

CAP. V - PERIODI PARLAMENTARI

§ 1.

Legislature e Sessioni.

102. Si nel caso di scioglimento di quella dei deputati che in quello di chiusura o di proroga della Sessione delle due Camere, esse vengono convocate con un decreto reale, il quale si è sempre tenuto distinto da quello precedente di chiusura o di proroga.

Nulla poi impedisce che, indetta la convocazione per un determinato giorno, il Governo possa differirla quando glielo impongano circostanze speciali, come seguì col decreto 14 febbraio 1878, col quale venne aggiornata al 17 marzo la riunione del Parlamento, che era già stata stabilita per il 20 febbraio.

103. La durata del mandato legislativo presso di noi è di cinque anni, termine medio tra quelli stabiliti nei diversi tempi e paesi; giacchè la durata stessa varia da un anno, qual'è in parecchi Stati dell'Unione Americana, a dieci, quanti ne concedeva la Costituzione francese del 1804.

In fatto però nessuna Legislatura raggiunse il quinquennio; la più lunga fu l'ottava, e durò quattro anni ed altrettanti mesi; mentre la seconda ebbe la vita di due soli mesi. La media non arriva ai tre anni, gli avvenimenti politici imponendo sovente lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati; basti ricordare che il trattato con l'Austria del 1849 provocò due volte tale scioglimento.

In tali casi il Governo, presentando alla Corona il decreto di scioglimento, ne svolge le ragioni in una relazione che viene resa pubblica nella *Gazzetta Ufficiale* e costituisce, si può dire, il programma che il Ministero espone al paese.

104. La Legislatura si fraziona in Sessioni, le quali possono essere ordinarie o straordinarie.

Si le une che le altre da noi vengono convocate dal Re e da esso solennemente inaugurate; mentre alcune Costituzioni, come quelle della Francia, del Belgio e della Grecia, stabiliscono che il Parlamento si riunisca *di pien diritto*.

La maggior parte delle Costituzioni determina il giorno od il tempo in cui il Parlamento debba essere convocato. Il nostro Statuto si limita a dire che il Re convoca *in ogni anno* le due Camere.

E la sanzione di questo dovere trovasi nel fatto che la facoltà al Governo di fare le spese e riscuotere le entrate è consentita anno per anno.

L'annualità della Sessione era consacrata dall'articolo 6 del primo regolamento della Camera, e confermata dai decreti di chiusura delle Sessioni 1850, 1851 e 1852.

Se non che, non essendo presso di noi stabilita la durata massima delle Sessioni, l'ultimo dei cennati decreti giunse in ritardo, e precisamente nel 20 novembre 1853; di maniera che fu seguito da una Sessione 1853-54 chiusa nel 20 maggio 1855 e non fu più possibile mantenere le Sessioni annuali; onde si giunse fino alla Sessione unica della decimaquinta Legislatura, che durò tre anni e mezzo; ed in trentotto anni si ebbero ventotto Sessioni.

La cosa non parve regolare al deputato Depretis; il quale, nella tornata 4 maggio 1854, osservò che la Sessione allora in corso si sarebbe potuta chiamare il nostro lungo Parlamento. Ma il Governo soltanto è in grado d'apprezzare la convenienza di chiudere o no una Sessione.

Infatti il ministro delle finanze, Sella, ed il presidente del Consiglio dei ministri, Minghetti, interrogati in proposito, il primo nel Senato il 30 maggio 1862 ed il secondo nella Camera il 30 marzo 1863, rispondevano che il bisogno di non interrompere o ritardare l'approvazione dei bilanci li induceva a non chiudere la Sessione già troppo lungamente continuata.

105. Giacchè il rinnovarsi sì della Legislatura che della Sessione ha per effetto di distruggere tutto il lavoro parlamentare precedente.

Vi ha peraltro qualche differenza a questo riguardo tra le due Camere; il Senato essendo permanente poté qualche volta considerare una Legislatura nuova come una continuazione di quella già chiusa. Così nel 27 novembre 1874 il ministro guardasigilli ripresentando al Senato il Codice

penale, chiese che fosse rimesso alla Commissione che l'aveva esaminato nella precedente Legislatura. E nel 26 novembre 1882 il Senato deliberò di riprendere, al punto in cui era giunto nella passata Legislatura, l'esame del proprio regolamento interno.

Nella Camera ciò non può mai avvenire; e il dubbio sulla efficacia del lavoro precedente non può sorgere per essa che nei casi di mutamento di Sessione.

Esso fu per la prima volta dibattuto nel novembre 1850. Nel 14 di quel mese il deputato Pallieri ne compendiò gli aspetti storico e giuridico con le seguenti parole:

Questa questione legislativa fu profondamente discussa in Francia nel 1831 e nel 1832. In dicembre 1831 il deputato Salvette presentò una proposta di legge intesa a far cessare la pratica ch'era invalsa di considerare come affatto nulli e non avvenuti i progetti non stati in una stessa Sessione dalle due Camere accolti. Tale proposta venne alla quasi unanimità adottata dalla Camera de' pari, dopo una luminosissima discussione cui presero parte i più eminenti fra i suoi membri. Al voto della Camera dei pari credo conforme la pratica di tutti i Parlamenti, quello solo eccettuato del Belgio (1). È per altra parte questione semplicemente *regolamentare* quella riguardante il corso che debbano avere in questa Camera i lavori qui incominciati e non terminati nella precedente Sessione. La Camera può stabilire che la chiusura della Sessione produca, come la proroga in Inghilterra e negli Stati Uniti d' America, una completa interruzione de'suoi lavori; ovvero che dalla chiusura non derivi alcuna interruzione, come nel Belgio.

E venne il terzo giorno chiusa la disputa con l'ordine del giorno puro e semplice in favore del quale ebbe ad osservare il ministro dell'interno, Galvagno:

Reputo, a questo proposito, indispensabile una distinzione tra gli effetti che si producono all'esterno e gli effetti interni in ciascuna delle due Camere. Quanto agli effetti che può produrre all'esterno il passaggio da una Sessione all'altra, il Ministero crede che, costituzionalmente parlando, questi debbano rimanere intangibili; quanto agli effetti interni, cioè quanto ai

(1) Un Comitato della Camera dei Comuni inglese respinse, nel 1861, la proposta che si desse, per legge, potere all'una delle Camere di ripresentare nella successiva i disegni di legge già approvati nell'altra Camera, considerandola inconciliabile con le prerogative della Corona (*Commons' Papers* 1861, vol. XI, p. 439).

ritenere un lavoro già preparato come validamente fatto, al deliberare sopra ogni legge sulla quale siasi già fatto un rapporto, potendo la Camera o fissare una base di partenza con un regolamento, o potendo volta per volta, a richiesta di qualunque de'deputati, deliberare su ciò che convenga fare in ciascun caso, io credo che non sia punto utile il prendere una deliberazione a tal riguardo, e che convenga piuttosto che il passaggio dall'una all'altra Sessione produca l'effetto che costituzionalmente e legalmente deve produrre, salvo a ciascuna Camera il diritto di deliberare come crederà meglio riguardo ai lavori già fatti.

Contemporaneamente la medesima questione si presentò al Senato. E nella tornata 27 novembre 1850 il senatore Sclopis dichiarò:

Io approvarei molto che il Senato, aggiungendo un capo apposito al suo regolamento, fissasse che per i progetti di legge iniziati nel suo seno, e già giunti, nella Sessione precedente, allo stato di rapporto letto in pubblica adunanza, possa quelli riprendere e quindi continuarli.

Parve al deputato Crispi, nel 2 dicembre 1863, siffatto sistema incostituzionale, contrario cioè all'articolo 55 dello Statuto, e la Camera accolse in quella tornata le sue ragioni fondate sulle mutate condizioni di fatto in cui si ripresentava il disegno di legge sul credito fondiario; ma quel voto è a porsi fra le eccezioni; come l'altro col quale la Camera nel 15 gennaio 1859 secondò la proposta del ministro Lanza di non rimandare il disegno di legge sugli adempriviri alla Commissione che lo aveva esaminato nella precedente Sessione, perchè essa vi aveva introdotto emendamenti che il Governo non poteva accettare.

In pratica la Camera ha ripetutamente ripreso disegni di legge nello stadio in cui erano pervenuti nella antecedente Sessione, deliberando sopra ognuno d'essi singolarmente; ed anzi nel 29 maggio 1863 adottò una risoluzione complessiva nello stesso senso.

Nè ha fatto distinzione tra disegni di legge ed altre proposte, perchè nel 6 giugno 1876 riprendeva allo stato di relazione una domanda di procedere contro il deputato Fazzari.

Bisogna peraltro tener distinti i disegni di legge proposti da deputati da quelli presentati dal Ministero.

In quanto ai primi le Camere sono perfettamente libere di riprenderli in qualsiasi stadio; ma quelli presentati dal

Governo non possono dirsi nel dominio delle Camere se non sieno ripresentati con un decreto reale.

In mancanza della ripresentazione per parte del Governo, potranno per altro i deputati, come fecero nel 2 dicembre 1850, far rivivere proposte presentate dal Governo nella precedente Sessione e dal Governo medesimo non riprodotte; questa estensione del diritto d'iniziativa parlamentare venne propugnata il 25 novembre 1869 dal deputato Mancini e combattuta dai deputati Lampertico e Guerrieri Gonzaga; ma essendo il Ministero dimissionario, rimase insoluta.

106. Ed insoluta rimase del pari l'altra questione, che si attiene all'applicazione dell'articolo 48 dello Statuto, e concerne la validità degli atti compiuti da una rappresentanza della Camera tra una Sessione e l'altra.

La Commissione che ebbe a riferire sulla proposta d'inchiesta per le Meridionali proponeva che il mandato e le operazioni della Commissione dovessero continuare anche in caso di proroga o chiusura della Sessione.

Ma parve a taluno che quella facoltà offendesse la prerogativa reale e nella tornata 11 giugno 1869 si accese su questo punto vivissima disputa. Nella quale il deputato Mancini sostenne che:

Nello spirito del nostro Statuto questa è questione di regolamento e non già questione costituzionale. Infatti il nostro regolamento ammette che i questori continuino nell'ufficio loro tra una Sessione e l'altra. Ciò dimostra che è in facoltà della Camera di far sì che continuino certi mandati anche quando la Sessione è chiusa.

Per troncane ogni contrasto però, la Commissione acconsentì a recedere da quella proposta.

107. In alcuni paesi la chiusura delle Sessioni non è meno solenne dell'apertura; da noi invece, per gentile costume, si è abbandonato perfino l'uso di leggere alla Camera i decreti coi quali una sessione vien chiusa.

108. Le Camere poi debbono astenersi da ogni atto che possa, sia pure indirettamente, porre ostacolo al libero esercizio della prerogativa della Corona.

Per questa considerazione il deputato Pisanelli, nella tornata 7 aprile 1865, ritenne incostituzionale una proposta presentata in questi termini:

La Camera dichiara di non separarsi prima di aver discusso e deliberato intorno alla legge della soppressione delle corporazioni religiose.

Ma la Camera approvò quella proposta avendo il Governo osservato che un impegno di simile natura era soltanto morale e dovevasi intendere subordinato ad avvenimenti non dipendenti dalla volontà della Camera.

109. Lo stesso addebito d'incostituzionalità venne mosso alla proposta che la Camera debba sedere *in permanenza*.

Ecco le ragioni contro la proposta stessa, sostenute dal deputato D'Ondes Reggio nella tornata 22 dicembre 1863:

Signori, prendo a dire brevi parole non per oppormi ad una vana formula, ma perchè questa dichiarazione di permanenza, che altra volta si fece ed a cui non volli oppormi a cagione della stanchezza della Camera, è, secondo me, una cosa che non ha senso, o ne ha uno antiparlamentare. L'un senso può essere che noi non ci assenteremo finchè questa legge non finisce di discutersi e votarsi. Ma tutti coloro che vogliono discutere la legge certamente non si assenteranno finchè sia discussa e deliberata, nè stasera dovrà finire la tornata finchè il presidente non la dichiari sciolta.

L'altro senso che possa avere la parola permanenza suona antiparlamentare, perchè le Camere legislative non hanno, generalmente parlando, facoltà di costituirsi in permanenza; chi ha facoltà di convocarle, ha quella di prorogarle e, dove v'ha Assemblea elettiva, quella di scioglierla.

Che se poi, non ostante quella dichiarazione di permanenza, i deputati si assentassero, allora quella dichiarazione tornerrebbe vana.

Nondimeno la Camera prese talvolta simile deliberazione; ma tra poco (n. 131) vedremo con quale effetto.

110. Non avendo da noi le Sessioni, per così dire, soluzione di continuità, torna ozioso vedere se ne possano essere convocate di straordinarie.

Data per altro la possibilità, è certo che il nostro Statuto presenta minori guarentigie delle leggi costituzionali francese e svizzera, le quali impongono la convocazione delle Camere ove ne venga fatta istanza, dalla maggioranza assoluta dei componenti di una di esse per la Francia, e dal quarto dei membri del Consiglio nazionale o da cinque Cantoni per la Svizzera.

§ 2.

Proroghe e aggiornamenti.

111. La Sessione può essere interrotta con la proroga o con l'aggiornamento.

La proroga, al pari della chiusura, è presso di noi un atto della Corona.

A tale atto molte Costituzioni pongono alcuni limiti; e la norma più comune è che il Re non possa prorogare le Camere che una sol volta l'anno per un termine non maggiore di un mese; nessuna limitazione invece esso incontra nel nostro Statuto; di maniera che nel 1859 fu possibile una proroga di undici mesi; contro la quale, essendo giustificata da evidente necessità, nessuno ebbe ad insorgere; sebbene con essa fosse stata elusa la disposizione dell'articolo 9 dello Statuto.

In origine le Camere non si separavano mai, nemmeno nei mesi estivi, senza uno speciale decreto di proroga che veniva letto alle Assemblee, spesso per ciò espressamente convocate. E non senza una certa solennità; chè la prima proroga fu annunciata con proclama reale 17 novembre 1848 recato alla Camera da quattro ministri. Ma dal 1873 in poi i decreti di proroga, quando intervengono, non servono che a cresimare l'aggiornamento già deliberato dalla Camera.

Sebbene il prorogare la Camera sia una prerogativa della Corona, non si offende questa prerogativa interrogandone il Governo; e non sono infrequenti gli esempi in cui il Governo stesso non esitò a manifestare i suoi intendimenti in proposito (1).

112. Nulla vieta che le Camere sospendano per qualche tempo i loro lavori; e qualche volta, come nei casi di crisi di Gabinetto, è lo stesso Ministero che le invita ad aggiornarsi. Come può essere lo stesso Ministero che sollecita i deputati ad intervenire alle sedute (2).

La Camera dei deputati italiana, rimanendo riunita lungamente, ha dovuto di necessità contrarre l'abitudine di

(1) C. D. 28 gennaio 1862, pag. 4831; 24 e 30 marzo 1863, pagine 5999 e 6126 e 13 luglio 1864, pag. 3350.

(2) C. D. 2 marzo 1868, pag. 4559.

aggiornamenti periodici nella ricorrenza delle feste di Natale e di Pasqua e nei mesi d'estate.

Nei primi anni essa si concedeva appena due o tre giorni a Natale ed altrettanti a Pasqua e nel 1849 sedette senza interruzione dal 30 luglio fino alla fine dell'anno; ma può dirsi ormai consuetudine che la Camera segga dalla seconda metà di novembre alla prima di luglio, prendendosi dai venti ai trenta giorni di riposo nelle ricorrenze anzidette; salvi gli aggiornamenti che sieno richiesti da circostanze eccezionali.

Ma anche l'aggiornamento deve salvare le prerogative della Corona; epperò nel 31 maggio 1871 il presidente del Consiglio, Lanza, respinse come incostituzionale una proposta del deputato Nicotera in questi termini:

La Camera delibera di aggiornare le sue tornate al primo luglio in Roma dopo la votazione delle leggi di finanza.

Quando ciononostante la Camera si sia prorogata a data fissa, la Corona può sempre anticiparne o differirne la convocazione.

Nel 21 gennaio 1855 infatti la Camera si era aggiornata al 31 dello stesso mese; ma fu convocata il 26 affine di approvare la convenzione con l'Inghilterra per la guerra di Crimea.

Per contro nel 23 dicembre 1865 essa si era aggiornata al 15 gennaio 1866 ma, essendo intervenuto un mutamento nel Ministero, non fu riconvocata che il 22 di quel mese.

Molto meno impedisce che il Governo possa addirittura chiudere la Sessione. La quale fu effettivamente chiusa prima del 20 gennaio 1876, sebbene la Camera avesse deliberato di riprendere in quel giorno i propri lavori.

Per evitare questi conflitti, fu pertanto ritenuto preferibile l'affidare al presidente la scelta del giorno per la riconvocazione; sia pure esprimendo, come fece la Camera nel 4 febbraio e nel 23 marzo 1872, il desiderio che la riunione avvenga quando si possa incominciare una determinata discussione.

113. Anche su questo argomento la Camera suole usare molta deferenza al suo presidente. Il quale, sebbene nel 17 febbraio 1866, al deputato Boggio, che si lagnava di un aggiornamento in apparenza eccessivo, rispondesse che

non è il presidente ma la Camera che sospende o proroga le sedute, cui egli si limita a presentare le sue proposte, bene spesso, specialmente quando manchi materia di discussione, enuncia il differimento delle tornate talora anche senza la formula: *non sorgendo opposizione*.

Così nel presidente è stata riconosciuta la facoltà di prorogare l'aggiornamento anche quando sia stato fatto a data fissa. Due casi consacrano questa facoltà. Il primo risale al 1858. La Camera erasi aggiornata al 24 aprile di quell'anno; ma il presidente, in considerazione di una grave discussione impegnata nel Senato, la quale avrebbe trattato i ministri ed anche molti deputati in quell'Assemblea, con una circolare prorogò le tornate della Camera al primo maggio. Così nel 23 dicembre 1867 la Camera erasi aggiornata al 7 gennaio dell'anno successivo; ma, non essendo ancora risolta la crisi ministeriale, il presidente differì la convocazione all' 11 gennaio.

Quando l'aggiornamento sia indeterminato, il presidente nel riconvocare la Camera non solo procede d'accordo col Ministero, ma deve anche tener conto dei desiderii dei deputati.

Nel 16 agosto 1870 infatti il presidente diede così ragione della straordinaria riconvocazione della Camera dei deputati:

Il giorno 9 agosto molti onorevoli nostri colleghi mi fecero pervenire un'istanza con la quale, in considerazione delle attuali contingenze, esprimevano il desiderio che la Camera fosse di nuovo riunita. Prima per altro che questa domanda mi fosse comunicata, il Governo di Sua Maestà avevami dichiarato avere egli urgenza di fare talune comunicazioni alla Rappresentanza nazionale.

CAP. VI - PRESIDENZA DELLE CAMERE

§ 1.

Presidenza provvisoria e definitiva.

114. Il presidente ed i vicepresidenti del Senato sono nominati dal Re senza limitazione di categorie. Dei decreti di nomina si dava in addietro lettura all'aprirsi della prima tornata di ogni Sessione, ma dal 1880 in avanti viene invece comunicata al Senato la lettera con la quale il ministro dell'interno dà partecipazione delle nomine.

Occupato il seggio, il presidente del Senato chiama i sei più giovani senatori presenti ad adempiere le funzioni di segretari provvisorii; e l'Assemblea procede immediatamente alla nomina di sei segretarii definitivi e di due questori.

Nella tornata 13 aprile 1883, parve ai senatori Chiesi e De Filippo che la costituzione di un seggio provvisorio fosse una superfetazione, dal momento che nell'articolo primo del nuovo Regolamento, soprattutto per evitare che tra una Sessione e l'altra, com'erasi verificato, la Corona rimanesse senza il proprio ufficiale dello stato civile, erasi disposto che l'ufficio di Presidenza rimanga in carica sino alla nomina dei successori. Ma fu ad essi risposto che ragioni di convenienza verso i segretarii ed i questori cessanti esigevano l'abbandono preventivo dell'ufficio; tuttavia si sono coordinate le due disposizioni che presentavano apparenza di conflitto, inserendosi nell'art. 6:

I segretarii rimangono in carica fino *al giorno* in cui si procede alla nomina dei successori.

115. Nella Camera la Presidenza provvisoria è costituita dal vicepresidente anziano dell'ultima Sessione o delle precedenti, ed in difetto dal deputato anziano, e da sei

segretari provvisorii scelti parimente tra quelli delle Sessioni anteriori ed in loro difetto tra i più giovani.

