome II, pag. 23.

(2) HAURIOU. *Précis de droit administratif et de droit public général*. Paris, 1919, pag. 479.

(3) DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*. Tome IV, pag. 275.

(4) BEQUET. *Répertoire de droit administratif*. Paris, 1891, Tome VIII, nn. 257-276.

mentaires ni les Commissions formées dans leur sein ne sont des autorités administratives dans le sens de l'article 9 précité. Qu'ainsi les actes des dites Commissions ne relèvent que des Assemblées dont elles émanent et ne peuvent être déferés au Conseil d'Etat par la voie contentieuse » (1).

E come già nello stesso senso esso si era pronunciato precedentemente, il 15 novembre 1872, in contrasto con le conclusioni del Commissario del Governo, il quale avrebbe voluto stabilire una distinzione fra atti compiuti direttamente dall'Assemblea ed atti di poteri emananti da essa (2), così anche successivamente il Consiglio di Stato francese ha sempre riaffermato lo stesso principio.

* * * *

8. — A parte, dunque, l'opportunità di una diversa e più completa motivazione, il principio accolto il 1° novembre 1898 dal nostro Consiglio di Stato non meritava le censure di cui il Lessona credette di poterlo fare oggetto in una nota pubblicata sul periodico *Il Foro Italiano*, nella quale sostenne che la Camera e il Senato in quanto provvedono alla amministrazione interna sono corpi amministrativi deliberanti, e se ledono interessi di individui violando la legge, emettono deliberazioni impugnabili dinanzi alla IV Sezione (3).

Obiettò allora il Lessona che la gestione dell'assegno stanziato nel bilancio del tesoro a favore di ciascuno dei due rami del Parlamento « risulta da una serie di atti che qualsiasi ragioniere, qualsiasi giurista chiamerebbe senza tema di errare atti amministrativi ». Ma a ragione osservò l'Orlando che, non solo il concetto di atti amministrativi può non apparire lo stesso ad un ragioniere e ad un giurista, ma neppure il giurista può dare un senso unico ed assoluto all'espressione *atto amministrativo*, ove prima non si determini se il senso ricercato rifletta il diritto pubblico o il diritto privato, se si tratta cioè di applicare quel senso all'articolo 317 del Codice civile o all'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato (4).

(1) DALLOZ. *Répertoire de jurisprudence générale*, 1881, III, pag. 75.

(2) DALLOZ. *Répertoire de jurisprudence générale*, 1873, III, pag. 73.

(3) *Foro Italiano*, 1898, III, pagg. 105 e segg.

(4) ORLANDO. *La giustizia amministrativa*, loc. cit.

Ora, evidentemente, quando si tratta di determinare il significato di tale espressione agli effetti di ammettere o negare la impugnabilità di un atto o provvedimento dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato, non si può che riferirsi all'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato. E poichè questa, fra i due criteri mediante i quali l'atto di amministrazione si può distinguere dagli altri atti dei pubblici poteri, quello formale ed estrinseco dell'organo che lo compie o quello sostanziale e intrinseco della natura e del fine dell'atto medesimo, ha prescelto precisamente il primo, il quale, per quanto a primo aspetto appaia più superficiale, ha il grande vantaggio di essere certo e sicuro, appunto perchè si fonda sopra una qualità esteriore dell'atto (1), ed in conseguenza ha ritenuto denunciabili al supremo tribunale amministrativo gli atti e provvedimenti di *un'autorità amministrativa* o di *un corpo amministrativo* deliberante, e non già semplicemente gli atti amministrativi o gli atti di amministrazione, così è evidente che nessuno degli atti che le Assemblee legislative compiono, oltre i veri e propri atti legislativi, può mai considerarsi agli effetti del sindacato giurisdizionale come atto di pubblica amministrazione.

Tanto più che, come è stato acutamente osservato, bandire un concorso, contrattare un appalto non è già un diritto particolare della pubblica amministrazione. Anche un privato può fare ciò. E se, in luogo di un privato, si tratti di un ente che abbia carattere pubblico, ma che sia fuori dell'ordinamento amministrativo, mutano forse le conseguenze? (2). L'ente, come il privato, potrà essere tratto in giudizio dinanzi ai tribunali ordinari, ma non dinanzi a quelli amministrativi.

9. — Nè maggior valore può riconoscersi all'argomento analogico che il Lessona volle trarre dall'articolo 6 della legge sulle pensioni, in quanto quest'articolo dichiara che debbono essere considerati come impiegati civili *agli effetti della legge stessa* gli impiegati e gli uscieri e i commessi del Parlamento. Prendendo, infatti, le mosse da tale dichiarazione e formulando l'ipotesi che una deliberazione del Consiglio di Presidenza, o anche di un ramo del Parlamento in Comitato segreto, violi a danno di un impiegato del Parlamento una delle disposizioni della legge sulle

(1) SALANDRA. *Op. cit.*, pag. 802.

(2) E. M. in: *La Giustizia amministrativa*, 1898, pagg. 554-555, in nota.

pensioni, in un caso nel quale, per esempio, se si trattasse di un impiegato di un Ministero qualsiasi, sarebbe ammissibile il ricorso alla IV Sezione, il Lessona ne concludeva che in tale contingenza non si potrebbe negare all'impiegato del Parlamento il ricorso contro quella deliberazione, senza affermare che il citato articolo 6 è come non scritto.