Affidando la Presidenza provvisoria di preferenza ad uno dei vicepresidenti delle Sessioni anteriori, fu tolto il gravissimo inconveniente che la Camera nell'agitazione dei primi giorni fosse diretta dal meno atto per energia fisica. Evidentemente imponevasi per tal modo al più degno di riguardo uno sforzo, che fu probabilmente la cagione per la quale il deputato Quaglia, nel 4 aprile 1860, presiedendo l'Assemblea quale decano, fu colto da uno svenimento che precedette di poco la sua morte.

116. Abbandonato nel 1868 il sistema di dare la precedenza alla verificaione dei poteri, la quale occupava lunghe sedute (fino a venti ne occorsero nel 1857), ora il primo atto di una nuova Sessione è la nomina del presidente effettivo.

Ed era l'occasione nella quale le varie parti della Camera misuravano le loro forze, talchè qualche volta (6 dicembre 1865 - 12 marzo 1870 - 13 aprile 1880) non si riuscì a raccogliere la maggioranza sopra un nome nella prima votazione; ma nelle ultime sette elezioni presidenziali, soltanto tre volte venne opposto un candidato a quello della maggioranza e le schede bianche scemarono così che nell'elezione dell'11 giugno 1886 soltanto 24 ne furono raccolte nell'urna; mentre i bollettini che recavano il nome del deputato Biancheri raggiunsero, per la prima volta, il numero di 421.

La tendenza ad escludere il carattere politico nella nomina del presidente si può desumere anche da ciò che le tre volte in cui la caduta del Ministero occasionò le dimissioni del presidente (1876, 1878 e 1879) la Camera non accettò quelle dimissioni; ma su questo argomento ritorneremo più particolarmente al n. 557.

Lo spoglio della votazione per la nomina del presidente, per consuetudine rimasta anche dopo l'abrogazione del regolamento del 1863, viene fatto immediatamente dal presidente provvisorio; ma l'eletto non occupa il seggio se non quando sieno compiute le nomine per l'ufficio definitivo di Presidenza; le quali devono farsi senza indugio.

117. Anche in questi uffici le parti politiche si studiano di avere una giusta rappresentanza ed a dir vero la maggioranza non s'è fatta la parte del leone che una volta sola, e cioè nel novembre 1874; ma, in seguito alla dimissione dei segretari, anche allora fu reso omaggio alla sana

consuetudine. Nè fu fino ad ora stimato conveniente tradurre la consuetudine stessa in prescrizione obbligatoria per la impossibilità di determinare *a priori* le parti in cui si possa dividere la Camera e la rispettiva forza numerica.

Compiuta e proclamata la nomina della Presidenza effettiva, il presidente provvisorio invita l'ufficio ad insediarsi ed è presso di noi tradizionale l'abbraccio ed il bacio che si scambiano in quel momento il presidente provvisorio ed il definitivo.

118. L'ufficio di presidenza considerato collettivamente ha carattere puramente amministrativo ed invigila ai servizi interni delle Camere.

La sola attribuzione che non abbia quel carattere è nella Camera quella di stabilire l'ordine del giorno degli Uffici.

Tuttavia il presidente usa richiederne il consiglio ed il voto ogni volta che sorga qualche difficoltà nell'esercizio delle sue funzioni; e gli atti parlamentari ce ne porgono tra gli altri, i seguenti esempi:

Nel 4 gennaio 1858 il presidente della Camera comunicava una deliberazione negativa presa dalla Presidenza sulla domanda del deputato Chenal di aver copia di proteste concernenti la sua elezione.

Nel 25 gennaio 1865 un'altra deliberazione in ordine alla distribuzione di una stampa mandata alla Camera dal generale Della Rocca.

Nel 19 maggio 1871 un'altra nel senso di non ammettere l'ordine del giorno puro e semplice in contrapposizione di una sola proposta motivata.

Nel 14 giugno 1881 un'altra sulla preferenza da darsi al voto segreto sul palese.

Ed infine nel 9 febbraio 1884 una sulla condotta da seguire in relazione ad un fatto avvenuto nella sede della Camera.

§ 2.

Il Presidente.

119. I presidenti del Senato e della Camera rivestono la dignità di Grandi Ufficiali dello Stato ed hanno perciò diritto al titolo di *Eccellenza*; ma non è negli usi parlamentari il dar loro questo titolo.

Essi non ricevono alcuna indennità di rappresentanza; possono per altro alloggiare nei palazzi delle rispettive Assemblee.

Il primo disegno di legge presentato alla Camera subalpina intendeva a provvedere anche a questo, disponendo all'articolo 3°: « Il Presidente della Camera dei Deputati avrà l'uso dell'appartamento annesso alle sale degli uffici, nel secondo piano del palazzo Carignano e godrà di un assegnamento mensile di lire cinquemila durante il tempo che rimane aperta la sessione; » ma la Commissione della Camera respinse quella disposizione ispirandosi ai concetti svolti dal deputato Rattazzi nel rapporto che fu il primo suo atto parlamentare e del quale riproduciamo i punti che a questo argomento si riferiscono:

Parve alla vostra Commissione che i Rappresentanti del popolo, particolarmente nelle presenti contingenze dello Stato, debbano far prova col fatto ed in ciò che li concerne del verace loro desiderio di scemare le pubbliche gravezze, oggetto questo cui mira specialmente l'alta loro missione. Così potranno con mano più libera e franca raggiungere l'intento che si prefissero, e, fatti più forti col proprio esempio, tôrre in ogni ramo di amministrazione quelle spese che non sono assolutamente necessarie.

Nè, per quanto grande e severa possa riescire quella economia, la Commissione si lasciò sgomentare dal timore che ne restasse o compromessa o menomata la nostra dignità. La vera dignità di chi rappresenta il popolo e deve tutelarne gli interessi consiste nella modestia: quanto questa è più grande, tanto più quella s'innalza e risplende. Niuno potrà mai incolparci di grettezza, perchè disponiamo del denaro pubblico, non del nostro: nè può dirsi gretto, o meschino, ma sarà sempre nobile e dignitoso quel risparmio che è rivolto a rendere meno grave la condizione dei contribuenti.

Mossa da questa idea la Commissione, nel farsi a svolgere partitamente il progetto che ci fu sottoposto, è stata in primo luogo pressochè d'unanime avviso, quantunque in ciò si presentassero discordi gli Uffici, che non si dovesse assegnare al presidente di questa Camera una somma o di lire 5000 od altra qualsiasi per ogni mese durante il tempo della Sessione.

Questo assegnamento non per altra considerazione si potrebbe porre a carico del pubblico erario se non per sopperire a quelle spese che il presidente si trovasse costretto ad esporre onde rappresentare la Camera.

Ma è precisamente questa rappresentanza che la Commissione non ha stimato necessaria ed opportuna.

L'ufficio del presidente è di per sé abbastanza nobile ed elevato, sebbene rimanga circoscritto, giusta la naturale sua istituzione, entro i confini di questa Assemblea, a mantenervi l'ordine e regolarne le discussioni.

I mandatari del popolo, per esercitare compiutamente ed onorevolmente quella parte di potere legislativo che loro è affidata, non debbono, fuori di questo recinto, trovarsi in contatto con alcuno: bastano a sé stessi, non hanno d'uopo che altri esternamente li rappresenti. E quella rappresentanza, che in qualche contingenza può essere necessaria, non è tale che richieda spesa veruna.

Il cittadino cui ne sarà commesso il singolare onore, non ha bisogno di uscire dalla sfera della sua vita privata: anzi quanto sarà questa più semplice, tanto maggiormente si accosterà alla sorgente da cui quella deriva.

Questi stessi concetti e la pertinace opposizione di chi era investito dell'alta carica, fecero cadere la proposta, che qualche anno fa era ritornata a galla nel Comitato segreto, di accordare al presidente un'indennità di rappresentanza.

120. Attributo essenziale dei presidenti è la imparzialità; la quale è tanto minore quanto più essi si palesino uomini di parte.

Fu quindi ottima la consuetudine a grado a grado formata che i presidenti non debbano prender parte alle discussioni.

Mentre negli anni dal 1850 al 1852 si può dire che non passava giorno senza che il presidente Pinelli parlasse alla Camera; e molta parte nella discussione ebbe pure il presidente Boncompagni, suo successore; l'ultimo discorso politico che sia stato fatto da un presidente della Camera è quello memorabile del deputato Lanza (6 agosto 1868) contro la proposta per la Regia dei Tabacchi; la cui approvazione lo costrinse poi a dimettersi.

E nel Senato non v'ha altro caso che quello del presidente Tecchio, il quale, nella tornata 21 marzo 1879, espose i suoi concetti sulla riforma del procedimento sommario.

Il regolamento della Camera non fa più cenno di questa facoltà, la quale per altro è tuttora disciplinata in quello del Senato.

Noteremo quindi unicamente a schiarimento dell'articolo 2 del regolamento dell'Assemblea vitalizia, che, nella

circostanza accennata, il presidente Lanza abbandonò il seggio non solamente quando incominciò il suo discorso, come prescrive l'articolo stesso, ma nel momento in cui ebbe principio la discussione sul disegno di legge ch'egli aveva in animo di combattere; e che nella tornata 16 febbraio 1868 il vice-presidente della Camera, Tecchio, ebbe ad affermare che, secondo gli usi parlamentari, quando il presidente discende dal suo seggio ha diritto di salire immediatamente la tribuna senza riguardo all'ordine delle iscrizioni.

121. Quello che delle discussioni, deve dirsi delle votazioni; giacchè, come ben disse il Dumont, chi è giudice non può esser parte nello stesso tempo.

Ed infatti in quasi tutti i Parlamenti il presidente o non può votare od ha il diritto di astenersi e se ne giova. In Inghilterra invece egli deve prender parte alle votazioni per divisione, nelle quali anzi ha la precedenza.

Nel primo trentennio i presidenti della Camera (non possiamo dir nulla di quelli del Senato, perchè in quella Assemblea non fu mai adottata la votazione nominale) si astenevano raramente dal votare e si guardavan bene dal farlo nelle questioni di fiducia; ma nel 1877 il presidente Crispi fece cancellare il suo nome dall'elenco che s'erge alla chiama ed i suoi successori trovarono sì corretto quell'atto che vi si uniformarono sempre scrupolosamente.

122. Un altro inconveniente verificavasi per l'addietro, quello cioè di affidare al presidente incarichi i quali logicamente e materialmente contrastavano con le funzioni sue.

E se fa meraviglia trovare nel 10 febbraio 1852 il presidente Pinelli nella Commissione che ebbe ad esaminare il disegno di modificare la legge sulla stampa, e nel 10 marzo 1854 il presidente Boncompagni in quella per l'esame del Codice universitario, la meraviglia si converte in istupore quando si vede che nel 31 marzo 1868, il presidente Lanza è il primo eletto per la Commissione del bilancio.

Ora questi casi più non si rinnovano; e della ingerenza diretta del presidente ne' lavori parlamentari non rimane altra traccia all'infuori dell'articolo 24 del Regolamento del Senato, per il quale il presidente ha diritto di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni, e delle disposizioni

per le quali il presidente fa parte di diritto delle Commissioni elette per compilare indirizzi.

E nemmeno accade più che il presidente della Camera venga, come nei primi anni, eletto presidente di qualche Ufficio.

123. Il Presidente rappresenta la Camera ne' suoi rapporti esterni, ne tutela l'ordine e ne regola le discussioni.

Dalla prima attribuzione discende ch'egli presiede le deputazioni della Camera, delle quali è l'oratore ⁽¹⁾. Quest'ufficio gli impone il massimo riserbo e il dovere di non esprimere se non idee e concetti intorno ai quali non possa cadere dissenso. Anzi l'articolo 2 del regolamento del Senato prescrive chiaramente che egli debba parlare in conformità del sentimento espresso dalla maggioranza.

La tutela dell'ordine interno egli la esercita con varii mezzi verso i deputati e verso gli estranei.

Gli articoli 62 e 46 dei Regolamenti del Senato e della Camera stabiliscono, con poca differenza di forma, che, se un senatore od un deputato turbi l'ordine, il presidente ve lo richiama; il richiamato può per altro invocare il giudizio dell'Assemblea; la quale decide per alzata e seduta senza discussione.

Ma l'autorità di cui lo investe l'Assemblea è tale che il presidente della Camera poté, col semplice sussidio dei questori, ottenere perfino l'allontanamento di un deputato dall'aula, come avvenne nel 30 dicembre 1882, senza far uso della forza, cui si ricorse in Francia per espellere il Manuel ed il Baudry d'Asson.

In altri Parlamenti, nel germanico specialmente, fu oggetto di fiere contese il quesito se il potere disciplinare del presidente si estenda anche ai ministri, e da taluno si volle che al più vi possa essere assoggettato il ministro nella Camera della quale fa parte; ma presso di noi pare consentito che nel recinto della Camera l'esercizio de' poteri presidenziali non debba trovare limite nè ostacolo di sorta.

Ce ne persuadono il fatto che nelle tornate 30 giugno 1851 e 21 marzo 1873 il presidente della Camera dei deputati poté richiamare all'ordine i ministri Cavour e Spaventa (deputati) senza ch'essi movessero il menomo dubbio sulla

(1) Da ciò il titolo di *Speaker* datogli in Inghilterra.

legittimità del richiamo, e gli articoli 2 e 37 del regolamento del Senato i quali, dichiarando espressamente che i ministri non possono parlare senza averne ottenuto facoltà dal presidente, affermano la soggezione dei ministri alla disciplina dell'Assemblea.

Avviene talvolta che l'ordine sia turbato non da un solo deputato o senatore, ma dall'intera Assemblea o da una gran parte di essa; in tali casi evidentemente non rimane al presidente che di coprirsi il capo, sospendendo o sciogliendo la seduta a seconda dei casi.

Scene tumultuose avvennero anche nel nostro Parlamento; ma il riprodurle, mentre richiederebbe molto spazio, non riuscirebbe di alcuna utilità. Per altro, siccome può giovare il conoscerle a chi voglia esaminare storicamente il carattere delle nostre Assemblee, riteniamo che non sia inutile l'indicarle.

Nel Senato un solo caso si è verificato di vero tumulto nella tornata 14 luglio 1876.

La sedute della Camera dovettero invece essere improvvisamente tolte o sospese nei giorni: 24 gennaio 1850, 9 febbraio 1859, 23 marzo 1861, 18 aprile 1861, 19 dicembre 1865, 17 luglio 1867, 9 marzo 1868, 4 e 5 aprile, 15 e 23 luglio 1870, 21 giugno 1872, 11 giugno 1875, 24 giugno e 1° luglio 1878, 18 marzo 1880 e 19 dicembre 1885. Qualche volta, specialmente nel Parlamento subalpino, dovette essere sospesa la seduta per tumulti verificatisi nelle tribune pubbliche: ma di cotesti casi ci occuperemo quando saremo a discorrere della pubblicità delle tornate.

Per quello poi che concerne il mantenimento dell'ordine esterno, dobbiamo dire soltanto che il presidente dà gli ordini alla guardia di servizio e concerta con le autorità competenti le necessarie disposizioni.

124. Le facoltà disciplinari del presidente verso i membri dell'Assemblea, salvo il giudizio dell'Assemblea medesima in grado d'appello, si riducono a queste due: 1° togliere la facoltà di parlare sopra un dato argomento per il rimanente della seduta; 2° richiamare all'ordine l'oratore.

Contro i perturbatori dell'ordine che non appartengono all'Assemblea egli ha pure due rimedii: lo sgombrò delle tribune e l'arresto di chi resista a'suoi ordini od oltraggi l'Assemblea od alcun membro di essa.

Per qualsiasi questione che possa sorgere intorno all'obbligatorietà dei regolamenti delle Assemblee legislative, è utile ricordare che essa non può essere revocata in dubbio, per l'autonomia sovrana del Parlamento in questa materia, e che, in Inghilterra, a proposito degli incidenti Bradlaugh, ed in Francia in seguito a reclamo del deputato Baudry d'Asson, i tribunali hanno pronunziato la loro incompetenza in questa materia.

125. Come i presidenti debbano dirigere ed abbiano diretto le discussioni nelle nostre Camere vedremo nello svolgimento dei capitoli successivi. Qui basterà considerare alcuni atti estranei alla discussione delle leggi.

Prima di tutto dobbiamo notare che il presidente, geloso custode delle prerogative e dei diritti della Camera, deve rendere scrupolosamente rispettato il regolamento; nè conveniamo nell'opinione espressa il 21 febbraio 1850 dal presidente Pinelli che, quando sorga questione sull'interpretazione di una disposizione del regolamento, il presidente debba interrogarne la Camera. Possono, è vero, sorgere questioni sì gravi nelle quali il presidente non si senta autorizzato a prendere una risoluzione senza un voto della Camera; ma se questa sua prudenza si rendesse obbligatoria, cesserebbe d'essere il potere presidenziale, il quale verrebbe trasferito nell'Assemblea.

Ciò premesso, il primo atto del presidente, appena aperta una tornata e letto il processo verbale della precedente, è quello di comunicare i messaggi, le lettere e gli indirizzi diretti alla Camera. Ma egli ha facoltà e dovere di non leggere o di riepilogare quegli scritti de' quali stimasse sconveniente informare la Camera.

Nè la Camera dovrebbe menomamente ingerirsi nell'esercizio di codesto potere discrezionale del presidente.

Tuttavolta, avendo, nell'11 marzo 1863, il presidente della Camera dei deputati annunciato le dimissioni del deputato Mario ed aggiunto che l'Ufficio di Presidenza non era di avviso di comunicare la lettera di dimissione, perch'essa esprimeva principii contrarii alle istituzioni, i deputati Curzio e Gallenga ne domandarono la lettura, ed il presidente credette di conciliare le sue facoltà con quella domanda, pregando i proponenti di rinnovare la domanda stessa nel dì successivo e consentendo che nell'intervallo tutti i deputati potessero prendere visione di quella lettera nella segreteria.

Così la Camera potè conoscere i termini di una lettera ad essa diretta senza che fosse data alla medesima quella pubblicità che il regolamento affida alla saviezza del presidente.

In un altro caso invece il presidente invocò egli stesso la decisione della Camera.

Durante la discussione di una convenzione di navigazione, era giunta alla Presidenza una lettera di certo signor Moore contenente una proposta di convenzione; il presidente non si credette autorizzato di sopprimere quella comunicazione, ma chiese alla Camera se intendeva che ne fosse data lettura o che fosse rimessa alla Commissione che riferiva sul disegno di legge, e la Camera non autorizzò nè l'una cosa nè l'altra; non la lettura per escludere che un estraneo possa immischiarsi nelle discussioni della Camera; non la comunicazione alla Commissione perchè le proposte di contratti devono presentarsi al potere esecutivo.

Per contro il presidente stimò sì gravi ed urgenti le lettere giuntegli nel 1860 a Camera chiusa dai deputati Mordini e Fabrizi, con le quali essi informavano la Camera del loro arresto seguito a Napoli, che ne diede comunicazione ai singoli deputati per via di circolare.

126. Le Camere italiane tennero sempre alto il decoro del loro presidente, e se talvolta alcun rappresentante si permise qualche irriverenza, essa venne repressa dal voto unanime dell'Assemblea.

Così, essendo sul finire della tornata del 3 giugno 1877, il deputato Greco-Cassia venuto meno al rispetto dovuto al presidente, questi nel dì successivo sottopose l'incidente alla Camera, la quale ad unanimità prese la seguente deliberazione:

La Camera, udite le spiegazioni dell'onorevole Greco-Cassia, con le quali deplora e dichiara di ritirare le denegazioni e le successive parole vivaci indirizzate al presidente, prende atto delle dichiarazioni dell'onorevole Greco, approva la condotta del presidente e passa all'ordine del giorno.

A conferire poi autorità al presidente concorre l'esercizio di un ufficio del quale non è parola nel regolamento, ma ch'egli esercita ogni volta se ne presenta il bisogno, vogliamo dire quello di conciliare le divergenze che possano sorgere tra deputati.

Di quest'opera si savia e sì utile non v'ha però traccia nei resoconti; se ne toglie l'annuncio dato nella tornata 1° luglio 1851, che spiegazioni reciproche avevano impedito uno scontro tra il deputato Sineo ed il ministro Cavour per uno scambio di parole avvenuto nella tornata precedente.

§ 2.

Vice-presidenti, segretari e questori.

127. Poco ci rimane a dire delle altre cariche onde si compone l'Ufficio di Presidenza.

I vice-presidenti del Senato vengono eletti dal Re senza alcuna limitazione di numero; perciò nel 1860, da due che erano precedentemente, vennero portati a quattro; quanti ne elegge la Camera.

Delle attribuzioni dei vicepresidenti non è fatta parola nel Regolamento della Camera; e s'intende che, com'è detto in quello del Senato, essi fanno le veci del presidente quando questi manchi.

Quanto ai segretarii, sei ne elegge il Senato ed otto la Camera.

Il Regolamento del Senato dispone che almeno due segretarii debbano essere presenti alle sedute; ma, dacchè ne fu elevato il numero, venne soppressa la disposizione secondo la quale, in mancanza di quel numero, il presidente eleggeva un segretario interinale fra i senatori più giovani; disposizione che aveva avuto frequentissime applicazioni nel Senato, ed una sola nella Camera.

I segretarii, durante le sedute, assistono il presidente, specialmente nella delicatissima funzione di verificare il risultato delle votazioni, e vigilano poi al buon andamento di tutti i servizi amministrativi.

Per tale ufficio la imparzialità è un dovere; e però nella tornata 27 aprile 1865 il presidente ebbe a richiamare all'ordine il deputato Massari (segretario) perchè applaudiva dal banco della Presidenza.

I questori (1) furono sempre due sì nel Senato che nella Camera.

(1) Questo nome, che designava nell'antica Roma gli amministratori dell'erario pubblico, fu applicato agli amministratori delle Camere francesi da un Senatoconsulto del 28 frimaio anno XII.

Ma, discutendosi il nuovo regolamento della Camera vitalizia, nella tornata 13 aprile 1883, i senatori Alfieri e Zini proposero che ne fosse portato il numero a tre. Simile proposta non venne accolta dal Senato per avere i senatori Manfrin ed Errante osservato principalmente che i questori non costituiscono un corpo deliberante, ma sono compenetrati nel Consiglio di Presidenza, e che, rendendo dispari il numero de' questori, diventerebbe pari quello della Presidenza, che è il vero corpo deliberante.

Le loro funzioni sono così compendiate nell'articolo 10 del Regolamento della Camera: « sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera. » Essi poi fanno parte di diritto della Commissione per la sorveglianza della biblioteca.

Ma nella Camera il loro ufficio attinge gravità dalla disposizione per la quale essi rimangono i rappresentanti dell'Assemblea e non iscadono dall'ufficio, neanche nei casi di scioglimento della Camera, se non quando sieno nominati i loro successori; mentre nel Senato tutta la Presidenza funziona fino a che non sia surrogata.

La gravità e la responsabilità del loro ufficio, ed ancor più l'esempio della Francia, indusse il Governo a proporre col primo disegno di legge presentato al Parlamento subalpino, che a ciascuno dei questori della Camera dei deputati fosse accordato un assegnamento mensile di mille lire; ma la Commissione che ebbe a riferire su quel disegno di legge respinse la proposta, ben sicura che ogni deputato si sarebbe sobbarcato volenterosamente anche al peso di simile ufficio.

CAP. VII. - FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE

§ 1.

Regolamento.

128. La facoltà di prescrivere le norme del loro funzionamento, obbligatorie per tutti, come abbiám visto al n. 124, deriva alle due Camere dall'articolo 61 dello Statuto.

E di regola esse vi provvedono deferendo lo studio di emende parziali o totali del proprio Regolamento a Commissioni che il presidente dell'Assemblea nomina e delle quali egli rimane presidente di diritto; di tal che il presidente Tecchio, nella tornata 1° marzo 1863 della Camera dei deputati, sostenne in simile qualità le ragioni della Commissione per la riforma del Regolamento.

E la osservanza del Regolamento fu sì scrupolosamente rispettata che qualche volta si mandarono agli Uffici proposte con le quali si intendeva derogare momentaneamente alle norme che disciplinano la discussione.

Non v'ha tuttavia perfetta concordia intorno alla obbligatorietà relativa de' regolamenti ed alle cautele da seguirsi quando essi si vogliano in qualche punto mutare.

E mentre da una parte, per rispetto ai diritti delle minoranze ed al retto funzionare delle Assemblee, si sostiene che le norme prescritte dal Regolamento siano indeclinabili, dall'altra, in omaggio alla sovranità dell'Assemblea, si propugna il principio contrario; senza nemmeno richiedere speciali garantigie, come quella posta nella Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America, in cui si può sospendere qualunque regola di procedura, purchè la sospensione venga approvata con due terzi de'voti presenti.

Così il senatore Errante nella tornata 14 aprile 1883 ebbe a sostenere che: « Il Regolamento non può essere mai limite nè freno alla potestà legislativa o regolamentare del

Senato.» Concetto identico a quello difeso nella Camera dei deputati dal Ravina nel 17 giugno 1858, dal Tecchio e dal Lanza, presidenti, nelle tornate 4 marzo 1863, 28 marzo 1868 e 18 dicembre 1869.

Per esso, senza venir esaminate da apposite Commissioni e senza che fossero iscritte nell'ordine del giorno, vennero in varii tempi introdotte modificazioni nel Regolamento; tutte però di natura da non alterarne l'essenza e per unanime consenso della Camera.

Per esempio, nel 13 marzo 1852 la Camera deliberò che la Commissione per la biblioteca non dovesse già essere costituita, come prescriveva il Regolamento, dai due questori e da sette deputati eletti dagli Uffici, ma dai due questori e da tre deputati eletti dalla Camera; nel 10 aprile 1860 e nel 7 marzo 1861 aumentò il numero dei segretarii e dei vicepresidenti; nel 23 luglio 1863 quello dei commissarii dei bilanci; nel 29 aprile 1867 istituì una Commissione permanente per l'esame dei decreti registrati con riserva; nelle tornate 23 marzo 1870 e 13 dicembre 1876 accrebbe il numero dei componenti la Giunta per la verifica dei poteri; ed in quella del 2 aprile 1860 elevò da sette a nove il numero degli Uffici.

Ma di ben'altra importanza fu la deliberazione adottata, non senza opposizione, dalla Camera il 3 dicembre 1868, secondo la quale nel Comitato doveva bastare un terzo dei voti presenti per autorizzare la lettura di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare, mentre l'articolo 70 del Regolamento prescriveva che occorressero per ciò tre quarti dei voti.

129. Lasciando di riferire qui le modificazioni parziali di mano in mano introdotte nei Regolamenti delle nostre Assemblee legislative, giacchè ne diamo conto discorrendo delle singole disposizioni, ci limiteremo ad esporre sommariamente le vicende dei Regolamenti medesimi; rimandando chi ricerchi maggiori notizie sulla storia del Regolamento della Camera elettiva alla relazione Corbetta.

Per la strettezza del tempo, tanto il Senato che la Camera avevano, nel 1848, adottato provvisoriamente i Regolamenti allestiti dal Governo, quei Regolamenti che, per la stessa ragione, vennero adottati dalle Assemblee di Napoli e di Roma, come dalle regionali del 1860; ma ben presto essi si palesarono incompleti, onde nel gennaio 1850

entrambe le Camere delegarono al rispettivo presidente la nomina di una Commissione che studiasse le opportune riforme.

Se non che, mentre il Senato adottava un nuovo Regolamento, nella seduta 17 giugno 1850, la Camera non potè mai discutere la relazione presentata dalla sua Commissione il 14 giugno 1850.

Il Regolamento del Senato ora in vigore venne in gran parte approvato nell'aprile 1861; subì nel 1872 alcune modificazioni, specialmente per ciò che concerne l'ammissione di nuovi senatori, e venne poi definitivamente riformato nell'aprile del 1883.

Nella Camera invece, non ostante la nomina di parecchie Commissioni, il Regolamento provvisorio del 1848 non venne abbandonato che nel 1863. In quell'anno fu adottato un altro Regolamento provvisorio (relatore Boncompagni), il quale a sua volta fu surrogato da un terzo Regolamento parimente provvisorio (relatore Massari) adottato il 24 novembre 1868. Ed è quello ancora in vigore; salvo che al Comitato, al quale esso deferiva il primo esame dei disegni di legge, vennero nel 1872 sostituiti gli Uffici.

Nuove Commissioni vennero nominate di poi le quali presentarono le relazioni: 10 maggio 1872 (relatore Casalini), 17 maggio 1875 (relatore Crispi), 19 dicembre 1876 (relatore Lazzaro), 22 novembre 1877 e 21 dicembre 1880 (relatore Corbetta), discusse in parte nelle tornate 22 febbraio 1877 e 4 dicembre 1881.

Ma rimase sempre il desiderio di migliorare e rendere definitivo il Regolamento, e perciò anche nella tornata 15 giugno 1886 venne eletta a quest'uopo una nuova Commissione.

130. Per esaurire la materia ci occorre dire come si discutano e si votino i Regolamenti.

Il Senato discusse i proprii Regolamenti generali in sedute private; e non fece eccezione che per l'ultimo, annuendo alle considerazioni esposte dal senatore Manfrin nella tornata 13 aprile 1883. In quella occasione tuttavia decise di discutere privatamente gli articoli concernenti l'ordinamento dei servizi interni.

La Camera invece discusse sempre le modificazioni al Regolamento in seduta pubblica, ed anzi nell'11 marzo 1877 respinse la domanda di procedere a simile discussione nel

Comitato segreto; ma non ne fece che discussioni parziali e non ebbe mai occasione di discutere la parte che concerne l'ordinamento degli uffici amministrativi.

Anche alle discussioni di questa natura può partecipare il Governo; tanto che nel 29 gennaio 1877 si sospese di discutere il Regolamento in attesa delle proposte del presidente del Consiglio. Il quale per altro, nella tornata 22 febbraio 1877, dichiarò che si sarebbe limitato a fare le sue eccezioni contro quelle proposte che ferissero per avventura le disposizioni dello Statuto.

Quanto al modo di votazione, fu sempre inteso che, al pari di ogni altra proposta che non sia di legge, i Regolamenti debbano approvarsi soltanto per alzata e seduta; ciò che non esclude che si possa, come venne fatto nel 2 marzo 1863, deliberare con una votazione nominale di attuare provvisoriamente il Regolamento, omettendone la discussione.

§ 2.

Adunanze.

I. — ORDINARIE E STRAORDINARIE.

131. Le tornate del Senato, tra ordinarie e straordinarie, sono in media 65 ogni anno ⁽¹⁾ e soltanto negli anni 1862, 1864 e 1865 oltrepassarono il centinaio; quelle della Camera invece hanno una media annua di 150, e nel 1868 superarono le duecento.

Questa notevole disparità deve in gran parte attribuirsi all'inoperosità in cui il Governo lascia la Camera vitalizia ed alla irregolarità con la quale appresta ad essa il lavoro legislativo. Onde frequenti ed alti rimproveri gliene vennero mossi in Senato; ditalchè nel 19 maggio 1876 il senatore Cadorna, a nome anche di parecchi colleghi, concludeva un suo discorso in questi termini:

Noi conseguentemente dichiariamo che, per impedire che il Senato sia posto nella condizione incostituzionale di dover esercitare il suo potere legislativo senza la libertà di esercitarlo, e

(1) Quando ci avverrà di riferire qualche dato numerico, preferiremo sempre l'anno alla Sessione per avere un termine di raffronto costante.

per non concorrere noi medesimi ad una simile violazione dello Statuto, ove credessimo che, per alcun disegno di legge, anche urgente, un tal fatto sovrasti al Senato, ci asterremmo dal prender parte ai lavori che lo riguardano.

A somigliante lamento fatto dal senatore Pantaleoni nella tornata 23 dicembre 1882 il presidente del Consiglio rispose col riconoscere il male e promettere il rimedio. Rimedio che il Senato, sopra proposta del senatore Zini, ha creduto di trovare inserendo nel proprio Regolamento il seguente articolo 10:

Il Consiglio di Presidenza attende, sotto l'alta direzione del presidente, al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua.

Le adunanze incominciano ordinariamente nel Senato alle tre pomeridiane e nella Camera alle due; e fu respinta, nel 27 giugno 1870, la proposta fatta da quaranta deputati perchè la Camera si riunisse dalle 10 e mezzo di sera alle 4 antimeridiane.

Qualche volta, come abbiamo visto, non si è voluto dichiarare sciolta la seduta prima che fosse esaurito un dato argomento. Laonde fu deliberata la così detta seduta *in permanenza* nei giorni 18, 19, 24 e 27 marzo 1849 e 16 luglio 1864; quando però l'argomento non poté essere in breve esaurito, la risoluzione si tradusse in un lavoro un po' più intenso, ma coi debiti intervalli.

Nè si ha esempio di una seduta, come quella della Camera dei Comuni inglese incominciata il 25 gennaio 1881 alle 4 pomeridiane e finita la mattina del 27 senza interruzioni.

La più lunga seduta che sia stata tenuta in Italia fu quella del 19 marzo 1849. In essa la Camera si dichiarò in permanenza fino a che non avesse compiuta la discussione della legge eccezionale di pubblica sicurezza. Ma, sospesa alle cinque e mezzo, mentre aveva avuto principio al tocco, fu ripresa dopo tre ore e fu continuata fino alle undici e un quarto; indi, differita alle 8 della mattina successiva, non essendosi allora la Camera trovata in numero, venne prorogata al tocco; nella qual'ora fu infatti ripresa per essere proseguita fino alle 5.20, e poscia, dopo una

sospensione fino alle 8, venne definitivamente chiusa alle 11 e mezzo.

132. Quando il lavoro incalza, leC ameret engono anche adunanze straordinarie, le quali nella Camera dei deputati salgono in media ad una ventina ogni anno. Il Senato ne tiene assai minor numero, ma è memorabile quella da esso tenuta la sera della vigilia di Natale nel 1861 per discutere una legge di esercizio provvisorio.

Soleva il Parlamento subalpino tenerle di sera; ma soltanto quella del 21 ottobre 1848, in cui la Camera dibattè la necessità di ripigliare la guerra, si protrasse fino alle due ed un quarto antimeridiane, le altre finirono sempre prima della mezzanotte. Pare per altro che non riuscisse comodo quel tempo per le riunioni perchè, mentre nel 1863 se ne tennero 17, quasi tutte per discutere di petizioni, e nel 1864, 26, dopo codest'anno non se ne tennero che quattro nel 1867.

Fino dal 24 giugno 1851 il deputato Balbo, secondato dal deputato Cavour, mise innanzi l'idea di tenere le sedute straordinarie nelle ore antimeridiane. Infatti il dì appresso la tornata cominciò alle 10 per continuare fino alle 5 con la interruzione di un'ora; nel 1858 poi si incominciarono alcune sedute alle 8 e nel 1860 alle 7 di mattina. Così negli anni 1862, 1863, 1865 e 1867 si tennero parecchie sedute straordinarie dalle otto al mezzogiorno. La Camera italiana giunse perfino a tenere tre sedute in un sol giorno; ciò avvenne nel 9 agosto 1862 in cui stette riunita dalle 8 antimeridiane alle 12 e mezzo, dalle 2 pomeridiane alle 6 e dalle 9 alle 11.

II. — ADUNANZE PRIVATE E SEGRETE.

133. Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

Completeremo il concetto così espresso, senza molto riguardo alla sintassi, nell'articolo 52 dello Statuto chiamando *private* quelle riunioni nelle quali la Camera o non delibere, o delibere sopra affari interni.

Era una vera e propria riunione privata della Camera dei deputati il Comitato che tenne luogo degli Uffici dal 1868 al 1872 (sebbene le Commissioni per il Regolamento

nel 1872, nel 1875 e nel 1876 proponessero poi di renderlo pubblico); come lo era la conferenza degli Uffici riuniti nella quale, il Senato specialmente, procedeva per l'addietro a molti atti in cui il pubblico non aveva nulla a vedere, quali la composizione od il sorteggio degli Uffici e la nomina di Commissioni.

La conferenza figura tuttavia tra i possibili modi di riunione del Senato non soltanto per il sorteggio degli Uffici, ma altresì per l'esame delle proposte di legge promosse dai senatori. È invece abbandonata interamente dalla Camera, sebbene non si possa negare che, usata con sobrietà, presenti l'opportunità di accordi tali da semplificare il congegno legislativo.

Anche tra le segrete ci conviene distinguere quelle in parte e quelle interamente segrete.

Appartengono indubbiamente alla prima categoria quelle delle quali si pubblicano poi i rendiconti; come quella tenuta dal Senato nella tornata 14 aprile 1875 per discutere il titolo del Codice penale relativo ai reati contro il buon costume.

Così potrebbero appartenervi quelle nelle quali e nel 1850 e nel 1872 il Senato ha discusso le riforme del proprio Regolamento.

134. Non è senza motivo questa specificazione; avendoci essa aperta la via a dire delle vere adunanze segrete, di quelle, cioè, che non possono in alcun modo entrare nel dominio pubblico.

Di queste soltanto l'articolo 10 della legge sulla stampa dispone che non si possano pubblicare i resoconti senza il consenso dell'Assemblea.

Va ora certamente annoverata tra questa specie di riunioni quella in cui il Senato discute dell'ammissibilità di nuovi senatori quando sovr'essa la Commissione abbia espresso voto negativo. Ma, poichè è certo che la non ammissibilità verrà riguardata esclusivamente in rapporto ai titoli, non sarebbe forse male che anche del risultato di codeste riunioni si desse conto in Assemblea pubblica, per rimuovere ogni nube che possa offuscare la rispettabilità delle persone che il Senato non ha considerato provviste dei requisiti necessari.

E se si ritiene che il Senato possa, come una giuria, dare in qualche caso un voto di coscienza, si dovrà riconoscere

che questa eventualità pesa ingiustamente come un sospetto sopra tutti quei senatori che non vengano ammessi esclusivamente per insufficienza di titoli.

Prima di dire dell'essenza e degli effetti delle adunanze segrete, conviene togliere un dubbio che potrebbe ripresentarsi.

Il deputato Asproni ebbe a sostenere, nella tornata 4 maggio 1874, che l'Assemblea non possa rifiutare la domanda che ad essa venga fatta da dieci deputati di raccogliersi in seduta segreta. La Camera non ebbe occasione di pronunciarsi sull'argomento perchè la domanda fu ritirata; ma il presidente aveva già avvertito che non consentiva nell'interpretazione che all'articolo 52 dello Statuto intendeva dare il deputato Asproni.

Ed egli era perfettamente nel vero, perchè quell'articolo dice che le Camere *possano*, sulla domanda di dieci deputati, deliberare in segreto; e fu così inteso dal Senato, che esso si riservò un duplice giudizio sulla domanda medesima, disponendo all'articolo 61 del proprio Regolamento:

Il Senato decide senza discussione se consenta nella domanda; consentendovi, statuisce poi nel Comitato medesimo se la deliberazione sull'oggetto in esso discusso debba seguire in pubblico o no.

Negli anni 1848 e 1849 non furono infrequenti le adunanze segrete, e se il Senato ne tenne una sola, il 25 marzo 1849, per discutere interpellanze relative all'abdicazione di Carlo Alberto, cinque invece ne tenne la Camera per ragionare e deliberare sulle condizioni politiche.

Sebbene poi nel 31 ottobre 1848 sia stata respinta la domanda del ministro Lamarmora di discutere in seduta segreta un disegno di legge sull'avanzamento ai gradi superiori dell'esercito, nel 25 febbraio 1849 si discusse tuttavia in seduta segreta una proposta di legge relativa all'organizzazione della guardia nazionale mobilitata.

Dipoi si fecero assai rare le adunanze segrete. La Camera ne tenne una la sera del 19 febbraio 1851 per interpellanze al ministro della guerra; e si raccolse in seduta segreta il 16 dicembre 1862, per discutere la relazione del generale Lamarmora sul brigantaggio, ed il 6 maggio 1863 per deliberare sui risultati dell'inchiesta relativa. Il Senato invece non si valse di quella facoltà se non nel mag-

gio 1863 per continuare la discussione intorno alla perquisizione domiciliare patita dal senatore di Sant'Elia.

Non occorre dire che anche nelle sedute segrete hanno diritto d'intervenire i ministri, giacchè l'articolo 66 dello Statuto non pone al riguardo limitazione di sorta; ad ogni modo il Senato ha preferito togliere ogni dubbio, consacrando quel diritto nell'articolo 61 del proprio Regolamento.

La discussione poi è regolata nelle segrete nello stesso modo che nelle adunanze pubbliche; e la sola norma particolare stabilita per esse si riscontra negli articoli 33 del Regolamento del Senato ed 83 di quello della Camera, secondo i quali le due Assemblee possono deliberare che non si faccia il processo verbale delle sedute segrete.

Sebbene nella tornata 11 novembre 1848 i deputati Valerio e Sineo abbiano contestato la costituzionalità di un voto di fiducia dato in Comitato segreto, riteniamo che la tesi possa, sotto questo aspetto, difficilmente sostenersi di fronte al testo esplicito dell'articolo 52 dello Statuto; il quale non fa distinzione tra le diverse deliberazioni, che possano essere adottate nelle adunanze segrete.

Ed è a ricordare che nella seduta segreta del 16 dicembre 1862 venne deliberata l'inchiesta sul brigantaggio.