Ma anche contro siffatta argomentazione fu osservato che non è lecito ricorrere all'interpretazione analogica ed estensiva di fronte ad una disposizione, la quale, in quanto limita esplicitamente a certi effetti speciali l'equiparazione degli impiegati del Parlamento agli impiegati civili dello Stato, sancisce evidentemente una eccezione, e come tale, anzi, *in casibus non expressis* conferma la regola della diversa condizione giuridica degli impiegati del Parlamento. Di guisa che nulla autorizza a dedurre dalla anzidetta disposizione che anche quella facoltà di reclamo in via giurisdizionale al Consiglio di Stato, la quale non è concessa in modo speciale agli impiegati dello Stato (tanto meno poi nella materia delle pensioni, riservata anzi, di regola, al giudizio della Corte dei Conti) ma spetta ad ogni cittadino il quale si pretenda leso da un atto o provvedimento di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo, possa essere sperimentata altresì contro un atto o provvedimento preso dalla Camera nella pienezza della sua autonomia, soltanto perchè in conseguenza dell'atto stesso debba o possa all'impiegato essere applicata la legge sulle pensioni. *

Tanto meno, poi, quando la materia della dispensa dal servizio, che sola potrebbe formare oggetto del provvedimento, contro cui si vorrebbe riconoscere il diritto di ricorso alla IV Sezione, è regolata da ciascuna Camera per i suoi impiegati con norme proprie, diverse da quelle che la disciplinano per gli impiegati dello Stato in genere, e soprattutto con norme emanate da ciascun ramo del Parlamento con piena autonomia. Come pretendere, dunque, che sulla loro osservanza ed applicazione possa essere chiamato a giudicare in via contenziosa il Consiglio di Stato?

10. — Ma, mentre l'argomento analogico addotto dal Lessona nessun conforto dà alla tesi della ammissibilità del ricorso alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato contro quegli atti o provvedimenti emanati dalle due Camere, o dai loro Uffici di Presidenza, che costituiscono materialmente atti di vera amministrazione, appare invece decisiva in

senso opposto l'osservazione del Cristofanetti (1), accennata anche dal Romano (2), che quando si volesse riscontrare negli atti di amministrazione interna del Senato e della Camera dei Deputati la natura di atti e provvedimenti amministrativi, emanati cioè da un'autorità amministrativa o corpo amministrativo deliberante, non si potrebbe sfuggire alla conseguenza di dovere riconoscere, a coloro i quali se ne sentissero lesi, *la facoltà di scelta tra il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato e il ricorso al Re in via straordinaria*, con l'eventuale revoca o annullamento di quegli atti stessi *per Regio decreto su proposta di un Ministro* (e il Cristofanetti chiedeva quale Ministro si potrebbe ritenere competente), udito il parere del Consiglio di Stato. Ora, scriveva giustamente il Cristofanetti, l'assurdo di una simile conseguenza dovrebbe, se tutti gli altri argomenti non bastassero, provare esaurientemente l'inammissibilità della tesi del Lessona.

11. — Correttamente, dunque, il Consiglio di Stato, chiamato di nuovo, dopo circa un trentennio, a decidere la questione della sua competenza o meno ad annullare atti amministrativi delle Assemblee legislative, in sede giurisdizionale, ha riaffermato la massima sancita nel 1898 e, con una motivazione questa volta davvero completa ed esauriente, ha osservato:

« Nel definire quali atti siano suscettibili di ricorso in questa sede, la legge ebbe presente, non già il punto di vista materiale del contenuto degli atti stessi, bensì quello formale, degli organi da cui essi promanano: e tali organi sono precisamente quelli che costituiscono nel loro insieme il potere esecutivo in senso lato, gli organi, singoli o collegiali, diretti e indiretti dello Stato, per mezzo dei quali questo esplica la sua funzione amministrativa, quella attività, cioè, che è intesa al soddisfacimento degli interessi collettivi di difesa, d'ordine e di benessere sociale che esso comprende nei suoi fini. Per giudicare, quindi, della competenza del Collegio e della proponibilità del gravame secondo l'articolo 26, occorre considerare la natura dell'organo che ha emesso l'atto impugnato.

« Questo principio, che già chiaramente emerge dalla stessa lettera della legge, trova piena rispondenza e conferma nelle ragioni che hanno

(1) CRISTOFANETTI. *Op. loc. cit.*

(2) ROMANO. *Se gli atti, ecc.*, pagg. 85-86.

12 ag.
1927



determinato la creazione dell'istituto di giustizia amministrativa. Come appare da tutta la elaborazione dottrinale che portò alla riforma attuale con la legge 31 marzo 1889, n. 5992 e dai lavori parlamentari a questa relativi, la IV Sezione del Consiglio di Stato fu istituita, come organo nel seno stesso dell'Amministrazione, per la difesa di quegli interessi che, lesi da un'autorità amministrativa, erano dalla legislazione del 1865 (la quale sopprimendo i tribunali del contenzioso amministrativo aveva deferito alla cognizione degli organi del potere giudiziario soltanto le violazioni del diritto civile e politico) imperfettamente tutelati col ricorso gerarchico e col ricorso straordinario al Re. Il nuovo e più completo rimedio fu creato ad integrazione di quello preesistente: epperò le autorità a cui si ebbe riguardo dalla legge del 1889 furono sempre quelle che, secondo il precedente sistema, erano reputate *organicamente e formalmente amministrative*, ossia le autorità del potere esecutivo, e gli atti impugnabili innanzi al nuovo organo amministrativo furono quei medesimi, e non altri, avverso i quali, per l'innanzi, erano consentiti i ricorsi non contenziosi.