Quando nel Comitato segreto sieno prese deliberazioni, si può informarne ufficialmente la Camera. Ma è ritenuto contrario alle buone norme parlamentari il riferirle quando l'Assemblea non abbia ciò espressamente autorizzato. Onde nelle tornate 13 novembre 1849 e 10 marzo 1851 furono severamente richiamati i deputati Pinelli e Brofferio, i quali facevano allusione a decisioni prese ed a discussioni avvenute in sedute segrete.

III. — ADUNANZE PUBBLICHE.

a) *Tribune.*

135. La pubblicità delle sedute si manifesta in tre forme: la discussione, i resoconti, e il processo verbale; di esse quindi discorreremo partitamente.

La pubblicità delle riunioni delle Camere è assicurata in primo luogo per mezzo di tribune, quali pubbliche, quali riservate, senza la limitazione della Convenzione francese, per la quale il pubblico non doveva superare la metà dei componenti le Assemblee legislative.

Anzi non mancò chi ⁽¹⁾ abbia censurato l'eccessiva larghezza concessa alla Magistratura ed all'esercito, due istituzioni che si dovrebbero tenere il più possibile lontane dalle lotte politiche.

Ora le aule del Senato e della Camera sono corse allo ingiro da un ordine di logge, che è doppio in quella del Senato, cod la capacità e la distribuzione che risulta dal seguente quadro:

TRIBUNA	POSTI					
	sedere		stare in piedi		TOTALE	
	Senato	Camera	Senato	Camera	Senato	Camera
Pubblica.	24	51	80	30	104	81
Riservata alle signore.	—	34	—	20	—	54
> agli uomini	—	51	—	30	—	81
> alla R. Casa	6	17	—	10	6	27
> ai senatori	—	48	—	30	—	78
> ai deputati.	50	—	—	—	50	—
> alla stampa	22	66	—	40	22	106
> alla Presidenza.	—	65	—	40	—	105
> al Corpo diplomatico.	50	48	—	30	50	78
> alla Magistratura.	95	34	6	20	101	54
> all'esercito.	25	34	95	20	120	54
> ai Ministeri	16	17	3	10	19	27
	<u>288</u>	<u>465</u>	<u>184</u>	<u>280</u>	<u>472</u>	<u>745</u>

Nel palazzo Carignano la pubblicità non era così ordinata ed era offerta in modo piuttosto rudimentale; poche erano le tribune riservate; ma in tutte si sentiva il palpito della vita nazionale, e tra di esse e i rappresentanti si determinava una corrente continua di aspirazioni e di propositi. La distanza era facilmente superata, come ne fa fede il seguente aneddoto che riportiamo fedelmente dai rendiconti con tanta pazienza e diligenza messi assieme da due solerti impiegati della Camera, Amedeo Pinelli e Paolo Trompeo.

All'ultimo di maggio del 1848 il ministro dell'interno, Ricci, diede lettura di un disegno di legge riguardante l'unione dei ducati di Parma e Guastalla col Piemonte. Dopo che il deputato Valerio ne ebbe sollecitata la discussione, sorse:

(1) LAVELAYE, *Voyage en Italie*.

PARETO, *ministro degli esteri*. Ecco, o signori (*additando la tribuna assegnata alla diplomazia*) gli onorevoli membri che rappresentano il Governo provvisorio di Parma. (*Tutti i deputati si alzano e con triplice salva di applausi salutano i rappresentanti di Parma*).

UN MEMBRO del Governo di Parma (*il dottor Maestri, dalla tribuna dirige commosso queste parole alla Camera*):

« Il Governo provvisorio di Parma che resse lo Stato in nome del popolo ed ora sta per reggerlo brevi istanti in nome di Sua Maestà il magnanimo Carlo Alberto, va lieto di vederlo collocato sotto gli auspici di una nazione potente che si chiama il Regno d'Italia (*Nuovi e vivissimi applausi e grida: Viva l'Italia!*) »

Ora non volgono più tempi di patriottici entusiasmi; e forse l'educazione politica più matura rende riguardoso e corretto anche il pubblico delle tribune.

Ma non era così nel 1848; la tribuna pubblica era il convegno degli spiriti turbolenti e ben presto fu provata la necessità di un provvedimento che garantisse la libertà della discussione. La prima modificazione introdotta nel Regolamento provvisorio (20 dicembre 1848) concerne appunto la distribuzione delle tribune in sezioni numerate, l'obbligo degli intervenuti di stare a capo scoperto ed in silenzio e di astenersi da ogni segno di approvazione e di disapprovazione, e la facoltà del presidente di far uscire chiunque turbi l'ordine.

Quel provvedimento parve troppo severo a certo signor Gaetano Lotteri che mandò una petizione alla Camera con la quale implorava che « fosse concesso al pubblico una battuta di mano, od un'elevazione di cappello o di fazzoletto » non parendogli possibile che « ad italiani riuscisse di rimanersi impietriti quando s'agitano le più vitali questioni della patria. » Ma la petizione fu accolta con l'ordine del giorno puro e semplice.

Il primo effetto, delle nuove disposizioni fu uno scoppio di urli e fischi assordanti e di grida: *Abbasso i codini!*

Manifestazioni non rare in quel tempo; di guisa che il primo dicembre 1848 il ministro Pinelli non aveva esitato ad apostrofare le tribune in questo modo: « Non temo gli urli di un popolo incivile e non intelligente. » E qualche giorno prima (6 novembre) il Dabormida aveva detto:

« Dichiaro innanzi al paese che già mi ritirai dal Ministero per questo scandalo delle tribune, e, se non ci si fa porre riparo, sarò costretto a ritirarmi anche dalla Camera. »

Il deputato Valerio convenne col Dabormida, ma non potè trattenersi dal ricordare che i deputati ministeriali non si erano lamentati nelle infauste e memorande giornate del 29 luglio e del 2 agosto, nelle quali i deputati d'opposizione erano stati fatti segno all'ira delle tribune.

Per buona sorte l'ultimo sibilo di disapprovazione che abbia turbato le discussioni di palazzo Carignano risale al 24 gennaio 1850 e fu diretto al conte di Cavour, relatore di una legge per l'alienazione di quattro milioni di rendita. Il deputato Lanza all'atto incivile esclamò: « signor presidente, faccia rispettare la Camera; » ma il futuro ministro continuò imperterrito: « In quanto a me i fischi non mi muovono punto; io li disprezzo altamente, e proseguo senza darmene punto cura (*Bravo! Bene!*) »

Non meno dei fischi però riuscirono talvolta importune le clamorose approvazioni; e diedero luogo ad un incidente molto burrascoso gli applausi che, nella tornata 21 ottobre 1848, seguirono un discorso del deputato Brofferio per la guerra.

La differenza tra questi due modi coi quali l'ordine può venir turbato stabiliva il presidente del Senato nella tornata 8 maggio 1855 in questi termini:

Gli applausi, egli diceva, possono essere talvolta non solamente una conferma delle opinioni che si svolgono in questa Assemblea, ma anche un tributo giustamente prestato allo splendore dell'eloquio ed al modo con cui un oratore, anche di partito opposto, può dar risalto alle sue opinioni; tant'è che noi tutti, benchè molti di noi abbiano opinione diversa dal guardasigilli (Rattazzi) non possiamo non convenire che l'eloquio suo scorre nitido, chiaro e qualche volta colorito in modo che non è possibile contenere uno slancio di approvazione.

Diversa è poi la cosa quando le tribune si fanno lecito di disapprovare; questo è un vero atto turbativo della libertà delle discussioni, come pochi giorni sono io mi spiegava. Allora è che il presidente deve alzar la voce e frenare questi impeti inconsiderati.

Non ostante questa distinzione, nel 10 dicembre 1863 furono fatte sgombrare le tribune, ad istanza specialmente del deputato Bixio, perchè avevano applaudito il deputato

Crispi affermate che la Camera rappresentava l'Italia legalmente ma non moralmente.

E somigliante domanda venne fatta l'11 luglio 1867 in seguito al discorso del deputato Mancini sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico; ma la seduta era al suo termine e non ci fu bisogno di quel provvedimento.

Oltre la tribuna pubblica, anche quella dei giornalisti subì il rigore della disciplina e fu fatta sgombrare nel 24 gennaio 1850 e nel 22 dicembre 1867; quest'ultima volta per una manifestazione ostile al Ministero Menabrea.

Da quel giorno non si ebbero più dalle tribune che manifestazioni rare ed isolate; qualche grido, qualche stampato o qualche proiettile lanciato nell'Aula; sicchè bastò, a ristabilire la quiete, la espulsione o l'arresto del disturbatore od al più lo sgombero d'una sezione della tribuna.

b) *Resoconti.*

136. Per quanta sollecitudine si sia posta nella pubblicazione del resoconto stenografico, non riuscì sempre di averlo entro le ventiquattr'ore prescritte dal Regolamento interno; di maniera che esso giungeva qualche volta troppo tardi per dare una notizia esatta e completa delle cose dette nella tornata. Frattanto si diffondevano i resoconti dei giornali, soprattutto per ragioni foniche, non sempre esatti; onde talvolta (11 dicembre 1861) perfino il presidente fu costretto a rettificarli.

All'inconveniente fu quindi in diversi tempi invocato un riparo e si credette di trovarlo coll'affidare ai revisori la compilazione di un resoconto sommario, il quale fosse, per quanto è possibile, uno specchio fedele della discussione e dal quale i giornalisti (che lo ricevono in bozze non ancora corrette durante la seduta) potessero attingere quella parte della pubblica discussione che non fosse loro riuscito di raccogliere esattamente.

Tale resoconto, introdotto nel 1879 nella Camera dei deputati e nel 1882 nel Senato, si può certamente dire che abbia in gran parte raggiunto lo scopo, sebbene il servizio relativo non sia ordinato in guisa da assicurarne una compilazione scevra da difetti.

Ma, poichè dev'essere pubblicato senza indugio, la Presidenza non ne garantisce la esattezza; e però esso non

ha alcun carattere ufficiale, e come tale non ammette rettificazioni. (C. D. (1) 27 giugno 1882, pag. 12229).

137. Il solo resoconto ufficiale è lo stenografico, il quale ora costituisce una pubblicazione speciale, mentre nei primi anni veniva inserito nella *Gazzetta Piemontese*, che era il giornale ufficiale del tempo.

Esso non ha peraltro il carattere proprio fino a che non sia uscito dalla stamperia della Camera, e quindi non può legittimamente farsi alcun uso delle bozze; ciò non toglie peraltro che qualche volta, come nella tornata 22 aprile 1870, si sia discusso sulle medesime come se fossero il testo ufficiale.

S' intende poi che qualsiasi riproduzione venga fatta sulle bozze deve considerarsi non autentica. Non aggiungiamo contraria alla disciplina perchè il ritardo nella pubblicazione del testo ufficiale venne talvolta protratto per guisa da indurre il presidente ad autorizzare la pubblicazione di qualche discorso prima che uscisse il resoconto.

Di simili ritardi le cagioni sono molteplici e varie; prevalente il riguardo che si usa ai ministri, per la importanza che assumono sovente i loro discorsi e la impossibilità in cui essi, sopraccarichi di occupazioni, si trovano di correggerli sollecitamente. Ed i ritardi stessi nel Senato sono così sistematici che il senatore Rossi nel 1° giugno 1877 chiese addirittura la soppressione dei resoconti « per evitare pubblicazioni tardivamente indecorose. »

138. I resoconti devono contenere tuttociò che è stato detto o letto pubblicamente nelle Camere. Avendo, nella tornata 21 agosto 1849, il deputato Marchi proposto che si sopprimessero dal rendiconto alcune parti di un documento riferite dal deputato Rossi, il deputato Valerio combattè la proposta osservando che « appena un documento è stato letto dalle tribune passa nel dominio del pubblico, e nessuno gli può togliere questa prerogativa; » e il deputato Bunico aggiunse: « Io mi associo a quanto venne dicendo testè il deputato Valerio; quanto è stato pronunciato in questa Camera non deve più essere, non può più essere soppresso dalla pubblicazione; il pubblico essendo ammesso alle sedute, è informato di quanto vi si dice; »

(1) C. D. per: Camera dei Deputati, è la sola abbreviazione che abbiamo usato.

ora io non so perchè il pubblico di Torino debba avere alcuna preferenza sul pubblico delle provincie.» E la Camera convenne in questi concetti.

Così nella tornata 3 agosto 1862 il presidente, in risposta al deputato Curzio, il quale chiedeva che non si introducesse nel resoconto una lettera di cui si era data comunicazione alla Camera, dichiarò che: quanto si legge, tutto dev'essere inserito nel resoconto.

Lo stesso deve dirsi di quanto venga pronunziato nella Camera. Ma la regola va applicata con una certa discrezione per ciò che concerne le interruzioni.

Così nella tornata 17 gennaio 1862 il presidente dichiarava che il deputato, il quale parli senza averne ottenuto facoltà, non ha diritto di veder pubblicate le sue parole, e nella tornata 17 giugno 1867: che non si deve tener conto delle parole che non sono giunte al banco della Presidenza; accostandosi alla norma rigorosa adottata nella Camera olandese: che non si debba inserire nel resoconto se non ciò che è stato detto legittimamente ed in modo da richiamare l'attenzione dell'Assemblea.

Per l'addietro poi, quando alcuna espressione dava luogo a richiami o ad osservazioni, sebbene venisse ritirata od il presidente la dichiarasse come non detta (C. D. 15 marzo 1864 e 3 giugno 1877) essa rimaneva nel resoconto; ma da qualche anno il presidente della Camera ha adottato la pratica di farla cancellare ⁽¹⁾.

Al principio che tutto quanto è stato detto da chi aveva la facoltà di parlare e notato dall'Assemblea debba rimanere nei resoconti, fa riscontro l'altro che: nulla debba apparire nel resoconto che non sia stato detto o letto nell'Aula. Così nelle tornate 18 aprile 1866 e 19 gennaio 1867 il presidente pretese dai deputati Seismit-Doda e Bellazzi la lettura di documenti ai quali si riferivano nei loro discorsi e che intendevano venissero stampati.

Ma il principio medesimo non è si rigorosamente applicato che non vi si decampi soprattutto per economia di tempo.

E se nel 13 giugno 1867 la Camera autorizzò la pubblicazione integrale di un rapporto sopra un'inchiesta elet-

⁽¹⁾ Tornate 21 luglio 1879 (p. 8630), 12 aprile 1880 (p. 1193), 19 dicembre 1883 (p. 5213) e 25 giugno 1884 (p. 9431).

torale che il relatore Piroli aveva riferito in compendio, si hanno altresì esempi di discorsi stampati nei resoconti col consenso della Camera, sebbene non sieno stati pronunziati. Così, in appendice ai resoconti del Senato 26 febbraio e 20 ottobre 1849, si trovano due discorsi del senatore De Fornari ed in quelli 29 luglio 1879 e 6 marzo 1883 gli elogi funebri di varii senatori che non furono proferiti innanzi al Senato.

Nella Camera il primo esempio venne dal deputato Braggio, il quale, nella tornata 21 ottobre 1848, dichiarò risolutamente: « Stantechè l'ora è tarda e la Camera impaziente, rimetterò il mio discorso nella Segreteria; » ed il suo discorso venne infatti pubblicato.

Lo stesso fecero nel 23 gennaio 1851 il deputato Louaraz, nel 31 maggio 1860 il deputato Agudio e nel 1° luglio 1861 il deputato Pasini. Anzi l'abuso fu spinto al segno che nel rendiconto del 22 aprile 1857 fu stampato un discorso che il deputato Louaraz, assente, avea pregato un suo collega di leggere. La Camera peraltro, in un caso somigliante (22 luglio 1862), ha ricusato che si inserissero nel resoconto alcune considerazioni del deputato Corleo, intorno ad un suo disegno di legge, spedite dalla Sicilia.

139. Gli oratori hanno facoltà di correggere, sia sul manoscritto che sulle bozze, i loro discorsi, ed è ad essi talora lasciata tanta larghezza che in nota al resoconto della tornata 28 febbraio 1866 si legge che il deputato Sineo non restituì l'originale di un suo discorso pronunziato in quella tornata; e che il discorso pronunziato dal deputato Mancini nella tornata 18 maggio 1874 fu pubblicato in appendice al quarto volume di quella Sessione.

Le correzioni poi debbono limitarsi alla forma senza recare la menoma alterazione nella sostanza; la osservanza di questa norma è affidata nel Senato al capo degli stenografi e nella Camera ai segretarii, e non abbiamo trovato che un caso (C. D. 31 gennaio 1851) in cui siasi lamentato che un deputato abbia abusato della facoltà concessagli.

140. Talvolta viene consentito agli oratori d'inserire in appendice al resoconto documenti o quadri illustrativi dei loro discorsi; ed anche documenti che abbiano riferimento a discorsi pronunziati da altri.

Così si pubblicarono in appendice al resoconto della tornata 11 luglio 1862 del Senato molti documenti prodotti dal senatore Menabrea per iscagionarsi da accuse direttegli.

Ed in appendice a quello della tornata 29 giugno 1854 della Camera furono stampate osservazioni del deputato Brunet, commissario per il disegno di legge relativo al nuovo sistema di propulsione meccanica per il traforo del Moncenisio, illustrate da parecchie incisioni. Nelle tornate 11 e 12 dicembre 1862 poi la Camera deliberò di far pubblicare nei suoi resoconti i rapporti presentati dal ministro Rattazzi, dal generale Mella e dal maggiore Pozzolini relativi all'accusa di subornazione di ufficiali rivolta ai deputati Fabrizi, Calvino e Mordini.

141. Un caso veramente eccezionale, e che mette conto di registrare, si è verificato nella tornata della Camera 10 dicembre 1863. In essa il presidente del Consiglio, Minghetti, ebbe a fare questa dichiarazione che venne accolta con un *bene!*: « Domani farò pubblicare in un giornale la risposta precisa al deputato Crispi; perchè non voglio prolungare più oltre questa discussione. »

c) *Processo verbale.*

142. Nello stesso tempo che fa fede piena delle deliberazioni adottate dalle Camere, anche in confronto del resoconto stenografico, il processo verbale è uno degli strumenti di pubblicità.

Nei primordi esso era compilato dai segretari e dava conto delle discussioni seguite innanzi alle Camere ed occasione a minute rettificazioni; ma, perfezionato il resoconto stenografico, fu ridotto alla semplice enunciazione degli atti delle Assemblee e quindi si ritiene come approvato quando non dia luogo ad osservazioni.

La lettura del processo verbale (che si fa al principio di ogni seduta) passa difatti solitamente inosservata, e da molto tempo non ebbe luogo una vera e propria discussione sul processo verbale; l'ultima seguì, nella tornata 15 luglio 1876 del Senato; giacchè trattavasi di tradurre con fedeltà il disordine cui aveva dato luogo nella tornata precedente, la votazione sul disegno di legge de'punti franchi; ma essa fornisce appiglio talvolta a spiegazioni che non sarebbero in relazione all'ordine del giorno.

Con l'articolo 31 del Regolamento del Senato fu peraltro mantenuta la facoltà di far inserire nel processo verbale una semplice dichiarazione non motivata della propria opinione e del proprio voto, per evitare che così l'una che l'altro vengano travisati od inesattamente recati in pubblico.

Se sorgono richiami, il senatore che li muove deve limitarsi a proporre la rettificazione del processo verbale senza rientrare nel merito delle questioni che hanno dato luogo alle deliberazioni in esso riferite. Uno dei segretari porge gli schiarimenti richiesti dai fatti richiamati; se il richiamante persiste, nella sua proposta ed il Senato l'approva, l'ufficio presenta, nella seduta medesima o nella seguente, una compilazione conforme alla deliberazione dell'Assemblea.

Mentre la Camera, in armonia al carattere attribuito al processo verbale, cancellava somigliante disposizione dal proprio regolamento.

143. Sebbene in varie occasioni sia stata chiesta la soppressione dei processi verbali, tuttavia, conservando essi il valore di atto pubblico, fu data la massima solennità a quelli della prima riunione tenuta dalle due Camere in Roma; essendo stati sottoscritti da tutti i deputati ed i senatori presenti.

144. L'approvazione del processo verbale si fa sempre dalla Camera, ma, nel caso di chiusura di Sessione, il processo verbale dell'ultima seduta venne sempre, per consuetudine non mai contraddetta, approvato dalla Presidenza.

145. Da ultimo giova notare che da qualche anno la Camera dei deputati ha demandato ad un proprio impiegato la compilazione del resoconto telegrafico che viene poi trasmesso dall'*Agenzia Stefani*.

§ 3.

Assenze e congedi.

146. Per seguire con ordine l'analisi dei varii pezzi onde si compone il meccanismo delle Assemblee legislative, dovremmo ora dire del numero necessario per deliberare; ma codesta materia si rannoda all'altra delle assenze e dei

congedi, per guisa che ne verrebbe intralciata la trattazione se, sommettendo alla chiarezza l'euritmia, non preferissimo esaurire in primo luogo l'argomento del presente paragrafo.

La poca diligenza dei deputati e dei senatori non è un lamento esclusivamente italiano; esso si ripete, ad esempio, anche nel Belgio, ove, come da noi, se ne dà colpa alle Sessioni troppo lunghe ed alla eccessiva loquacità degli oratori. In qualche paese si è creduto di porre riparo all'assenteismo coll'applicarvi qualche penalità; ed esponendo i motivi di decadenza dal mandato abbiamo accennato ad alcune proposte che vennero fatte anche nella nostra Camera per correggere siffatta imperfezione.

Ma, prima di quelle, il 3 dicembre 1851, la Camera aveva accolto la proposta del deputato Lione che la Presidenza incitasse i deputati, i quali non eransi ancora presentati, a dichiarare se intendevano esercitare il loro mandato, e quella deliberazione aveva avuto per effetto di provocare due dimissioni.

In una forma meno perentoria del resto, gli inviti alla Presidenza perchè sollecitasse gli assenti vennero sovente deliberati dalla Camera subalpina.

Il solo rimedio offerto dal nostro Regolamento è la pubblicazione dei nomi degli assenti, che non sieno in regolare congedo, nel giornale ufficiale; pubblicazione che si può fare indipendentemente dall'essere o no presente il numero legale dei deputati; ma assai di rado si ricorre a quel rimedio; sebbene esso sia sovente invocato o minacciato come misura quotidiana.

E non ebbe alcun esito la proposta svolta il 28 aprile 1866 dal deputato Calvino perchè, invece di fare espressamente la chiama, si pubblicasse il nome dei votanti ogni disegno di legge.

147. Il Regolamento della Camera proscrive in modo assoluto le assenze quando non siano legittimate dal congedo, parificando peraltro al congedo un incarico della Camera; quellò del Senato le considera giustificate nei casi di malattia o di allontanamento dalla sede del Parlamento per ragioni di pubblico servizio; si contenta di un avviso quando l'assenza non debba eccedere i tre giorni e non ritiene necessario il congedo se non per un'assenza che oltrepassi quel termine. Di maniera che al Senato non si

sarebbe concesso il congedo per un giorno che tra l'ilarità della Camera, fu chiesto l'8 maggio 1867 dai deputati Adami e Panattoni.

Ma contro il sistema di legittimare le assenze insorse la Camera belga sostituendo al congedo la semplice *dichiarazione di assenza*, perchè, osservò il relatore Pirmez: « i membri della Legislatura sono i mandatarii della nazione e rilevano il mandato dagli elettori; non dipende quindi dai loro colleghi l'autorizzarli ad assentarsi. »

148. Adottata la forma del congedo, vediamo quale ne sia stata l'applicazione.

In primo luogo vi ha qualche caso in cui il congedo fu chiesto da chi non aveva ancora assunto le funzioni di deputato. E la Camera nel 6 gennaio 1852 accordò senza osservazioni un congedo al deputato Blanc che non aveva per anco giurato; mentre nell'11 luglio 1848, in seguito alle considerazioni del deputato Bunico, invece di accordare un congedo al deputato Sella, che si trovava nelle stesse condizioni del deputato Blanc, gli aveva accordato un termine per presentarsi alla Camera.

149. Il Regolamento del Senato prescrive che le domande di congedo debbano farsi per iscritto ed essere dirette al presidente. Manca invece somigliante disposizione in quello della Camera; di guisa che nella Camera stessa, specialmente quando interessa di scemare il numero legale, si accordano congedi anche dietro semplici domande verbali di colleghi. Esempi evidenti di siffatte concessioni si hanno nelle tornate 7 febbraio e 26 maggio 1857.

Ma quella prescrizione non impedisce che anche nel Senato si accordi il congedo od a senatori che si sono limitati a partecipare la loro infermità (tornate 3 giugno 1851, 13 e 14 dicembre 1877) od anche a chi non lo ebbe a chiedere. Così infatti si ebbe ad esprimere il presidente di quell'Assemblea nella tornata 16 aprile 1863: « Vengo informato che il signor senatore Amari, ministro dell'istruzione pubblica, è partito ieri per raggiungere S. M. il Re a Firenze, e per conseguenza, secondo la massima adottata ieri, si deve ritenere come in congedo regolare. »

150. Nessuna prescrizione trovasi nei Regolamenti delle due Assemblee intorno ai motivi sui quali si può fondare la domanda di congedo; ma nella Camera si distinguono

in tre categorie: malattia, ufficio pubblico, ragioni di famiglia; e soltanto della prima non fu mai disconosciuta la legittimità.

Mentre nel 10 giugno 1848 il deputato Cadorna notava che: « le faccende d'impiego esser non dovrebbero pei deputati motivo a chieder congedi, e per la Camera a concederli, non vi potendo esser doveri da anteporsi a quelli del Parlamento. »

E nella tornata 3 giugno 1858 il deputato Tecchio si opponeva ad un congedo chiesto per affari privati, osservando che per quel motivo il maggior numero dei deputati avrebbe avuto ragione di non intervenire alle sedute della Camera.

151. In alcuni Parlamenti il presidente è autorizzato ad accordar congedi entro certi limiti; nel nostro invece tale facoltà è riserbata esclusivamente alle Camere.

Le quali hanno talvolta reputato necessaria una istruzione preventiva su questa materia. Perciò il deputato Michelini, nella tornata 27 settembre 1849, sull'esempio francese, metteva innanzi la proposta, fatta già dal deputato Bianchi il 30 novembre 1848, e dalla Camera respinta, che si nominasse una Commissione per regolare la concessione dei congedi. E la Camera accoglievala nel senso di attribuir quell'incarico alla Presidenza.

Nell'ottobre di quell'anno infatti i congedi venivano concessi per ragioni *riconosciute valide dall'ufficio di Presidenza*, e nel 22 dello stesso mese il presidente dichiarava che l'ufficio si sarebbe trovato nella necessità d'essere molto rigoroso nella concessione dei congedi.

Al Senato invece, dietro proposta del senatore Montezemolo, veniva affidato codest'ufficio ad una Commissione speciale, che fu eletta dal presidente nella tornata 5 giugno 1851; ma che ebbe breve esistenza.

152. Con quei provvedimenti miravasi a limitare la concessione dei congedi in ragione del numero legale. Allo stesso fine giungono Regolamenti di altre Assemblee per diversa via. Così nelle Cortes spagnuole il numero dei congedati non può eccedere il sesto dei membri in funzione, e nella Camera dei deputati chilena il quarto degli eletti.

Se non che, escluso dal numero legale quello dei deputati in congedo, non fu reputato necessario alcun freno,

tranne la registrazione dei congedi e delle assenze nel Senato e l'affissione dei nomi dei congedati nella Camera e qualche minaccia presidenziale. Anzi nel 3 giugno 1863 i deputati Ara e Boggio annunciarono una loro proposta perchè d'ufficio venissero posti in congedo tutti i deputati assenti.

Per tal guisa, le liste dei congedi sono spesso assai lunghe; e forse non è il massimo il numero di 47 congedi accordati in una sola seduta, quella dell'8 luglio 1878.

153. Nè alcuna limitazione è posta dal Regolamento della Camera nella durata dei congedi. Onde il deputato Gallenga, nella tornata 6 marzo 1863, avanzò senza risultato la proposta che il congedo non potesse eccedere il termine di quindici giorni. E non rari sono i congedi di tre mesi; anzi nel 23 aprile 1863 al deputato Morelli Donato e nel 4 dicembre 1871 al deputato Galletti ne fu concesso uno di quattro mesi.

Sovente però fu ridotta la misura del congedo. Così nel 22 dicembre 1861 e nel 30 gennaio 1863 ai deputati Ricciardi e Minghelli-Vaini si accordarono due mesi di congedo in luogo dei tre ch'essi avevano domandato. E nel 15 giugno 1858 poi si negò addirittura, senza una parola di discussione, un congedo al deputato Satta-Musio.

Per contro fin dal 1848 in entrambe le Camere erasi introdotto l'uso di non determinare la durata del congedo.

Ma nella tornata 28 dicembre 1849 fu riprovato e troncato quest'uso; il quale non può più risorgere nel Senato, essendo in quell'Assemblea, per disposizione di Regolamento, interdetto un congedo che oltrepassi il mese.

Un congedo indeterminato fu invece accordato dalla Camera al deputato Ricasoli nel 10 luglio 1880.

Non essendo da porre fra gl'indeterminati quelli che si riferiscono ad un termine non conosciuto, come quelli accordati nel 1866, fino che avrebbe durato la guerra, ai deputati Pescetto, Farini, Serristori e Boggio. Siffatta maniera di congedo anzi, nelle tornate 26 maggio e 1° giugno di quell'anno, venne in via di massima estesa a tutti quei deputati che si erano ascritti all'esercito regolare od ai corpi dei volontari.

154. L'aver ottenuto un congedo non impedisce ai deputati ed ai senatori di prender parte ai lavori della Camera prima ch'esso sia scaduto. Perciò nella tornata

15 giugno 1858 il presidente della Camera avvertiva che nella chiama si comprendono anche i deputati in congedo, salvo a non porre il loro nome fra quelli degli assenti.

§ 4.

Numero legale.

155. Non c'è Assemblea deliberante senza che sia stabilito il numero dei suoi componenti necessario per il funzionamento dell'Assemblea medesima. Questo numero nel linguaggio scientifico chiamasi *quorum*; dalla formula con la quale in Inghilterra si nominano certi giudici, il cui intervento è necessario per la legalità della procedura: *Quorum aliquem vestrum A. B. C. unum esse volumus*. D'onde viene loro il nome di giudici del *quorum* ⁽¹⁾.

Il numero legale può essere invariabile o variabile; nel primo caso può essere determinato, sia arbitrariamente, sia in proporzione della totalità dei componenti l'Assemblea; nel secondo è la metà più uno del numero effettivo dei componenti l'Assemblea, che è una quantità mutabile come vedremo più innanzi. Esso può anche essere unico o duplice, come nella Camera dei deputati ungherese ove si richiedono 40 rappresentanti per discutere e 100 per deliberare; e nel nostro Senato, ove per le adunanze pubbliche occorre la maggioranza assoluta (con le detrazioni di cui parleremo tra poco), mentre per le riunioni in conferenza bastano i tre quinti del numero voluto per la validità delle adunanze pubbliche.

Il nostro Statuto dispone all'articolo 53: « Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente. » Da ciò, poichè i deputati (da 204 che erano nel 1848 ⁽²⁾ saliti a 387 nel 1860, a 443 nel 1861 ed a 493

⁽¹⁾ BOWYER, *Commentaries*, p. 385.

⁽²⁾ Di quella schiera rimane nella Camera il deputato Depretis, il solo che conti sedici Legislature; e stimiamo di far opera giovevole richiamando i primi passi della sua vita parlamentare.

Mandato alla Camera dagli elettori di Broni fino alla settima Legislatura, al vecchio collegio fu conteso nel 1860 da quello di Stradella e dal quarto e sesto di Milano. Egli optò per Stradella

nel 1866) ascendono ora a 508; il *quorum* della Camera elettiva sarebbe di 255. Non mancarono tuttavia proposte dirette a mutarne la base. Così nel 19 febbraio 1864 fu data lettura della seguente dei deputati Crispi e Petrucelli, la quale non ebbe alcun seguito:

Le sedute e le deliberazioni parlamentari saranno legali e valide qualora in ciascuna Camera sia presente il quinto dei suoi membri effettivi. Solamente nelle votazioni di bilanci e delle nuove imposte sarà necessario il concorso della maggioranza assoluta dei membri d'ogni Camera ai termini dell'articolo 53 dello Statuto.

E nel 19 novembre del 1871 ne fu annunciata una, che non venne poi prodotta, del deputato Fano.

Ben tosto infatti si palesò la difficoltà di tener riunita per più mesi la maggioranza assoluta, e quindi la necessità o di derogare apertamente allo Statuto o di stiracchiare la parola *membri* dell'articolo 53 per farle significare soltanto i deputati che siano in grado di funzionare.

Le diverse opinioni ebbero campo di manifestarsi nelle tornate 13 giugno e 23 dicembre 1848, 3, 4 e 6 febbraio 1849 e ne uscì l'accordo comune, affermato poi nel 20 dicembre 1849 e nel 12 novembre 1850, di diffalcare dal numero legale dei componenti l'Assemblea quello dei collegi vacanti e delle elezioni duplicate.

Ma era ben piccolo guadagno, e non dispensava dalle più assidue sollecitudini perchè il numero legale non avesse mai a venir meno.

Di qui la proposta del deputato Broglio (la quale aveva un precedente nella disposizione adottata il 30 giugno 1848

che gli rimase poi fedele anche quando, per l'introduzione dello scrutinio di lista, fu incorporato nel secondo di Pavia.

Il primo suo discorso (6 luglio 1848) fu diretto alla soppressione della linea doganale tra la Lombardia ed il Piemonte, ed il primo suo atto fu quello di porsi tra i quarantatré che nel 29 luglio 1848 si astennero dall'approvare la legge dei pieni poteri.

Nella seconda Legislatura (9 febbraio 1849), quando due soli erano i vice-presidenti della Camera, egli venne a primo scrutinio elevato a quella carica; nella quale fu poi parecchie volte confermato.

Così riuscì il primo eletto, riportando 115 voti sopra 129 votanti, nella prima Commissione del bilancio (8 febbraio 1850) e, tolline i periodi in cui fu ministro, venne quasi sempre mantenuto in quell'ufficio.

per determinare il *quorum* degli Uffici) che venisse aggiunto all'articolo 85 del regolamento il seguente capoverso:

I deputati in congedo non verranno computati per fissare il numero dei membri la cui presenza è necessaria alla validità delle deliberazioni secondo l'articolo 53 dello Statuto; così pure non verranno computati quei deputati la cui elezione non sia stata regolarmente convalidata dalla Camera e che non abbiano ancora prestato giuramento.

Tale proposta suscitò, nella tornata 3 maggio 1861 in cui fu svolta, sì vive opposizioni che il proponente fu costretto a ritirarla.

Tra le stesse difficoltà dibattevasi il Senato; ma esso le risolse più sollecitamente, accogliendo il concetto principale della proposta surriferita.

Non fu, peraltro, senza di molta contesa, narra lo stesso Broglio (1); e merita che si sappia, per la curiosità del caso, quale sia stato da ultimo l'argomento vittorioso; fu quello addotto da un onorevole senatore che, avendo passati alcuni anni nella Camera dei deputati, dove fece parte, a più riprese, dell'ufficio di Presidenza, confortò i suoi colleghi al gran passo con l'esempio, diceva, dell'altra Camera.

La quale invece l'adottò insieme col nuovo Regolamento, non senza una profonda discussione sulla portata dell'articolo 53 dello Statuto, nella tornata 1° marzo 1863, indot-tavi da queste considerazioni del relatore Boncompagni:

Le condizioni del Governo costituzionale richiedono che per un tempo più o meno lungo si ottenga il concorso di un certo numero di deputati. Lo Statuto fissa questo numero allorchando prescrive la presenza della maggioranza assoluta. Ma il Regolamento non può prescrivere, come lo Statuto non può esigere, che questa disposizione si eseguisca senza tener conto degli ostacoli insuperabili che possono impedire ad un numero, qualche volta assai ragguardevole, di membri del Parlamento di partecipare ai lavori della Camera. Questi ostacoli sono quelli che danno luogo ai congedi. Unito alle considerazioni di opportunità e convalidato dall'autorevole esempio del Senato, questo motivo ci indusse a proporre la prima aggiunta all'articolo 17 così espressa: I deputati in congedo regolare non saranno computati per costituire il numero legale.

(1) *Delle forme parlamentari*, p. 369.

Nel Regolamento del 1868 poi si equipararono ai deputati in congedo quelli assenti per incarico della Camera.

Per tal modo fu reso assai meno frequente il caso in cui le sedute debbano togliersi per insufficienza di numero; e, se il Senato può talvolta funzionare con una settantina di membri, la Camera potè, come accadde nella tornata 18 giugno 1873, trovarsi in numero legale con soli 176 deputati.

156. Nei primordii all'articolo 53 veniva data la interpretazione più stretta, non incominciandosi alcuna tornata senza che si fosse verificato che l'Assemblea era in numero legale; ed abbondano, dal 1848 al 1852, gli esempi di sedute del Senato sciolte per difetto del *quorum*.

La interpretazione di quell'articolo fu posta per la prima volta dal deputato Moja nella tornata 27 febbraio 1857; e la Camera deliberò che non si dovesse far la chiama se non quando si avesse a procedere ad un voto, deferendo poi alla Commissione del Regolamento la definitiva risoluzione della controversia.

Ed infatti, venute innanzi ad essa, il 17 marzo successivo, alcune riforme del Regolamento, lo stesso deputato Moja propose una risoluzione in questi termini: « Il presidente della Camera è autorizzato ad aprire la discussione ancorchè la Camera non si trovi in numero legale. » La proposta venne sostenuta specialmente dal deputato Farini e dal presidente del Consiglio Cavour, e la discussione si chiuse con la seguente deliberazione, proposta dal deputato Di Revel:

La Camera, lasciando al potere discrezionale del suo presidente l'aprire la discussione quando il numero dei membri sia presso a raggiungere il numero legale, passa all'ordine del giorno.

Fu quindi soppresso nei Regolamenti di entrambe le Assemblee l'obbligo, caduto già in disuso, della chiama quotidiana.

La soluzione peraltro venne di nuovo combattuta nella Camera dei deputati nelle tornate 1° aprile e 9 maggio 1863, 7 gennaio 1864, 13 gennaio 1868 e 4 luglio 1881. In esse, mentre una parte si trincerava dietro l'articolo 53 dello Statuto, l'altra facevasi forte della lunga consuetudine confermata dalla pratica dei Parlamenti del Belgio e della Francia.

Questa consuetudine non istabilendo che una presunzione di legalità, della quale dieci deputati possono chiedere la prova contraria, in opinione nostra, ben lungi dal trovarsi in conflitto con la disposizione statutaria, con essa si concilia perfettamente rimettendola nel suo pieno vigore ogni volta che cessi l'unanime consenso sulla presunzione anzidetta.

Identica applicazione ha fatto dell'articolo 53 il Senato, come può vedersi nella tornata 10 maggio 1870.

Volendo spingere all'estremo limite l'obbedienza allo Statuto, per farne l'applicazione rigorosa, sarebbe mestieri un verificatore automatico a moto costante che accertasse in ogni momento il numero dei deputati presenti nell'Aula; giacchè esso va soggetto a fluttuazioni notevolissime.

Basti avvertire che il 21 dicembre 1884 un disegno di legge riuni 405 votanti, e che il dì appresso due votazioni a scrutinio segreto diedero l'una 257, l'altra 298 votanti, mentre nelle tre votazioni nominali che le seguirono risposero 432, 346 e 429 deputati.

157. Ritenuto per presunzione il numero legale fino a che il fatto non dimostri il contrario, l'Assemblea potrà non solo discutere ma deliberare.

Così mentre nel Parlamento subalpino non sottoponevansi all'approvazione dell'Assemblea nè il processo verbale, nè le domande di congedo, nè le dichiarazioni di urgenza delle petizioni, se non quando si era raggiunto il numero legale, ora ogni sorta di deliberazione può prendersi dalle Camere se il presidente ritiene che esse siano in numero e non sorga domanda per verificarlo.

158. L'accertamento del numero può farsi in varii modi. In primo luogo dal presidente, senza bisogno di fare la chiama, e non mancano esempi di sedute sciolte sulla dichiarazione del presidente medesimo, che la Camera non trovavasi in numero.

Del pari può il presidente dichiarare che l'Assemblea trovavasi in numero legale, fino a che non venga presentata una domanda regolare perchè la verifica sia fatta per mezzo della chiama.

Quando poi il presidente lo stimi opportuno, dispone che si faccia l'accertamento con la chiama; la quale può anche interrompersi se nel frattempo si riunisca il numero legale.

Gli esempi di chiamo interrotte sono innumerevoli.

159. Come nel Senato romano si invocava la formula: *Numera Senatum* (1), da noi un senatore o dieci deputati possono chiedere che sia verificato il numero legale, ed in tal caso la verifica non potrà farsi che con la chiama. Non lascia alcun dubbio intorno a ciò l'articolo 35 del Regolamento del Senato; e ci pare che nella medesima conclusione debbasi venire combinando gli articoli 45 e 25 di quello della Camera. Come ci pare che in tal caso la chiama non possa venire interrotta se non per consenso di chi l'ha provocata.

Tale domanda può presentarsi anche ripetutamente, e non mancano casi (C. D., 10 maggio 1848, 28 marzo e 26 luglio 1862) di due o tre chiamo fatte nella stessa tornata per verificare il numero legale. Ma non sarebbe certo da seguire l'esempio degli ostruzionisti irlandesi che ebbero a chiedere la verifica del *quorum* perfino quaranta volte in una sola seduta.