«Ora, ciò posto, se non è dubbio che la Camera dei Deputati è un organo dello Stato, è però altrettanto certo che quest'organo attende ad una funzione ben diversa e distinta da quella attribuita agli organi del potere esecutivo. Le Camere legislative sono organi della attività di legislazione, non della attività di amministrazione dello Stato; e, per quanto riguarda il modo di esercizio di questa loro funzione, esse hanno riconosciuta dall'articolo 61 dello Statuto fondamentale del Regno assoluta indipendenza dal potere esecutivo; nè alcuna legge esiste che abbia, successivamente, limitato questo loro diritto di provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale.

«Le deliberazioni della Camera dei Deputati prese sia con l'intervento collegiale dei suoi componenti sia per mezzo dei suoi organi interni (uffici di questura, Consiglio di Presidenza e via dicendo) attengono all'esercizio di quel diritto e sono intese al fine di esercitare nel modo migliore la funzione che della Camera è propria, non già al conseguimento di quegli scopi di attività giuridica e sociale nell'interesse generale, cui attendono, per la loro specifica attribuzione, gli organi amministrativi dello Stato. Perciò la Camera dei Deputati, anche in questi casi, non muta la sua natura di organo legislativo nè, perchè compia atti che per il loro contenuto sono amministrativi in senso sostanziale,

può mai considerarsi autorità amministrativa. Donde segue che tali atti, insindacabili amministrativamente, nemmeno possono ai termini dell'articolo 26, più volte ricordato, essere denunziati al Consiglio di Stato per un eventuale annullamento » (1).

* * * *

12. — Si poteva però dubitare in quella occasione se la sopravvenuta disposizione dell'articolo 8 del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (art. 29 del Testo unico 26 giugno 1924), con la quale furono « attribuiti alla esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale i ricorsi relativi al rapporto di impiego prodotti dagli impiegati dello Stato, degli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dell'Amministrazione centrale dello Stato » non avesse avuto per effetto una deroga parziale al principio summentovato, nel senso di attribuire alla competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale almeno le pretese violazioni del rapporto di impiego intercedente fra la Camera dei Deputati e i propri funzionari, compiute da organi della Camera stessa.

È pacifico infatti che, in virtù del ricordato articolo 29 e del successivo articolo 30 del Testo unico 26 gennaio 1924, per gli impiegati dello Stato e degli altri enti e istituti pubblici di cui è parola nel detto articolo 29 « il Consiglio di Stato è l'organo giurisdizionale che ha competenza *unica ed esclusiva* in qualsiasi materia relativa al rapporto d'impiego, sia di natura pubblicistica riguardante lo stato giuridico dell'impiegato, sia di natura economico patrimoniale dipendente dall'impiego », come statuirono anche recentemente le Sezioni Unite della Corte Suprema del Regno (2).

Ma quando? « *quando* — continuava la Corte — *sorga contestazione sull'atto amministrativo che è intervenuto in qualsiasi modo e forma a regolarlo* ». Poichè, come già aveva dichiarato la Corte stessa: « *La giurisdizione amministrativa anche nelle questioni derivanti dal*

(1) Sezione IV, Decisione 12 agosto 1927 (*Foro Italiano*, 1928, III, pagg. 45 e segg.).

(2) Sezioni Unite, 30 gennaio 1931 (*Foro Amministrativo*, 1931, II, pagg. 65-66).

rapporto d'impiego pubblico ha sempre come logico presupposto la impugnazione di un provvedimento amministrativo produttivo di effetti giuridici, del quale l'interessato contesta la legittimità » (1).

E invero tra i criteri fondamentali che il D'Amelio e il Romano in un loro notevole scritto su « *I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato* » enunciano come quelli che, superato il primo periodo di perplessità dopo la riforma attuata con il Regio decreto 30 dicembre 1923, i due supremi Consessi hanno ormai concordemente accolto, è appunto questo che la competenza del Consiglio di Stato nelle questioni riflettenti diritti immediatamente derivanti dal rapporto d'impiego « *presuppone sempre, come essenziale, una contestazione sulla legittimità di un atto amministrativo che includa un provvedimento relativo al rapporto d'impiego* » (2).

Ed a ragione, poichè, come osserva il Ranelletti: « La riforma del 1923 ebbe il solo scopo di eliminare tutte le difficoltà, che in pratica s'incontravano con la rigorosa applicazione del principio della divisione e separazione della competenza giudiziaria e amministrativa, secondo la legge 20 marzo 1865, all. E, cioè della distinzione fra le questioni che avevano per obbietto un diritto soggettivo e quelle che avevano per obbietto un interesse legittimo, in quelle materie nelle quali le une e le altre questioni si incontrano sovente così collegate e intrecciate che è difficile, se non impossibile, separarle per attribuire le une al giudice ordinario, le altre alla giurisdizione amministrativa. E la difficoltà si eliminava con l'attribuire la cognizione di tali controversie *tutte* alla giurisdizione amministrativa: « Nelle materie deferite alla esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato (e rispettivamente della Giunta provinciale amministrativa) questo conosce *anche* di tutte le questioni relative a diritti » (legge sul Consiglio di Stato, articolo 30 e rispettivamente 5 per la Giunta provinciale amministrativa).