La domanda medesima può, secondo noi, presentarsi in qualsiasi momento, ed essa infatti fu accolta nella tornata antimeridiana del 10 febbraio 1885, in cui non occorre venire ad alcuna deliberazione, giacchè si discuteva una risoluzione sulla crisi agraria.

Ma sarebbe certamente scorretto il produrla dopo una votazione per alzata e seduta perchè, sebbene l'accertamento non possa avere efficacia retroattiva, varrebbe a scuotere moralmente la votazione. « La buona fede della Camera (osservava il presidente nella tornata 12 dicembre 1862) ha sempre voluto che, quando qualcuno ha il dubbio che la Camera non sia in numero, debba annunciarlo prima che si proceda alla votazione. »

Nè riteniamo che, in assenza di una speciale prescrizione, sia indispensabile che la domanda venga fatta per iscritto, quando possa anche altrimenti accertarsi (affinchè sia reso pubblico) il nome di quelli che assumono la responsabilità d'interrompere i lavori dell'Assemblea; tuttavia è consuetudine invalsa nella Camera dei deputati che la domanda sia presentata per iscritto.

Da ultimo si può, per economia di tempo, verificare se la Camera sia in numero nello stesso mentre che si pro-

(1) MARIOTTI, *Orazioni di Demostene*; p. 250.

cede ad una votazione a scrutinio segreto. La tesi fu sostenuta ed applicata per la prima volta il 14 gennaio 1865; e seguita poi nel 17 gennaio 1877 e posteriormente.

160. In Francia ed altrove la prima volta che si deve fare la chiama si estrae a sorte la lettera da cui si deve cominciare, e le chiamo successive s'incominciano dalle lettere che seguono: in altre Assemblee, come in quelle dei Paesi Bassi, si estrae a sorte ogni volta la lettera da cui la chiama deve cominciare. Da noi invece la chiama ha principio sempre dalla prima lettera dell'alfabeto; questa pratica avendo provocato qualche lamento, osservava il deputato Corbetta nella già ricordata relazione sul Regolamento:

Negli appelli nominali alcuni Regolamenti stabiliscono che la chiama si abbia a principiare dalla lettera dell'alfabeto successiva a quella che fu prima nell'appello antecedente, nello scopo di usare una parità di trattamento verso tutti. La ragione è ineccepibile, ma il male che può derivare seguendo il metodo alfabetico oggi in corso è così piccolo che parve peggiore il rimedio, il quale può dar luogo, ad ogni appello nominale, a 14 richiami e ad errori.

Nella tornata 17 febbraio 1885 della Camera dei deputati si contestò alla Presidenza il diritto di far seguire alla prima una seconda chiama per accertare il numero dei deputati presenti; ed il presidente ebbe a dichiarare che la chiama non è completa se non quando sia ripetuta. Dai resoconti non apparisce che per tale accertamento si siano sempre fatte due chiamo; è indubitato per altro che si sono fatte nelle tornate 4 e 12 febbraio, 14 maggio e 13 giugno 1868.

Per quanto poi riguarda altre particolarità della chiama, rimandiamo il lettore al capo VI del titolo seguente.

161. Assodato che nella Camera manca il *quorum*, non occorre annunciare il numero dei deputati presenti; tale annuncio infatti non si fece che nella tornata 29 maggio 1868.

Ma quale sarà la conseguenza di simile mancanza?

Non può essere che quella di sciogliere l'adunanza, nè ci pare che si potrebbe, come venne fatto nelle tornate 24 dicembre 1852, 31 marzo e 4 aprile 1853 e 18 febbraio 1856, procedere ciò non di meno nella discussione.

Rimane peraltro a vedere se nella adunanza successiva si possa procedere a qualche atto o debba permanere lo effetto del seguito accertamento.

La questione si è presentata nella Camera il 25 gennaio 1871 e fu risolta con una nuova chiama, la quale accertò la sopravvenienza del numero legale; ma riteniamo che la presunzione del numero legale debba risorgere ad una nuova tornata.

Infatti quando la mancanza del *quorum* risulti da una votazione a scrutinio segreto, generalmente nelle tornate successive si rinnova la votazione e si lasciano le urne aperte procedendosi oltre nella discussione.

Nemmeno per ciò che si attiene agli Uffici la pratica è bene accertata.

E di vero; mentre il Senato, non trovatosi in numero legale nelle tornate 31 maggio 1850, 23 aprile 1851 e 9 dicembre 1852, si raccolse nondimeno negli Uffici, il presidente della Camera, nella tornata 23 aprile 1884, decise di non convocarli, essendo stato accertato che la Camera non era in numero.

Riteniamo peraltro che la prescrizione dell'articolo 52 del Regolamento della Camera, secondo la quale gli Uffici hanno un proprio numero legale, tolga che si possa sospendere la convocazione quando manchi il *quorum* nella Camera stessa.

§ 5.

Ordine del giorno.

162. Dalla terra classica del parlamentarismo abbiamo anche noi preso a prestito l'espressione: *ordine del giorno*, per indicare l'elenco degli argomenti dei quali un'Assemblea deve occuparsi.

Non di rado nella nostra Camera l'ordine del giorno comprende una serie di argomenti che non possono venire esauriti nemmeno in un lungo periodo parlamentare.

Qualche volta esso viene stabilito molti giorni innanzi a quello cui si riferisce. Ciò avviene per le interpellanze ed anche per i disegni di legge. Basterà ricordare che nella tornata 10 aprile 1851 venne iscritto nell'ordine del giorno

del 5 maggio successivo il disegno di legge per la soppressione delle divisioni amministrative, ed in quella del 3 aprile 1870 fu iscritto nell'ordine del giorno del 9 maggio seguente il disegno di legge sui provvedimenti finanziari diretti ad ottenere l'equilibrio del bilancio.

163. Ma ordinariamente esso viene stabilito sul finire delle sedute; e poichè la Camera è allora di solito distratta, il deputato Valerio, nella tornata 24 marzo 1855, ebbe a proporre che venisse concertato subito dopo l'approvazione del processo verbale. Peraltro la innovazione, accolta per il momento, finì col non attecchire.

Il Regolamento della Camera si limita a dire che l'ordine del giorno viene *annunziato* dal presidente; quello del Senato, assai più particolareggiato, dispone:

Il presidente propone l'ordine del giorno. Se non sorge opposizione, la sua proposta si ha per approvata; altrimenti il Senato delibera sovr'essa per alzata e seduta.

Tuttavia, quando possa presumersi che una proposta relativa all'ordine del giorno abbia a dar luogo a contestazione, si suole presentarla in un momento più opportuno che non sia il termine della seduta; e simile proposta può esser fatta da ogni deputato.

164. Nel concorso di varie proposte relative all'ordine del giorno mancherebbe ogni giusto criterio di precedenza ove non si tenesse presente che il presidente ha l'iniziativa di siffatto argomento, e che quindi sono emendamenti più larghi quelli che maggiormente si scostano dalle proposte presidenziali.

La stessa guida gioverà tenere nelle discrepanze intorno alla tornata cui debba rimandarsi un argomento.

165. Il Regolamento della Camera del 1863 stabiliva all'articolo 10:

Il presidente della Camera tiene gli opportuni concerti coi presidenti dei singoli Uffici e coi ministri affinchè siano portate in discussione le leggi proposte alla Camera.

Sebbene tale disposizione non sia stata riprodotta nel Regolamento ora in vigore, è indubitato, per l'essenza medesima del governo parlamentare, che l'ordine del giorno delle due Camere dev'essere concordato col Governo, il quale ha la responsabilità dell'andamento del lavoro legislativo.

I ministri della Corona, osserva il Todd ⁽¹⁾, sono costituzionalmente responsabili non solo della preparazione e della direzione delle misure legislative nelle due Camere e del sindacato delle proposte legislative messe innanzi da membri indipendenti, ma anche della sorveglianza su tutta la massa dei pubblici affari che vengano avanti all'una delle due Camere. Nulla deve lasciarsi alla volontà ed ai capricci di una fluttuante maggioranza; gli sforzi dei ministri devono continuamente rivolgersi a far progredire gli affari in Parlamento nel modo che meglio valga a promuovere i pubblici interessi. Perocchè i ministri sono i capi naturali di entrambe le Camere, ed al tempo stesso i custodi legittimi dei poteri e dei privilegi del Parlamento. Rappresentandovi l'autorità della Corona, ed esercitandovi la influenza che loro spetta in questa qualità, è loro dovere di regolare l'adempimento di tutte le funzioni parlamentari in guisa da tenerle entro i debiti confini e raffermarle in una via sicura.

La partecipazione diretta del Governo in questa materia si manifesta specialmente sullo scorcio di ogni periodo parlamentare. In tali occasioni riesce sovente malagevole lo accordarsi con l'Assemblea nel determinare quali argomenti debbano avere la precedenza. E però nel 30 luglio 1862 la Camera accolse la seguente formula di deliberazione proposta dal deputato Allievi:

Il presidente del Consiglio dei ministri ed il presidente della Camera discutano fra loro e quindi proponcano alla Camera l'ordine dei lavori da compiersi in quest'ultima parte della Sessione.

E lo stesso metodo fu adottato il 23 luglio 1863, il 13 luglio 1864 e da ultimo l'8 luglio 1867.

166. Indipendentemente da ogni accordo e da qualsiasi deliberazione, v'hanno tuttavia argomenti che per costante consuetudine hanno sovra ogni altro la precedenza, e sono quelli che concernono la costituzione dell'Assemblea e le sue prerogative, quindi la convalidazione delle elezioni, la relazione sui deputati impiegati, le autorizzazioni di procedere, ed i bilanci; nonchè la votazione dei disegni di legge già approvati.

Così pure dovrebbero avere la precedenza quei disegni di legge che siano stati dichiarati urgenti; ma in effetto

⁽¹⁾ *On Parliamentary government in England*, capo IV, III, pag. 387.

molti di essi si trovano scavalcati da altri e rimangono lungamente *ad ostentationem* nell'ordine del giorno.

167. Nel Regolamento delle nostre Assemblee non v'ha disposizione corrispondente agli articoli 126 e 140 de' Regolamenti del Senato e della Camera francesi secondo i quali una delle Camere non può discutere un argomento che sia nell'ordine del giorno dell'altra. Questa norma, consigliata anche dalla necessità, non potendo il ministro od i ministri interessati trovarsi in due Assemblee contemporaneamente, fu pure propugnata dai ministri Lanza e Sella nelle tornate 23 aprile 1870 e 5 giugno 1871.

168. L'ordine del giorno può essere mutato nel Senato anche nell'adunanza cui si riferisce « dietro proposta di un senatore appoggiata da altri quattro membri del Senato ed approvata dall'Assemblea peralzata e seduta. » Invece « la Camera non può nè discutere nè deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, salvo il caso che ciò sia deliberato dalla Camera con votazione a scrutinio segreto od a maggioranza dei tre quarti. »

Codesta disposizione dell'articolo 21 del Regolamento, che fu applicata nelle tornate 31 maggio 1878 e 28 aprile 1881, non è peraltro così assoluta da non consentire un mutamento nell'ordine del giorno, anche senz'uopo, di una votazione espressa, in quei casi eccezionali nei quali, come vedremo discorrendo dei disegni di legge, si lascia da banda il procedimento comune.

E non ha nemmeno impedito che qualche volta, come nelle tornate 2 marzo 1857 e 16 maggio 1877, si desse mano alle petizioni non potendo discutere altre materie iscritte nell'ordine del giorno.

Non è poi da confondersi il mutamento dell'ordine del giorno con la semplice trasposizione degli argomenti che vi sono iscritti, potendo l'Assemblea dare la precedenza ad un argomento che non si trovi al primo posto; tuttavia anche questa facoltà va usata con parsimonia onde non si traduca in una sorpresa.

169. Per il vecchio adagio: la Camera è sempre padrona del suo ordine del giorno, nessuna deliberazione che concerna l'ordine del giorno costituisce un ostacolo insormontabile per un'Assemblea. Così, sebbene la Camera dei deputati avesse, nel 12 luglio 1870, deliberato di votare una convenzione con la Banca quando fossero già approvati

altri disegni di legge, tredici giorni dopo, riconoscendo l'urgenza di quella convenzione, la votava immediatamente.

170. Si è presentato parecchie volte il caso di mutamenti nell'ordine del giorno di una tornata pomeridiana proposti nell'antimeridiana della stessa giornata.

La prima nel 16 luglio 1875. La Camera accolse la proposta del deputato Sella d'inscrivere un disegno di legge urgente nell'ordine del giorno della seduta pomeridiana, e il presidente annuì, dichiarando tuttavia che il caso non avrebbe costituito precedente, perchè egli riguardava le due sedute come una sola.

Il fatto si ripeté peraltro anche il 6 luglio 1878 ed il 21 luglio 1879, nonchè il 4 luglio 1881; e sarebbe passato senza osservazioni anche il 22 marzo 1882 se, per deferenza al presidente, i deputati che proponevano il mutamento non avessero preferito riprodurre la proposta nella tornata pomeridiana.

171. Perchè un disegno di legge possa venire iscritto nell'ordine del giorno bisogna che ne sia stata presentata la relazione; ma la Camera ha pur consentito l'iscrizione quando aveva la certezza che la relazione sarebbe stata distribuita in tempo. Così, tra le altre, procedette nelle tornate 7 aprile 1865 e 19 giugno 1873.

172. Un argomento iscritto nell'ordine del giorno può non solo essere postergato ad altri che si riconoscano più urgenti, ma esserne cancellato, sia per il ritiro regolarmente fattone dal proponente, se trattasi di un disegno di legge, sia anche per ragioni di opportunità.

Così nella tornata 18 aprile 1866 dichiarava il presidente della Camera: « Annunzio alla Camera che l'interpellanza del deputato Ercole, portata da alcuni giorni nell'ordine del giorno, domani non vi sarà più; non essendo presente l'interpellante, e non potendosi obbligare il ministro di grazia e giustizia ad intervenire inutilmente alle sedute. »

Ma in occasione di un differimento chiesto dal guardasigilli per la discussione del disegno di legge per l'abolizione delle decime avvertiva il presidente, nella tornata del 16 giugno 1884: « Quando un disegno di legge non solo è allo stato di relazione, ma è iscritto nell'ordine del giorno, certamente è nelle consuetudini della Camera che si stabilisca, d'accordo col Governo, il momento opportuno per la discussione del disegno medesimo; ma non v'ha dubbio

però che la Camera rimane sempre padrona del suo ordine del giorno. »

Nè senza il consenso di essa deve cancellarsi un disegno di legge iscritto nell'ordine del giorno, neppure d'accordo con la Commissione che l'ebbe ad esaminare e nello scopo di introdurvi emendamenti. Così rimase stabilito nella discussione seguita nella Camera il 21 marzo 1862 relativamente al disegno di legge per l'esposizione di Londra.

§ 6.

Oratori.

173. Non appena sia stabilito il giorno per la discussione di un disegno di legge o di qualsiasi altra proposta, i membri dell'Assemblea possono farsi inscrivere per prendere parte alla discussione medesima.

Nei primi Regolamenti i deputati ed i senatori s'inscrivevano per parlare *in favore* della proposta o *contro* la medesima, ma potevano anche iscriversi per parlare *sul merito* o *sopra* di essa. Si inscrivevano per parlare sul merito della proposta quelli che erano disposti ad accettarla con determinate modificazioni; ma questa forma di iscrizione venne soppressa per le ragioni esposte dalla Commissione per il Regolamento del 1877, la quale per contro ne chiedeva il ristabilimento.

Alcune passate e recenti esperienze, scriveva il relatore di quella Commissione, mostrarono come molti oratori si inscrivano pro o contro una legge piuttosto per godere un posto priore nel turno della parola che per esprimere il loro assenso od il loro dissenso ad una proposta. Da ciò ne segue, oltre il resto, che è completamente frustrato lo scopo di avvicinare l'esposizione delle ragioni a favore o contrarie ad una legge, mentre poi l'opinione pubblica, dall'elenco delle iscrizioni e dal nome degli iscritti, è spesso fuorviata e condotta a fallaci giudizi. Ma, prescindendo da ciò, si osserva esservi questioni così complesse e così ardue, talora subordinate anche ad altre deliberazioni, che molte volte torna difficile l'assoluta dichiarazione della iscrizione pro o contro. Alcuni spiriti forti credevano con queste due formole assolute di vincere gli spiriti fiacchi ed incerti decidendoli per l'una o l'altra via; ma nel fatto hanno raccolto lo strano frutto di avere molte volte oratori iscritti a pro di una

legge che vi parlano contro, salvo a rimanere nella loro incertezza (se in incertezza vivono) astenendosi dal voto. Perciò pare più logico ritornare all'antica formola che ammetteva tre sorta di iscrizioni.

Se non erriamo però, uno degl'inconvenienti che il ripristinamento di quel metodo dovrebbe rimuovere pare si verifichi anche con esso, perchè nel 15 luglio 1862 il presidente della Camera avvertiva: « Il deputato Viora fa osservare che due oratori di seguito hanno parlato contro; avverto però che gli oratori erano iscritti in quest'ordine; Bonghi *contro*, Boggio *in merito*, Crispi *in favore* (*Ilarità*). Se poi taluno ha parlato in senso diverso dalla propria iscrizione, la responsabilità è tutta degli oratori. Il presidente non può indovinare il pensiero di chicchessia. »

Il presidente del Senato autorizza a parlare secondo l'ordine dell'iscrizione; gli è peraltro accordata la facoltà, che è norma per il presidente della Camera, di fare in guisa che gli oratori favorevoli si alternino coi contrarii, incominciando dal primo iscritto contro; perchè la censura deve naturalmente precedere la difesa.

Quando la proposta non abbia importanza da richiedere le iscrizioni preventive, la facoltà di parlare è concessa con le stesse norme agli oratori che la chiedano dal loro posto.

Nondimeno l'Assemblea può prescrivere un ordine diverso; onde il 4 luglio 1867 nella Camera si procedette al sorteggio per istabilire la precedenza fra i varii oratori di ogni categoria; il 17 si deliberò di dare la precedenza a quei deputati che avessero proposto emendamenti, ed il 28 dello stesso mese si abbandonò interamente l'ordine delle iscrizioni, essendo stato spostato il piano della discussione.

174. A questo proposito giova ricordare che, per equilibrare la discussione, nella tornata 7 dicembre 1861 il deputato Mellana aveva proposto che i discorsi dei ministri venissero calcolati in favore della legge, altrimenti, egli diceva, solo che un ministro parli due volte, si hanno diciotto discorsi in più dei contrarii.

A simile proposta, che venne ritirata, perchè il presidente ricusò di porla ai voti ritenendola lesiva del diritto statutario dei ministri, rispondeva il guardasigilli Miglietti:

« Secondo questo sistema, perchè i deputati della maggioranza avessero modo di parlare, bisognerebbe che i deputati dell'opposizione parlassero tante volte quante i ministri, ed inoltre altrettante volte quante coloro che vogliono appoggiare il ministro. »

175. Se, quando venga la sua volta di parlare, il deputato od il senatore sia assente, s'intende ch'egli abbia rinunciato al suo diritto: a meno che non vi sieno ragioni per procedere altrimenti. Infatti nella tornata 6 marzo 1875 il presidente della Camera, comunicando una lettera con la quale il deputato Perrone Paladini, impedito d'intervenire a quella seduta, chiedeva che gli fosse riserbato di parlare nella successiva, dichiarava di acconsentire a quella domanda.

È poi ammesso senza contrasto che gli oratori possano scambiarsi il loro posto nell'ordine delle iscrizioni o cedere addirittura ad altri il proprio diritto.

176. L'ordine delle iscrizioni può altresì venire scomposto per il sopravvenire di una di quelle proposizioni incidentali che devono essere immediatamente dibattute. Infatti concordano i Regolamenti delle due Assemblee nello stabilire, che i richiami al Regolamento, o per la priorità, o per l'ordine del giorno, interrompono la discussione; quello della Camera peraltro aggiunge che in questi casi non potranno parlare, dopo la proposta, che un oratore contro ed uno in favore; e quello del Senato rimette interamente al presidente il giudizio sui limiti che debba osservare l'oratore.

177. Siano iscritti o domandino di parlare, senatori, deputati, ministri e commissarii del Governo, non possono farlo, per disposizione espressa dei Regolamenti, se non ne abbiano ottenuto facoltà dal presidente.

Nella tornata della Camera 27 marzo 1849 il presidente del Consiglio, De Launay, obliando questa norma, sorse per rispondere ad un oratore, ed il presidente dell'Assemblea gli richiamò l'obbligo di chiederne a lui la facoltà, cui affrettavasi ad ottemperare.