« Ma è rimasta anzitutto intatta la norma, generale e fondamentale, che si adisce il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale con ricorso contro

(1) Sezioni Unite 10 maggio 1927 (*Giurisprudenza Italiana*, 1927, I, 1, pag. 1187). Conform. 29 maggio e 28 luglio 1928 (*Giurisprudenza Italiana*, 1928, pagg. 990 e 1320).

(2) D'AMELIO e ROMANO. *I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato* (in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1929, pagg. 181 e segg.).

atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa e di un corpo amministrativo deliberante, ecc. (legge, testo unico, sul Consiglio di Stato, art. 26); norma a cui rispondono tutte le disposizioni procedurali circa il termine per ricorrere al Consiglio di Stato, che decorre dalla notifica dell'atto amministrativo; la indicazione, nel ricorso, dell'atto o provvedimento amministrativo che s'impugna, e della data della sua notificazione; la notifica del ricorso all'autorità dalla quale il provvedimento impugnato è emanato; il deposito dell'atto impugnato nella segreteria del Consiglio di Stato, ecc. » (1).

Ora poichè, come è stato ad esuberanza rilevato, nessun sindacato di legittimità sugli atti delle Assemblee legislative è ammissibile da parte del Consiglio di Stato, appunto perchè esse non possono in nessun caso essere considerate come autorità amministrative o corpi amministrativi deliberanti, è evidente che il difetto di questa essenziale condizione è sufficiente ad escludere dalla giurisdizione del Consiglio stesso anche le controversie attinenti al rapporto d'impiego intercedente fra le Camere e i loro dipendenti.

Si aggiunga che, come si rileva dalla lettera stessa dell'articolo 29, altra condizione essenziale di questa particolare giurisdizione del Consiglio di Stato è che si tratti di impiegati dello Stato nel senso comunemente attribuito dalle nostre leggi a tale espressione, e questa, invece, di regola non comprende, di per sé, gli impiegati delle Camere legislative (come risulterà meglio nel capitolo seguente), ovvero di impiegati di enti o istituti pubblici « sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dell'Amministrazione centrale dello Stato » (2), ed invece, come più volte è stato già detto, le Camere legislative sono affrancate, anche nella loro amministrazione interna, non solo da ogni tutela o semplice vigilanza dell'Amministrazione centrale dello Stato, ma da qualsiasi controllo anche di altri organi costituzionali come la Corte dei Conti.

Ad ogni modo, anche prescindendo da questo ultimo aspetto della questione, e limitandosi a richiamare la norma fondamentale

(1) RANELLETTI. *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia nell'Amministrazione.* Milano, 1930, pagg. 541-542.

(2) CAMMEO. *Gli impiegati degli Enti pubblici e le norme sull'impiego privato.* (In: *Giurisprudenza Italiana*, 1927, III, pagg. 1 e segg.).

dell'articolo 26, a ragione il Consiglio di Stato, nella decisione testè riferita, poteva dichiarare:

« Nè la competenza di questo Collegio a conoscere dell'atto di cui si duole il ricorrente può derivare dall'articolo 29 del Testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, in quanto, così egli assume, in ciò contrastato con ampiezza di considerazioni dalla difesa avversaria, gli impiegati della Camera dei Deputati sono impiegati dello Stato. L'articolo 29 attribuisce al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale competenza esclusiva sui ricorsi concernenti il rapporto di impiego nel senso chiarito dall'articolo 30, di conoscere cioè in tale materia anche di tutte le questioni relative ai diritti: *ma è ben evidente che tale piena giurisdizione, con esclusione della giurisdizione ordinaria, esso potrà esercitare quando il ricorso sia proponibile secondo le norme fondamentali poste dall'articolo 26, al quale nè l'articolo 29 nè alcun'altra disposizione ha menomamente innovato.*

« È irrilevante perciò ricercare *se ed in qual senso* gli impiegati della Camera dei Deputati siano da considerarsi impiegati dello Stato, dal momento che per l'articolo 26 il ricorso, nella specie, è improponibile, ostando alla sua ammissibilità, a prescindere dal principio di autonomia del Parlamento nella propria amministrazione interna, la posizione costituzionale della Camera dei Deputati tra gli organi dello Stato, alla quale in nessun caso può riconoscersi la qualità di autorità amministrativa o di corpo amministrativo deliberante » (1).

13. — Certo, la insindacabilità assoluta degli atti di amministrazione interna delle due Camere può, come obiettava il Lessona, trarre seco il pericolo, per quanto remoto, che in qualche singolo caso tali atti possano non corrispondere interamente ad equità o giustizia. Ma, opponeva il Salandra, quando le Assemblee legislative, o i loro organi, esorbitino dalla loro legittima funzione oppure nell'esercitarla violino le leggi vigenti, il rimedio si deve cercarlo, se e per quanto sia possibile, negli stessi congegni costituzionali, oppure nella mancanza di qualsiasi organo di esecuzione diretta della volontà delle Assemblee, non certo in un sindacato giurisdizionale, che non è concepibile sopra gli atti di un organo della sovranità (2).

(1) Sezione IV, Decisione 12 agosto 1927 (*Foro Italiano*, 1928, III, pagg. 45 e segg.).

(2) SALANDRA. *Op. cit.*, pag. 804.

Del resto in pratica una siffatta eventualità non potrebbe realizzarsi se non nei riguardi del personale che presta l'opera propria a questi enti pubblici, poichè di fronte ai terzi l'azione che le Amministrazioni interne delle due Camere possono spiegare, è così limitata che mal si concepisce un caso concreto di lesione di interesse (di un interesse giuridicamente protetto, cioè di un diritto pubblico subiettivo, che solo può dar luogo ad un ricorso al Consiglio di Stato) la quale non sia al tempo stesso lesione di un diritto vero e proprio, caso questo che offrirebbe sempre il rimedio del ricorso ai tribunali ordinari.

CAPITOLO IX

CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI IMPIEGATI DEL PARLAMENTO

1. — Come già è stato accennato, il principio dell'autonomia delle Assemblee legislative ha anche per conseguenza che le disposizioni di legge, le quali regolano lo stato giuridico ed economico degli impiegati dello Stato in genere, trovino applicazione agli impiegati del Parlamento soltanto quando ciò sia espressamente statuito da disposizioni particolari delle leggi medesime o mediante speciali provvedimenti legislativi, ovvero sia stabilito in modo autonomo dalla stessa Assemblea, dalla quale codesti funzionari dipendono.

Così è avvenuto che negli Stati tedeschi, appunto per quel concetto più rigoroso dell'unità dell'organizzazione statale, a cui si è già avuto occasione di accennare, gli impiegati del Parlamento sieno stati, di regola, parificati nei diritti e nei doveri agli altri impiegati dello Stato o per virtù di espresse disposizioni di leggi o di regolamenti, come è accaduto per i funzionari del Consiglio Nazionale austriaco (1), del Reichstag germanico (2) e per quelli delle varie Diete in

(1) L'articolo 11 della legge organica sul Consiglio Nazionale austriaco dispone: « Gli impiegati e i commissari della Segreteria del Presidente sono equiparati nei riguardi della loro posizione e dei loro doveri e diritti a quelli della Confederazione ». (*Bollettino Parlamentare*, 1930, n. III, pag. 211).

(2) L'articolo 156 della legge sugli impiegati del Reich in Germania dichiara che « Gli impiegati del Reichstag hanno i diritti e i doveri degli impiegati del Reich » (BRAND. *Das Reichsbeamtengesetz*, Berlin, 1907, S. 231), e l'articolo 19 del Regolamento vigente del Reichstag stabilisce che « Il Presidente nomina, in conformità delle norme di legge e delle norme generali di amministrazione, gli impiegati di ruolo del Reichstag e li colloca a riposo ». (*Bollettino Parlamentare*, 1930, n. II, pag. 325).

Baviera (1) nel Baden (2) in Sassonia (3) e nel Wurttemberg (4), ovvero per un'incontrastata pratica costituzionale, come in Prussia (5); mentre in molti altri Stati, invece, i funzionari delle Assemblee legislative hanno comune con gli altri impiegati dello Stato soltanto quella che è la caratteristica costante del rapporto d'impiego pubblico, la stabilità nell'ufficio, ma per tutto il resto il loro stato economico ed il loro stato giuridico sono regolati con norme distinte e spesso anche sostanzialmente diverse da quelle che reggono gli altri impiegati civili, talvolta diverse anche nel medesimo Stato

(1) L'articolo 185 della legge sugli impiegati del Regno di Baviera, dell'8 settembre 1908, attribuiva qualità di veri e propri impiegati dello Stato ai funzionari stabili di quel Parlamento (REINDL. *Kommentar zum Bayerischen Beamtengesetz*. Munchen, 1913, S. 762).

(2) L'articolo 116 della legge 1° luglio 1908 per gli impiegati del Granducato di Baden disponeva che ai funzionari del Landtag badese si applicassero, insieme con lo speciale Regolamento della Camera dalla quale dipendevano, anche le disposizioni della detta legge generale per gli impiegati dello Stato (*Das Badische Beamtengesetz*. Karlsruhe, 1909, S. 52).

(3) In Sassonia i funzionari delle Camere legislative furono espressamente parificati nei diritti e nei doveri agli altri impiegati dello Stato dall'articolo 37 della legge costituzionale 9 agosto 1904, che modificò quella del 12 ottobre 1874 contenente le disposizioni relative all'ordinamento interno del Landtag sassone (*Gesetz und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen*. Dresden, 1904, S. 344-345). Nella Costituzione del 1° novembre 1920 fu poi inserita, all'articolo 12, la formale dichiarazione che « i funzionari del Landtag, nominati a titolo permanente, sono funzionari di Stato » (DARESTE. *Op. cit.* 4ª ediz., Vol. I, pag. 237).