La concessione del presidente poi è irretrattabile, come ne fa fede il seguente incidente che riportiamo dal resoconto della tornata 6 luglio 1864 della Camera dei deputati:

PRESIDENTE. Il deputato d'Ondes-Reggio ha la parola.

(Il ministro guardasigilli sorge per parlare).

Ha la parola il ministro di grazia e giustizia.

D'ONDES-REGGIO. Scusi, la parola è stata data a me, secondo l'iscrizione, ed una volta che mi è stata data, sono io che la debbo cedere, se voglio. (*Rumori*).

PRESIDENTE. È inutile ch'ella si riscaldi per questo, perchè io do a lei la parola. Credevo che non insistesse, ma dal momento che insiste gliela mantengo.

D'ONDES-REGGIO. Poscia che il presidente mi mantiene la parola, se la vuole il signor ministro, sono pronto a cedergliela.

178. I Regolamenti provvisori del 1848 imponevano agli oratori l'obbligo di salire la tribuna; ma ben presto si perdettero quell'uso ed ora l'oratore parla rivolto al presidente od all'Assemblea dal proprio posto, stando in piedi. Il Regolamento del Senato aggiunge a quest'ultima prescrizione: « salvo che il Senato gli permetta di sedere per cagione di infermità; » e di tale facoltà profittarono nel 26 febbraio 1849 il senatore Petitti e nel 5 febbraio 1879 il senatore Berti.

Nella Camera, sebbene talvolta l'Assemblea abbia invitato un oratore a rimanere seduto, nessuno ebbe mai ad approfittare di questa cortesia.

179. I pubblicisti sono concordi nel condannare i discorsi scritti i quali convertono le Assemblee in accademie⁽¹⁾; e però il Regolamento della Camera vuole che la lettura dei discorsi non ecceda quindici minuti; se non che questa norma è applicata con molta indulgenza; tanto che abbiamo trovato due soli casi in cui ne fu richiesta l'osservanza.

Il Regolamento del Senato non esclude che la lettura dei discorsi di senatori assenti; ed in quell'Assemblea avvenne molte volte che un senatore pregasse un collega di leggere il discorso in vece sua. Così i senatori De Cardenas, Cambray-Digny, Cadorna e Siotto-Pintor nelle sedute 5 aprile 1850, 9 dicembre 1864, 16 ottobre 1869 e 23 gennaio 1873 lessero discorsi dei senatori Di Saluzzo, Massimo d'Azeglio, Paleocapa e Musio.

Nella Camera v'ha un solo caso di discorsi letti per incarico, quello cioè del deputato Valerio che, nella tornata 30 ottobre 1848, lesse un discorso del deputato Fois.

Chi eseguisce siffatto mandato peraltro ne assume la responsabilità e quindi può esporsi anche ad essere richiamato all'ordine.

(1) CONSTANT, *Principes de politique*, cap. VII.

180. L'articolo 62 dello Statuto dispone:

La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, ed in risposta ai medesimi.

Questa disposizione ebbe la più larga applicazione nel Parlamento subalpino e ne profittarono anche i ministri Menabrea, Bava, Perrone e De Launay, gli ultimi due presidenti del Consiglio. Anzi quest'ultimo, essendo stato provocato nella tornata della Camera 27 marzo 1849, a parlare italiano, affermò il suo diritto in questi termini: « Messieurs, je me sers de la langue française parce que c'est un privilège qui nous est accordé par le Statut. Vouloir m'obliger à parler en italien, ce serait un vrai despotisme; or je déclare que je ne souffre point de despotisme. »

Chi abbia letto poi i discorsi parlamentari di Cavour non ignora come sovente, specialmente nel Senato, egli rispondesse in francese agli oratori che adoperavano quella lingua.

Nella quale vennero, dal 1848 al 1860, presentate alla Camera ventiquattro proposte di legge d'iniziativa di deputati e cinquantatré relazioni, senza contare sei relazioni di sotto-Commissioni del bilancio; e quarantotto relazioni furono nello stesso periodo e nella stessa lingua presentate al Senato.

Gli ultimi accenti in lingua francese si udirono nella Camera il 25 maggio 1860; erano di deputati savoardi che dicevano addio senza rimpianto al Piemonte; e nel Senato il 9 giugno 1860: era il senatore Jacquemoud che perorava la cessione della Savoia. Ed è notevole come, appena la cessione medesima diventò legge, lo stesso senatore, del pari che il Menabrea, abbiano abbandonato l'uso della lingua francese sia nei discorsi che nelle relazioni.

181. L'articolo 62 dello Statuto viene quindi ritenuto da molti come derogato per dissuetudine; ma, quand'anche, come altrove abbiamo osservato, il nostro diritto pubblico ammettesse questa maniera di abrogazione, non si potrebbe ritenere che la deroga sia avvenuta *tacito consensu OMNIUM*, come richiedono le Fonti (L. 32, § 1 D. de leg. 1. 3). E non bisogna dimenticare che ancora ottantadue comuni in Italia, sebbene, come disse il ministro Baccelli, nella tornata della Camera 26 febbraio 1883, abbiano il dovere di

conoscere la lingua italiana, hanno diritto di parlare la francese; che quel diritto è rispettato dalla legge sulla pubblica istruzione (articolo 174) e da quella sul notariato (articolo 45) e che i valdostani lo vogliono mantenere illeso, come provano le interpellanze che intorno ad esso vennero svolte dai deputati Carutti e De Rolland nelle tornate 26 febbraio 1862 e 1883.

182. I discorsi parlamentari subiscono talora limitazioni nel numero e nella durata.

In quanto al numero, il Regolamento del Senato dispone che nessuno possa parlare più di due volte sulla medesima questione, salvo che il Senato decida altrimenti; e quello della Camera una volta sola. Però per consuetudine si consente che l'oratore possa replicare a chi gli ha risposto.

Tale consuetudine, introdottasi quando il Regolamento conteneva la stessa riserva di quello del Senato (24 novembre 1863, pag. 973), si è mantenuta anche quando la riserva medesima fu soppressa, com'ebbe ad affermare il presidente nella tornata 4 dicembre 1881.

E la tolleranza è poi tale che, se la discussione si protrae oltre una seduta, un oratore può eccedere anche il limite consuetudinario.

Dal quale sono escluse le volte in cui un oratore non parli sul merito della proposta in discussione. Giacchè è sempre consentito di chiedere di parlare per la posizione della questione, per un richiamo al Regolamento e per un fatto personale; di maniera che, alla sesta seduta in cui si discuteva l'articolo secondo del disegno di legge sulla riforma universitaria, il presidente avvertiva che su quell'articolo il deputato Bonghi aveva già parlato sette volte: due per fatto personale, due per richiami al Regolamento e tre sul merito (C. D. 4 febbraio 1884, pag. 5705).

183. Secondo il Regolamento del Senato in quell'Assemblea il parlare per uno dei tre motivi anzidetti è *di diritto*. Lo stesso deve ritenersi nella Camera per quel che concerne il richiamo al Regolamento e la posizione della questione; ma non per il fatto personale; aggiungendo il Regolamento di quell'Assemblea: « In questo caso, chi chiede la parola deve indicare in che consiste il fatto personale; il presidente decide; se il deputato insiste, decide la Camera senza discussione. » E la Camera fu invitata a pronunciarsi nella tornata 21 aprile 1869, sebbene il deputato La Porta,

divergendo dal presidente intorno a questo punto, avesse poi rinunciato alla domanda di parlare per un fatto personale.

Fu altresì interpellata, nelle tornate 22 giugno 1878 e 10 marzo 1884, e quest'ultima volta il suo voto fu contrario agl'intendimenti manifestati dal presidente ed occasione delle sue dimissioni.

Dà origine ad un fatto personale, come dice un ordine della Camera dei Comuni del 1604, *qui digreditur a materia ad personam*; ed ai presidenti sono guida le definizioni che del fatto personale dànno i due Regolamenti.

Quello della Camera lo definisce così: « È fatto personale l'essere intaccato nella propria condotta, o il sentirsi attribuire opinioni contrarie alle espresse. » Quello del Senato, un po' più limitativo, vuole che il fatto personale sia « tale che non accenni al merito dell'opinione espressa dal richiamante, ma alla persona di lui, in quanto un detto od un fatto gli siano stati erroneamente imputati. »

Si usa ordinariamente molta tolleranza in ordine ai fatti personali e i casi che abbiamo or ora accennati sono i soli in cui il dissenso tra il presidente ed un oratore sia stato spinto fino a provocare il voto dell'Assemblea.

184. È invece sovente cagione di dissenso il momento in cui i fatti personali debbano svolgersi; di tal che, la discussione intorno alla ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio avendone accumulati molti, il presidente, nella tornata 5 giugno 1878, rimise alla Camera il giudizio sulla precedenza che dovesse accordarsi ai deputati che avevano chiesto di parlare per fatti personali in confronto degli oratori iscritti; e parve implicitamente accolto il concetto del deputato Sella che si esaurissero tosto i fatti personali quando il deputato che intendeva di averne motivo insistesse per parlare prima degli altri iscritti.

Di regola per altro è rimesso al criterio del presidente il determinare se i fatti personali sieno di natura da richiedere immediata definizione per dissipare equivoci e non lasciare uno strascico di rancori; o se, riferendosi all'argomento in discussione, possano svolgersi quando questa sia terminata.

185. Vi possono essere altresì limiti nella durata dei discorsi. Da noi v'ha per i discorsi scritti quello cui abbiamo

accennato; per gli orali dovrebb'esservi la fine della seduta, ma, come vedremo tra poco, questo ostacolo non presenta molta resistenza.

In Italia non attecchirebbe l'*one-hour-rule* della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti d'America; nel qual paese la rapidità delle discussioni gareggia con quella delle locomotive. Un tentativo era stato fatto dal deputato D'Ondes-Reggio (2 febbraio 1869) per ridurre i discorsi a quattro ore, ma anch'esso è abortito.

A questa larghezza consentita agli oratori nelle circostanze ordinarie viene posto freno qualche volta quando il tempo incalza e vasto è l'argomento.

Così tra le proposte del deputato Cadolini accolte dalla Camera il 22 luglio 1867, relative al metodo di discussione da seguire per il disegno di legge sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico, eravi quella che nessun discorso dovesse eccedere dieci minuti. Se non che la prescrizione fu ritenuta eccessiva per i discorsi che riguardavano il sistema finanziario del disegno di legge, onde nel 26 dello stesso mese per questi furono accordati venti minuti; ed il presidente in quella e nella successiva tornata non li lasciava passare senza avvertirne l'oratore; il quale poi dall'indulgenza della Camera otteneva di poter continuare.

Un'altra volta la riduzione fu proposta dal deputato Mantegazza dopo dieci o dodici giorni da che durava lo svolgimento delle interpellanze per Mentana. La Camera acconsentì che i discorsi che ancora rimanevano non dovessero durare più di un quarto d'ora. Ed il tentativo fatto dal deputato Castiglia di prolungare quel termine col cedere il suo quarto d'ora al deputato D'Ondes-Reggio, cui il quarto d'ora assegnato non era bastato per svolgere il suo ordine del giorno, fu represso dal presidente in questi termini: « Ma scusi, questo non è possibile; i quindici minuti concessi all'oratore non sono una cambiale che si possa girare! »

Finora abbiamo accennato a restrizioni imposte dall'Assemblea; ma, discutendosi il disegno di legge sul riordinamento dell'imposta fondiaria, il presidente della Camera dei deputati, nella tornata 2 marzo 1886, avvertiva che tutti i deputati, i quali avevano presentato ordini del giorno avevano volontariamente assunto l'impegno reciproco di non parlare più di venti minuti. Nel fatto poi quell'impegno non fu da qualche oratore osservato.

186. Nella Camera i discorsi non possono essere interrotti che dai richiami del presidente. Nel Regolamento del Senato invece si è mantenuta la disposizione per la quale un richiamo al Regolamento, anche fatto da un senatore, può interrompere un discorso; disposizione che era stata invocata dal deputato Bixio il 5 giugno 1862 durante un discorso del deputato Viora nelle seguenti circostanze:

« BIXIO. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

VIORA. Mi permetta; io credo che l'onorevole Bixio possa avere la preferenza sopra tutti gli oratori che sono iscritti dopo di me; ma che un deputato possa interrompere chi parla e sconnettere le sue idee, parmi cosa contraria allo spirito del Regolamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Bixio crede di attendere che il deputato Viora abbia terminato il suo discorso?

BIXIO. Io non credo niente; io desidero parlare.

PRESIDENTE. Vuol fare un richiamo al Regolamento?

BIXIO. Vorrei richiamare la discussione...

Voci. Non si può. (Rumori). »

Ma il deputato Mazza invoca il Regolamento; e il presidente concede al deputato Bixio d'interrompere il discorso del deputato Viora per esporre un supposto richiamo al Regolamento.

187. Se nessuno ha ora nella Camera il diritto di troncare il discorso di un collega, possono invece darsi condizioni eccezionali per le quali si consenta ad un oratore di interrompere il proprio discorso.

Il 3 agosto 1862, ad esempio, il ministro dei lavori pubblici, Depretis, consentì di lasciare a mezzo un suo discorso perchè fosse svolta un'interpellanza sul proclama del Re che precedè i fatti d'Aspromonte. Il 18 dicembre 1867 il deputato Rattazzi fu costretto da una indisposizione a sospendere un suo discorso; ed il 2 aprile 1878 la Camera consentì che, prima che il relatore sul trattato di commercio con la Francia continuasse il discorso incominciato nella tornata precedente, fosse svolto un ordine del giorno del deputato Mancini.

188. Per il Regolamento della Camera nessun discorso dovrebbe essere rimandato, per la continuazione, alla tornata successiva: ma non sempre riesce al presidente di far rispettare questa disposizione; usando gli oratori addurre

un motivo di salute per ottenere di proseguire il loro discorso nel giorno seguente. Per questa finzione si ebbero discorsi che occuparono tre sedute della Camera, come quelli dei deputati Grimaldi (1, 2 e 3 luglio 1880), Sanguinetti (5, 6 e 7 dicembre 1884) e Baccarini (12, 13 e 14 dicembre 1884).

§ 7.

Galateo parlamentare.

a) *Norme comuni.*

189. Deputati e senatori non hanno un abito uniforme ed intervengono alle adunanze vestiti come meglio credono.

Quelli poi che hanno qualche grado nell'esercito, compresi gli stessi ministri, usano il vestito borghese.

190. Ogni deputato ed ogni senatore può scegliersi il posto che più gli aggrada, e, qualora sia disponibile, gli viene assegnato per tutta la durata della Sessione; anzi i vecchi parlamentari conservano sempre lo stesso finchè rimangono nel Parlamento. Nè l'avere uno stallo determinato impedisce ai deputati ed ai senatori di occuparne altri.

191. Durante le sedute i membri delle due Camere stanno a capo scoperto. Nella prima seduta peraltro che la Camera dei deputati tenne a Roma, non essendo l'Aula interamente allestita e mancando ancora i caloriferi, il deputato Mordini propose che provvisoriamente fosse concesso ai deputati di tenere il cappello, e la Camera assentì di buon grado; finchè il presidente, dopo una dozzina di giorni, non ebbe ad avvertire che era cessata la cagione di quel consenso.

192. In questi termini compendia il Broglio⁽¹⁾ le regole imposte ai membri del Parlamento inglese:

1° stare al posto per non disturbare i vicini;

2° passando davanti al trono, nella Camera dei lordi, al presidente, in quella dei comuni, fare un leggero inchino;

3° non passare davanti all'oratore, se non a distanza almeno di tre banchi;

(¹) Op. cit., pag. 225.

4° non leggere giornali nè scriver lettere;

5° serbare il silenzio;

6° non fischiare nè fare esclamazioni.

Nel Parlamento degli Stati Uniti d'America poi è vietato assolutamente attraversare l'aula e passare tra l'oratore ed il presidente.

Nessuna di queste norme è rigorosamente osservata da noi, ove la libertà di movimento è illimitata; ed è consentito anche salire sul banco della Presidenza.

E mentre molti deputati s'affollano attorno ad un oratore simpatico, sì che spesso il presidente deve pregarli di sgombrare l'emiciclo, non tutti si fanno scrupolo di non disturbare un oratore che non riesca a richiamare l'attenzione della Camera.

193. Non è mai accaduto di udire nella nostra Camera segni di approvazione che escano dai limiti del convenevole e sono tollerati quelli che quei limiti non oltrepassino.

Il Regolamento del Senato infatti all'articolo 39 esclude soltanto i segni *rumorosi* di approvazione. E nel 18 dicembre 1867 avvertiva il presidente della Camera: « Un applauso è permesso. Sono vietate le clamorose dimostrazioni, le parole più o meno offensive; ma io ritengo che gli applausi di una parte o dell'altra della Camera possano essere consentiti, purchè non trascendano ».

E come si potrebbero impedire, se la Camera si è servita talvolta di questo mezzo per dimostrare la propria simpatia agli stessi presidenti o per rimeritarli del modo abile ed imparziale col quale avevano saputo condurre una discussione intricata?

Infatti uno scoppio di applausi accolse il primo ingresso nell'Aula del presidente Gioberti nel 20 ottobre 1848, ed applausi furono diretti al presidente Farini nelle tornate 9 e 30 giugno 1879 e 20 giugno 1882 ed al presidente Biancheri nella tornata 6 marzo 1885.

Sarebbe poi difficile indicare con esattezza le volte in cui la Camera si è abbandonata a questa forma di dimostrazione verso alcuni de' propri membri (Antonini, Lamarmora, Fanti, Ricasoli, Farini Luigi, Persano, De Sonnaz, Mancini, Cairoli) per onorare atti di patriottismo da essi compiuti, e basterà ricordare la unanime — giacchè parteciparonò ad essa anche i ministri — acclamazione dalla quale nel 25 gennaio 1875 fu seguito il giuramento del generale Garibaldi.

b) *Limiti alla libertà di parola.*

194. Un secolo innanzi la *Déclaration des droits*, nel celebre *Bill of Rights* del 1688 veniva riconosciuta la libertà di parola, la più formidabile conquista del Parlamento inglese.

Anch'essa però è soggetta ad alcuni freni sia naturali che parlamentari.

Poniamo tra i primi quelle norme che ad ogni persona per bene sono imposte dalla sociale convivenza.

Così la prima regola del galateo parlamentare è quella di non dir parola che possa offendere assenti, si tratti di istituzioni, nazionali od estere, o di persone; giacchè anche la censura che si debba esercitare sopra cittadini rivestiti di pubblici uffici dev'essere esclusivamente obbiettiva.

Del pari è da considerarsi come una violazione delle buone consuetudini parlamentari il comareggiare, riferendo cose udite in privati colloqui.

Nella tornata della Camera 6 febbraio 1855 seguiva a questo proposito il seguente dialogo:

« DI REVEL.... Dirò però all'onorevole ministro, se la memoria ben mi sovviene, e gli ricorderò una conversazione che avemmo,....

CAVOUR, *presidente del Consiglio*. Il riferire conversazioni, in istile parlamentare, è cosa affatto nuova.

DI REVEL. Se non lo permette, tacerò.

CAVOUR. No, no, dica pure. Si valga di tutte le armi, anche delle meno cortesi.

DI REVEL. Prego il signor presidente di richiamare all'ordine il presidente del Consiglio che ha detto una parola che mi offende. Dopo questo io mi taccio. »

In seguito a questo incidente, il deputato Di Revel mandava la sua dimissione; alla lettura della quale il presidente del Consiglio dei ministri, nella tornata successiva osservava:

Quando il deputato Di Revel annunciò ieri che stava per riferire una conversazione privata passata tra lui e me poco tempo dopo il 2 dicembre 1852, io non ho potuto a meno di manifestare la mia sorpresa, che un uomo esperto delle cose parlamentari come l'onorevole conte Di Revel volesse riferire alla Camera una particolare conversazione. Se quest'uso s'introducesse nelle nostre pubbliche adunanze, vizierebbe intieramente

il nostro sistema parlamentare. Grazie al cielo nel nostro paese le opposizioni politiche non tolgono le buone relazioni private, e noi vediamo tutti i giorni deputati appartenenti alle frazioni le più opposte della Camera incontrarsi in privati ritrovi, parlarsi familiarmente, aprirsi in certo modo l'animo. In quanto a me dichiaro che mi arriva spesse volte di trovarmi con membri dell'opposizione e parlare con tutta libertà e con tutta schiettezza. Se questi discorsi familiari venissero ad essere riferiti alla Camera, io credo, o signori, che sarebbe necessario di troncicare ogni qualunque relazione che non fosse ufficiale.