(4) Nel Wurttemberg l'articolo 25 della Costituzione del 25 settembre 1919, come già l'articolo 193 della Costituzione precedente, premesso che « i funzionari del Landtag sono sottoposti all'autorità disciplinare del Presidente del Landtag, anche dopo la scadenza dei poteri o lo scioglimento del Landtag », aggiungeva: « Per il resto lo stato giuridico dei funzionari del Landtag è retto dalle leggi applicabili ai funzionari di Stato » (DARESTE. *Op. cit.*, 4ª ediz., Vol. I, pag. 270).

(5) Il 29 maggio 1909, dopo le surricordate sentenze dell'Oberverwaltungsgericht e del Tribunale civile di Berlino, la Camera dei Deputati prussiana, accogliendo una proposta della Commissione del bilancio, aveva invitato il Governo a presentare un disegno di legge per determinare in modo preciso ed in via legislativa la condizione giuridica degli impiegati del Landtag. Orbene in risposta a tale invito, ripetuto più volte successivamente, il Governo prussiano, dopo avere nel 1909 espresso l'avviso che siffatta materia

da Assemblea ad Assemblea. Norme le quali in generale, mentre, allo scopo di assicurare alle Camere legislative un personale burocratico scelto, offrono ai funzionari dei vari Parlamenti un trattamento economico superiore a quello degli altri impiegati dello Stato, non possono, però, appunto per non ammettere su atti delle Assemblee o dei loro organi il sindacato di corpi i quali sieno emanazione del potere esecutivo, offrire anche quelle garanzie giurisdizionali che sono stabilite a favore degli altri impiegati dello Stato in genere (1).

2. — Questa particolare condizione giuridica dei funzionari del Parlamento, la quale si presenta talvolta, sotto particolari riguardi, alquanto incerta (*schwebt in der Luft*, come dissero con frase caratteristica il Kanngiesser al Reichstag germanico (2) e il Brandenstein al Landtag prussiano) (3), e la qualità, che a tali funzionari deve indubbiamente riconoscersi, di fiduciari dell'Assemblea, e più specialmente dell'Ufficio di Presidenza, da cui dipendono, non possono tuttavia fare dubitare del loro carattere di impiegati di Stato o dello Stato, che dir si voglia, pur dovendo ammettersi, come precedentemente è stato rilevato, che di regola le nostre leggi amministrative, quando parlano genericamente di impiegati dello Stato, non intendono riferirsi senz'altro anche agli

avrebbe potuto essere regolata opportunamente soltanto nell'*invocata legge generale sullo stato giuridico degli impiegati*, esplicitamente dichiarava il 21 aprile 1910 alla Commissione del bilancio di ritenere *non necessario l'invocato disegno di legge*, poichè « per il Governo non si presenta la possibilità di difficoltà giuridiche; esso considera infatti gli impiegati assunti regolarmente dai Presidenti delle due Camere come impiegati immediati dello Stato ». (*Sammlung der Drucksachen des Preussischen Hauses der Abgeordneten*. 21 Legislaturperiode, III Session).

(1) In Grecia, alla condizione di disfavore in cui sotto questo rispetto gli impiegati del Parlamento si trovano, ha voluto ovviare la stessa Costituzione del 2 giugno 1927, quando all'articolo 114 ha stabilito che « per gli impiegati delle Camere la revoca e la retrocessione sono di competenza di un Consiglio composto rispettivamente di dieci deputati o di dieci senatori estratti a sorte dal Presidente dell'Assemblea competente al principio di ogni legislatura. (DARESTE. *Les Constitutions modernes*, 4 ed. Vol. I, pag. 653).

(2) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstages*, 1872, S. 133-134.

(3) *Haus der Abgeordneten*. 21 Legislaturperiode, V Session. *Bericht der 14. Kommission*. Drucksache Nr. 1486, S. 4.

impiegati delle Assemblee legislative (1), appunto per fare pienamente salva alle Assemblee stesse la facoltà di assoggettarveli o meno.

Non possono farne dubitare, anche se, per certi uffici ed in taluni casi, i funzionari delle Assemblee legislative possono quasi assumere lo aspetto di collaboratori delle personalità eminenti che l'azione di quegli alti Consessi sono chiamate a guidare, poichè l'opera di tali funzionari è sempre prestata, non nell'interesse o per un fine di utilità privata di codeste persone, ma unicamente nell'interesse ed ai fini delle funzioni che esse sono chiamate ad esercitare. E soprattutto — giova non dimenticarlo — il rapporto giuridico, in forza del quale siffatta prestazione d'opera avviene, è un rapporto che non intercede tra il funzionario e le persone che alle Assemblee legislative presiedono o che le compongono, ma vincola il funzionario al Senato o alla Camera dei Deputati in quanto organi costituzionali dello Stato, e quindi allo Stato stesso.

La funzione cui, per effetto di tale rapporto, gli impiegati delle Camere legislative sono chiamati ad adempiere, ha dunque carattere assolutamente pubblico e connesso all'ordinamento dello Stato (2). E poichè essa è anche permanente e continuativa, come potrebbe fondatamente dubitarsi della loro qualità di impiegati di Stato?

Manca, è vero, presso di noi una definizione precisa dell'impiegato dello Stato, ma in sostanza non vi è dissenso nè nella dottrina nè nella pratica per considerare tale chiunque abbia assunto l'obbligo di prestare in modo stabile l'opera sua in servizio dello Stato e facendo del servizio medesimo la sua professione, per un determinato corrispettivo cui si dà il nome di stipendio (3).

Infatti anche la relazione ministeriale che precedeva il disegno di legge sullo stato degli impiegati civili, presentato al Senato del Regno nel 1903, opportunamente avvertiva che, se difficile e pericoloso potrebbe essere il tentativo di comprendere in una formula i vari elementi della nozione di pubblico impiegato, « è anche ovvio il riferire l'espressione di impiegato pubblico a chiunque del servizio allo Stato faccia lo scopo

(1) ROMANO. *Corso di diritto costituzionale*. 3^a ed., p. 250.

(2) Cfr. CAMMEO. *Gli impiegati degli Enti pubblici* etc.

(3) ORLANDO. *Principii di diritto amministrativo*, pag. 90 — GIRIODI. *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, pag. 228 — RÖNNE. *Staatsrecht*, III, pag. 404.

permanente della sua attività professionale contro un corrispettivo che ne assicuri il sostentamento in relazione alla capacità richiesta, al grado, all'ansietà e così via » (1).

Ora questo appunto si verifica nei riguardi degli impiegati del Parlamento, i quali, per un corrispettivo commisurato alla capacità richiesta, al grado e all'ansietà, prestano permanentemente l'opera loro ad organi dello Stato, quali sono i Corpi legislativi.

3. — Nè si potrebbe pretendere di assimilare sotto un aspetto qualsiasi gli impiegati del Parlamento a quelli della Real Casa, per la sola considerazione che gli uni e gli altri sono retribuiti con mezzi finanziari tratti da dotazioni speciali iscritte in speciali capitoli del bilancio delle finanze ed egualmente sottratte ad ogni controllo degli organi ordinari di sindacato della pubblica amministrazione; poichè nelle dotazioni delle Assemblee legislative, e nelle funzioni a cui le Amministrazioni interne delle Camere sono chiamate ad adempiere, manca completamente quel misto di elementi di diritto pubblico e di diritto privato insieme, che concorre, invece, nella Lista civile e nell'Amministrazione della Real Casa, e che solo potè condurre la Corte Suprema di Roma ad affermare in confronto di questa che « non si possa attribuire un carattere pubblico nè agli svariati servizi che vi si riferiscono nè al numeroso personale che vi è addetto » (2). Affermazione questa, del resto, che, anche nei riguardi dell'Amministrazione della Real Casa, non mancò di sollevare dubbi fra i nostri maggiori giuristi, come dimostra una nota critica dell'Arcoleo alla sentenza stessa, pubblicata sulla *Giurisprudenza Italiana*, e la postilla adesiva che a tale nota fece seguire la Direzione di quella Rivista (3).

4. — E neppure deve trarre in errore il fatto, ben altrimenti importante, che fra tutti gli impiegati dello Stato, quelli dei due

(1) *Atti del Parlamento Italiano*. Senato del Regno. Sessione 1902-1904, St. n. 217, pag. 4.

(2) Cassazione di Roma, 13 giugno 1906. (*La Giurisprudenza Italiana*, 1906, Vol. I, 1, 732).

(3) ARCOLEO. *Brevi osservazioni intorno al carattere pubblico dell'Amministrazione della Casa Reale*. (In: *Giurisprudenza Italiana*, 1906, I, pag. 731 e segg.). Cfr. anche ROMANO. *Corso di diritto amministrativo*, pag. 99.

rami del Parlamento, soli forse, non si trovino, nella prestazione dell'opera loro ad un organo dello Stato, in un rapporto di subordinazione nè immediata nè indiretta al Capo supremo dello Stato stesso.

Certamente, in via di principio, siccome il rappresentante permanente della potestà pubblica nel regime monarchico è il Sovrano, tutti gli impiegati sono considerati sotto il punto di vista del diritto pubblico come suoi ausiliari, e perciò sono sempre assunti o revocati dal Sovrano stesso, direttamente o per mezzo di autorità da lui delegate, ed esplicano in nome e per incarico suo ogni loro attività. « *Magistratus vero principis majestatem suscipit ejusque legibus ac jussis obligatur* », così determinava già BODINO (De republica III, 5) il rapporto di diritto pubblico dei funzionari rispetto al Sovrano, come ricorda lo Zorn. Però, come questo stesso autore avverte, l'introduzione del regime costituzionale ha fatto sì che a costoro si siano poi necessariamente aggiunti quei pochi impiegati i quali, chiamati direttamente al servizio dei Corpi legislativi, pur non essendo di regola nominati dal Sovrano nè assunti in suo nome, « *tuttavia indubbiamente sono chiamati all'esercizio di funzioni di Stato* » (1).

E d'altra parte il Meyer rileva acutamente che il concetto, secondo il quale gli impiegati dei Corpi legislativi dovevano di fronte agli impiegati nominati dal Capo dello Stato considerarsi come una categoria tutta affatto diversa di persone, corrispondeva all'antica concezione che riguardava il Sovrano ed il Parlamento come due subietti di diritto completamente distinti. Ma, dato il concetto moderno dello Stato, non vi è più ragione di fare una simile separazione, e gli impiegati del Parlamento sono impiegati dello Stato come quelli nominati dal Sovrano (2).

5. — Senza dubbio questo carattere differenziale tra gli uni e gli altri non vuole essere trascurato, e nel linguaggio dei giuspubblicisti del Reich germanico esso ha trovato, anzi, un'espressione concreta nella distinzione tra *Reichsbeamte* (impiegati del Reich) come chiamava in generale l'articolo 1 della legge del 1873 sullo stato degli impiegati del Reich tutti quelli nominati dal Sovrano o in nome di lui (o *Staats-*

(1) ZORN. *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. Berlin, 1895, I Band, S. 298. Conform. PERELS UND SPILLING. Op. cit. p. 279.

(2) G. MEYER. Op. cit., pag. 496.

beamte, come chiamano in genere gli impiegati dello Stato altre leggi dei singoli Stati della Confederazione germanica) e *Beamte des Reich* (o *Beamte des Staats*), come gli scrittori denominano, appunto per distinguerli dagli altri impiegati del Reich e dei singoli Stati, i funzionari del Reichstag e delle varie Diete.

E tra i giuripubblicisti nostri l'Orlando, se non andiamo errati, in una conferenza sulla personalità morale della Camera dei Deputati, tenuta nel 1901 al Circolo Giuridico di Roma, ma della quale, come della notevole discussione che ne seguì (vi parteciparono fra gli altri con acute osservazioni i professori Scialoja, Vivante e Trincheri) nulla ci è stato conservato, si occupò della possibilità di trasportare anche nel nostro linguaggio giuridico questa distinzione tra impiegati di Stato e dello Stato (1).

Ciò, tuttavia, appare difficile, non solo per la profonda diversità di struttura del linguaggio nostro da quello tedesco, ma anche perchè tale distinzione non potrebbe avere presso di noi, ove una definizione legislativa degli impiegati di Stato manca, quel valore che ha invece là dove, come in Germania, l'espressione *Beamte des Staats* può opporsi alla definizione precisa che degli *Staatsbeamte* è data da una legge.

Ad ogni modo, sia qual si voglia il valore o l'utilità di questa sottile diversità di denominazione, certa cosa è che il carattere differenziale, che essa pone in evidenza, tra gli impiegati del Parlamento e gli altri impiegati dello Stato non menoma in alcuna guisa nei primi quella qualità di impiegati di Stato o dello Stato che ad essi deriva dalla funzione che esercitano; e pertanto, pur dipendendo essi esclusivamente dalle Assemblee legislative e pur essendo la loro posizione disciplinata da queste con piena autonomia, anche gli impiegati del Parlamento « debbono — come scrive il Romano — considerarsi come impiegati dello Stato » (2).

(1) Anche nel suo recente studio « *Immunità parlamentari ed organi sovrani* » l'ORLANDO, toccando per incidenza di questo argomento, scrive che le Camere « hanno una amministrazione loro, sottratta a qualsivoglia controllo, uffici loro, la cui gerarchia si contiene e si esaurisce entro la sfera parlamentare e i cui funzionari sono impiegati pubblici, di Stato non dello Stato, ma bensì, ed esclusivamente, delle Camere ».

(2) ROMANO. *Corso di diritto costituzionale* 3ª ed. p. 250.

E da noi lo riconobbe, implicitamente ma chiaramente, il Fagioli nella ricordata relazione sul disegno di legge concernente lo stato giuridico degli impiegati civili, pur distinguendo opportunamente fra gli impiegati delle Assemblee legislative e quelli delle *Amministrazioni governative*, o delle *altre Amministrazioni dello Stato*, come meno propriamente ebbe a dire, e pure concludendo col chiedere, ma unicamente per rispetto al principio dell'autonomia delle due Camere, la esclusione degli impiegati del Parlamento dal novero di quelli a cui la legge avrebbe dovuto applicarsi. }

Di guisa che se in generale si deve riconoscere che l'assenza di una particolare disposizione legislativa, la quale esplicitamente attribuisca ai funzionari del Parlamento il carattere di impiegati dello Stato, non può significare di per sè diniego di tale carattere, ma di solito non ha altro motivo se non questo che una espressa dichiarazione è stata considerata superflua — come si è veduto appunto essere avvenuto in Prussia fino alla Costituzione del 1920 — ovvero è necessaria conseguenza della mancanza di una legge sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato, in Italia può dirsi (e la ricordata relazione dell'On. Fagioli ne fornisce la prova) che una dichiarazione legislativa relativa alla condizione giuridica degli impiegati del Parlamento manca soltanto perchè essa avrebbe richiesto un intervento collettivo degli organi del potere legislativo in una sfera di organizzazione interna delle singole Assemblee che da noi si è sempre ritenuto di dovere lasciare regolare, con perfetta autonomia, da ciascuna di esse separatamente.

6. — Altri argomenti, che con quelli sin qui trattati più o meno si collegano, potrebbero forse essere ancora considerati, ma questo studio non ha preteso di riuscire un esame completo ed esauriente di tutte le conseguenze che dal principio della autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative derivano, esso ha voluto essere soltanto un saggio di trattazione organica di un argomento che non ne era mai stato oggetto e che pur ne sembrava meritevole.