195. Ben diversa corre la bisogna quando si tratti di comunicazioni espressamente autorizzate.

Così il deputato Sella, nella tornata 9 dicembre 1867, riferendo alla Camera il risultato di una riunione tenuta da rappresentanti dei vari partiti, presentava in nome di essi un ordine del giorno così espresso: « La Camera, ferma nel proposito di serbare inviolato il programma nazionale con Roma capitale d'Italia, passa alla discussione delle interpellanze. »

196. Ove poi la relazione non presenti nemmeno l'attendibilità di una testimonianza personale, non può a meno d'essere riprovata.

Così accadde che, alludendo il deputato Antonio Billia, nella tornata 11 marzo 1872, ad alcune deliberazioni che sarebbero state prese in una riunione della maggioranza, il deputato Pisanelli, che a quella riunione era intervenuto, affermasse le cose dette esser contrarie al vero.

197. I regolamenti delle due Assemblee dispongono concordemente che: ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità è violazione dell'ordine, e che, per quella come per qualsiasi altra violazione dell'ordine, la quale dia luogo ad un richiamo del presidente, il richiamato possa invocare il giudizio dell'Assemblea.

Ma in questo campo il nostro Parlamento offre esempi di una lealtà sì cavalleresca che crediamo possa esserci invidiata da altri paesi. Basti per tutti la dichiarazione seguente che, per la persona che l'ebbe a fare, la quale non può essere sospettata di pusillanimità, merita d'essere riferita ad esempio.

Nella tornata 30 giugno 1862 il deputato Bixio tra le approvazioni de' suoi colleghi diceva:

Ho creduto mio debito nella tornata di ieri, debito abbastanza penoso, di segnalare la condotta politica di un personaggio che

ora è membro del Senato, il marchese Pallavicino, con parole che veramente sono esagerate non solo, ma non rispondono al vero. Da informazioni che ho preso da persone che sono tenuto a credere bene informate, ho potuto riconoscere in modo preciso che la sua condotta politica non è quale io l'aveva giudicata e che ho errato.

198. Non bisogna per altro scordare che la vita pubblica impone doveri diversi dalla privata e però che il linguaggio parlamentare non può equipararsi interamente a quello che si adopera usualmente.

Questa differenza veniva notata nella Camera olandese dal deputato ed ex-ministro Thorbeck, nella tornata 23 novembre 1854, in termini che troviamo opportuno riprodurre dal libro del Reynaert (1).

In questi ultimi tempi, egli diceva, si discusse più volte intorno ai limiti delle convenienze parlamentari. Io ho sempre pensato che queste regole non sono punto diverse da quelle che un gentiluomo segue verso un altro nelle relazioni ordinarie.

Tuttavia il linguaggio parlamentare ha una caratteristica particolare per la indipendenza del giudizio e la severità del sindacato cui siamo tenuti. Perciò le espressioni hanno spesso un significato diverso che nelle relazioni abituali. Ne volete un esempio? Io posso essere indotto a dire che non ho alcuna confidenza in un ministro. Ebbene, se nella vita ordinaria si dicesse a qualcuno: io non mi fido di voi, gli si farebbe un'offesa. Ma quale portata hanno qui queste parole? Esse non si dirigono ad un ministro come individuo, ma alla sua amministrazione. Andiamo più innanzi. Io posso essere costretto a rimproverare una mancanza di sincerità ad una proposta di legge o ad un atto amministrativo. Ora, che significa questo rimprovero? Vuol esso dire che il ministro autore della proposta o dell'atto è un uomo falso? Chi potrebbe intendere a questo modo? Il significato di esso è che tra lo scopo cui mira e la formula proposta non v'ha concordanza; che i principî invocati non sono che un pretesto per ottenere un risultato contrario alla logica.

Il dovere può esigere anche che un deputato si faccia l'eco di voci che, se fossero vere, intaccherebbero la condotta di un ministro. Diventa egli perciò lo strumento della calunnia? Ma allora, signor presidente, non sarà più possibile esercitare qui il sindacato che ci appartiene sugli atti del governo.

Certamente è da desiderarsi che le espressioni di cui un deputato si serve non siano a doppio senso, giacchè conviene bandire da questo recinto l'investigazione delle intenzioni personali

(1) Op. cit. vol., I, p. 301.

e soprattutto le supposizioni maligne. Ma supponiamo che le parole di censura siano ambigue sì da poter essere interpretate non solo come riferibili al ministro in quanto è incaricato di reggere un'amministrazione, ma ancora come a lui riferibili personalmente. Ebbene, signor presidente, in tal caso io sostengo che ogni membro di quest'Assemblea, che ogni ministro deve preferire il primo senso, che è il più naturale, perchè rispondente al dovere che noi dobbiamo compiere.

199. A queste norme d'ordine morale se ne aggiungono altre che hanno carattere esclusivamente parlamentare; ed anzi alcune, che si attengono alle forme, si trovano scritte ne' Regolamenti delle Assemblee.

Quello del Senato, ad esempio, all'articolo 59 prescrive: « Non si fa mai luogo a proteste: esse non possono nè pronunziarsi nelle adunanze del Senato nè iscriversi nei processi verbali »: ed al 39 divieta « ogni spiegazione in forma di dialogo ed ogni diretta interpellazione. » Entrambi poi i Regolamenti prescrivono che l'oratore debba rivolgere la parola al presidente, supremo moderatore della discussione.

Nel Parlamento inglese, come preservativo della personalità, è prescritto di non indicare mai gli oratori per il proprio nome; ma, sebbene richiamata spesso, questa regola non riuscì a prendere tra noi salde radici.

200. Prima di indicare quelle tra le discipline oratorie che si riferiscono allo svolgimento del discorso, dobbiamo accennare ad una qualità essenziale dell'oratore: la perfetta libertà della propria opinione; requisito d'indole esclusivamente morale in un paese che ha la propria legislazione sulle incompatibilità.

Abbiamo già visto come l'interesse personale non abbia trattenuto i deputati dal partecipare alle discussioni relative alla validità della loro elezione, e vedremo com'essi partecipino pure liberamente a quelle che concernono il godimento della propria immunità personale.

Ma vi sono argomenti che presentano vantaggi meno astratti, ed è intorno a questi che convien vedere quali idee si sieno manifestate nelle nostre Assemblee.

Notiamo anzitutto che fu dalla Camera accolta, l'8 agosto 1862, una domanda con la quale il deputato Agudio chiedeva che venisse dichiarata urgente la proposta presentata da 147 deputati per concedergli sessantamila lire

affinchè potesse compiere le esperienze del suo sistema ferroviario; e che lo stesso deputato Agudio quattro giorni dopo parlava in favore di quella proposta.

E che nel Senato (3 marzo 1856, 25 febbraio 1874 e 26 aprile 1885) vennero approvati contratti nei quali una delle parti contraenti era rappresentata da membri di quell'Assemblea, senza che risulti da alcun atto pubblico che quei senatori si siano astenuti dal partecipare alla votazione.

Ma alcune volte il conflitto tra l'interesse privato ed il pubblico venne francamente elevato nella Camera dei deputati.

Nella tornata 11 giugno 1861, discutendosi la concessione della strada ferrata Aretina, il deputato Cini diceva:

Io non entrerò minimamente nel merito della presente discussione; non dirò se i termini della concessione siano da approvarsi o no, in quanto che, avendo l'onore di appartenere al Consiglio d'amministrazione della Società delle strade ferrate Livornesi, mi credo in debito di dare solamente alcuni schiarimenti sulla concessione medesima.

Ma nel dì successivo il deputato Depretis osservava che « sarebbe stata una stranezza enorme » che il deputato Cini fosse entrato nel merito di una discussione che lo interessava; e che non ammetteva nemmeno che un deputato potesse dare schiarimenti all'Assemblea nella qualità di interessato in un'impresa industriale.

Queste osservazioni non furono dimenticate dal deputato Cini, il quale, un anno dopo (6 agosto 1862), vedendo che un suo collega intendeva intervenire nella discussione di un disegno di legge per la costruzione delle strade ferrate Meridionali, si espresse in questo modo:

Nella Sessione passata, allorchè si trattava della concessione della strada ferrata Aretina, io fui severamente ammonito dall'onorevole deputato Depretis perchè volli dare qualche schiarimento di fatto e non altro intorno alla concessione, e lo fui perchè appartengo al Consiglio d'amministrazione delle strade ferrate Livornesi. Quindi io mi astenni non solamente dal dare il voto, ma anche dal parlare più volte in quell'argomento.

Io non dubito che l'onorevole Depretis, ministro pei lavori pubblici, abbia mantenuto la medesima opinione del deputato, e che per conseguenza si unirà a me nel pregare l'onorevole Guglianetti, amministratore delle strade ferrate Lombarde, di non voler prender parte a questa discussione.

Allo stesso fine l'onorevole Nicotera nel 4 aprile 1870, alla vigilia della nomina delle Commissioni per i provvedimenti finanziari, invitava il Governo a presentare alla Camera l'elenco di tutti gli azionisti e degli avvocati della Banca nazionale.

Sebbene la Camera adottasse su quella proposta l'ordine del giorno puro e semplice, novanta deputati si astennero dal prender parte alla nomina delle Commissioni; e il ministro Sella presentava poi, nella tornata 11 aprile 1870, l'elenco richiesto dal deputato Nicotera.

Questi fatti diedero occasione ad una proposta, che il deputato Bonghi svolgeva e acconsentiva poi di ritirare nella tornata 10 maggio 1870, concepita in questi termini :

La Camera dichiara non avere essa presa mai nessuna deliberazione che vieti od intenda vietare a quelli dei suoi membri che sono possessori di azioni o di obbligazioni di una società privata, e i quali non esercitino in questa nessun ufficio o ne siano in nessuna maniera stipendiati, l'esercizio del diritto conferito loro dagli elettori d'intervenire in tutte le discussioni e di prender parte a tutte le votazioni che hanno luogo nell'Assemblea, secondo e nella misura che detta loro la propria coscienza, libera da ogni violenza o intimidazione.

Non mancano peraltro esempi di astensioni volontarie e spontanee, come vedremo nel capitolo relativo alle votazioni.

201. Ritornando ai caratteri sostanziali del discorso parlamentare, noteremo che il primo è quello di non uscire dall'argomento. In caso di trasgressione, il presidente solo può richiamare l'oratore: ma non concordano i Regolamenti delle due Assemblee legislative nella giurisdizione disciplinare del presidente per l'applicazione della seconda e più grave pena consentita nel nostro Parlamento, l'interdizione cioè della facoltà di parlare sul medesimo argomento per tutta la seduta. Mentre quello della Camera deferisce al presidente l'applicazione di quella pena, salvo il giudizio dell'Assemblea in caso di richiamo; quello del Senato riserva quel giudizio all'Assemblea.

202. Norma comune a tutti i Parlamenti costituzionali, sebbene non scritta in nessun Regolamento, è quella di non riferire l'opinione personale del Principe sia per censurarla (giacchè è vecchio adagio in Inghilterra, sul

quale si fonda il concetto della responsabilità ministeriale, che « il Re non può far male ») che per lodarla; perchè in quest'ultimo caso si mira a ledere la indipendenza del Parlamento.

L'interessamento del Re per il risanamento di Napoli ha fatto trascurare nella nostra Camera la scrupolosa osservanza di questa norma.

203. Non minore che per la Camera, cui appartiene, dev'essere il rispetto dell'oratore per l'indipendenza dell'altra Assemblea legislativa; onde il Senato pose nel proprio Regolamento: « Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati, in fuori di una semplice enunciazione. »

Ed in genere l'oratore deve astenersi dal riferirsi a cose seguite fuori dell'Assemblea; a meno che l'argomento non rientri direttamente nella politica o negli atti del Governo nazionale. Così il deputato Arrivabene, nella tornata 2 maggio 1870, confutava largamente il racconto fatto dal *Times* di un inglese catturato in Italia dai briganti. Ed il ministro delle finanze, nella tornata della Camera 11 giugno 1867, smentiva categoricamente alcune affermazioni che si trovavano in una lettera del signor Brasseur, mandatario del signor Langrand Dumonceau, divulgata nei giornali.

204. Anche gli atti estraparlamentari dei membri del Parlamento devono rimanere al di fuori delle Assemblee legislative; sicchè vanno poste fra i travimenti parlamentari le discussioni seguite nella Camera il 17 dicembre 1867, a proposito di articoli dei giornali *La Riforma* e la *Gazzetta del Popolo*, diretti dai deputati Oliva e Bottero, nonchè l'11 giugno 1869 ed il 18 maggio 1872 per articoli della *Perseveranza* attribuiti al deputato Bonghi.

205. Di regola poi l'oratore non deve fondarsi che sopra atti e documenti comunicati all'Assemblea; di maniera che non è reputato estremamente corretto leggere alla Camera estratti di giornale. Questa consuetudine peraltro può dirsi derogata anche in Inghilterra da una massima adottata nel 1856 dalla Camera dei Comuni. (1)

(1) SHAW LEFEVRE, *Parliamentary Precedents*, pag. 139.

Ad ogni modo l'oratore che si serve di tali documenti deve farne l'uso consentito dalle convenienze parlamentari, sopprimendo quelle espressioni che tali convenienze possano offendere.

206. Parimente è biasimata la citazione di scritti o discorsi degli oratori che si vogliono confutare; perché, quand'anche il concetto in essi espresso ne risulti chiaro, difficilmente si riprodurranno le condizioni tutte in cui esso veniva manifestato. « Circostanze particolari per altro, nota il May ⁽¹⁾, possono giustificare talune allusioni a dibattimenti passati, e dar diritto all'indulgenza della Camera; massime se si tratti di difesa personale; sicchè questa è riconosciuta per una delle materie più delicate su cui possa esercitarsi il potere discrezionale del presidente. »

207. Da ultimo non è lecito, per il rispetto che a sé stesso deve il Parlamento, censurare alcuna precedente deliberazione delle Camere, molto meno una legge od un'imposta ove non si concluda per la loro immediata revocazione o soppressione.

§ 8.

Ministri e Commissari del Governo.

208. La partecipazione diretta e costante dei ministri al lavoro legislativo è uno dei tratti caratteristici del sistema parlamentare. Perciò anche il nostro Statuto vuole che i ministri abbiano sempre l'ingresso nelle Camere, ove è ad essi riservato un banco speciale, e debbano essere sentiti ogni volta che lo richiegano.

Questo loro intervento apparisce facoltativo, ma la necessità delle cose lo ha reso quasi obbligatorio; e quindi molte Costituzioni, come la belga (articolo 88), aggiungono che le Camere possono richiedere la presenza dei ministri; senza la quale ogni deliberazione delle Camere diventerebbe accademica.

Accadde infatti non di rado che i ministri non intervenissero alle tornate del Senato; ma, nonostante si sia da

(1) *A practical treatise on the laws, etc.*, pag. 262.

qualche senatore sostenuto doversi, anche senza di essi, proseguire la discussione, questa fu il più delle volte differita fino a che non intervenisse il ministro interessato, che facevasi invitare.

Nè simili mancanze passarono inosservate; chè il presidente del Senato, nella tornata 15 marzo 1865, accoglieva il presidente del Consiglio con queste parole: « Sono dolente di dover far conoscere all'egregio signor presidente del Consiglio dei ministri che fra la chiamata e l'intervento in Senato è corso un intervallo di un'ora, di modo che il Senato è come sorpreso di quest'intervallo passato tra la preghiera inviata al ministro e la presenza sua in quest'Aula. Ciò dico anche perchè in avvenire si sappia che il Senato non può spendere inutilmente il suo tempo quando ha fissato l'ora per il suo ordine del giorno. »

E nella tornata 31 gennaio 1873 apostrofava così un ministro: « Avverto il signor ministro di grazia e giustizia che il Senato ha dovuto attendere il suo arrivo; desidero che questo non abbia a verificarsi un'altra volta. »

Quando peraltro, come nelle tornate 6 febbraio 1854 e 9 luglio 1861, si trattò di disegni di legge intorno ai quali era perfetto l'accordo tra la Commissione ed il Ministero, nè sorse nell'Assemblea una corrente diversa, il Senato proseguì la discussione anche in assenza dei ministri.

Anche nella Camera fu lamentata, e talora aspramente, l'assenza dei ministri (15 gennaio e 25 luglio 1862, 25 giugno 1863, 3 aprile 1867 e 3 febbraio 1885) e furono anche espressamente invitati ad intervenire (25 novembre e 10 dicembre 1869); ma il più delle volte non fu, a cagion dell'assenza medesima, sospesa la discussione. Infatti osservava nel 25 giugno 1863 il deputato Giorgini:

Nessun articolo del Regolamento stabilisce che la Camera non possa deliberare quando non siano presenti i ministri; ci sono dei casi nei quali può essere utile, può essere conveniente di aspettare che qualche ministro sia presente per prendere una deliberazione; è un giudizio di convenienza e di opportunità che la Camera deve fare e fa caso per caso, volta per volta, avuto riguardo all'indole della questione che le è sottoposta.

D'altro canto notava il ministro Depretis nella tornata 5 aprile 1867:

Quando una discussione od una proposta impegna la politica e l'amministrazione, è necessario, perchè la discussione torni utile, che il potere esecutivo, a cui ne verrà affidata l'esecuzione e che è responsabile dell'amministrazione, sia presente alla discussione, manifesti il suo pensiero alla Camera e dica se accetti o respinga il provvedimento. In caso diverso, potrebbe farsi una lunga discussione nel Parlamento, la quale non potrebbe poi riescire ad altro che ad una perdita di tempo o ad una crisi del Ministero.

209. Sebbene sia disputato dai trattatisti se i ministri di Stato, vale a dire senza portafogli, abbiano nella Camera facoltà e responsabilità identiche a quelle dei ministri segretari di Stato, il nostro diritto pubblico tra quelli e questi non ammette in ciò alcuna distinzione.

210. Come non ne ammette al riguardo dei commissarii del Governo (C. D. 1° luglio 1884, pag. 9669), i quali hanno accesso e facoltà di parlare nelle Camere non appena sia stata data lettura del decreto reale contenente la loro nomina. Non prima; il presidente del Senato infatti, al senatore Di Pollone che chiedeva di parlare, osservava il 16 novembre 1850: « Il Senato sicuramente è tenuto di udire gli schiarimenti ch'ella vorrà fornire, ma debbo avvertirla che non può parlare come regio commissario fino a che non sia presentato il regio brevetto col quale ella fu destinata a commissario per la discussione di questa legge; se vuol parlare dal suo stallo come senatore, sarà ugualmente utile la sua parola. »

In relazione a questa facoltà, il senatore Buglione di Monale, nel 24 giugno 1857, sollecitava per lettera la discussione del bilancio dei lavori pubblici, per il quale era stato nominato commissario del Governo.

211. Abbiamo detto che tra ministri e commissari del Governo non v'ha differenza ne' riguardi del Parlamento. Ad un dubbio elevato a questo proposito dal deputato Branca, nella tornata 5 giugno 1884, così infatti rispondeva il ministro Mancini:

Io la prego di portare la sua attenzione sulla locuzione adoperata nell'articolo 59 dello Statuto. In esso quelli che noi usiamo chiamare commissari regi, sono con maggior esattezza denominati: commissari del Governo, precisamente per indicare che le loro funzioni non derivano dalla delegazione personale di uno o di un altro ministro, ma che essi rappresentano il

Governo e quindi le loro dichiarazioni impegnano il Governo per la regola che il mandatario, nell'esercizio del suo legale mandato, vincola giuridicamente il proprio committente. È l'antica regola dei romani giuristi, i quali dicevano nel loro linguaggio: *qui per alium facit, per se ipsum facere videtur*. Perciò non vi è dubbio che quando viene innanzi alla Camera un commissario, la cui nomina ordinariamente dev'essere deliberata nel Consiglio dei ministri, le sue parole impegnano la responsabilità del Governo.

212. I commissarii del Governo vengono ordinariamente scelti tra i funzionari superiori o tra i membri delle Camere, sia per rappresentare il Governo nella Camera rispettiva che in quella alla quale non appartengono.

Le loro attribuzioni devono essere determinate nel decreto di nomina e possono comprendere una o più leggi del pari che un bilancio od una o più parti di esso. Fino al 1855, ad esempio, il senatore Nomis di Pollone venne incaricato di sostenere nelle due Camere la discussione di quella sola parte del bilancio degli affari esteri che concerneva il servizio delle poste. Nè alcuna disposizione impedisce che più commissari rappresentino il Governo in una discussione. Infatti, per quella della legge sul reclutamento dell'esercito innanzi al Senato, nel dicembre 1851, vennero delegati collettivamente il cav. Di Pettinengo ed il colonnello Monti.

I commissari regi possono esercitare il loro ufficio sia isolatamente che in concorso dei ministri; ed anzi per la discussione del nuovo Codice penale innanzi al Senato, nel febbraio 1875, venne nominato commissario del Governo il senatore Eula coll'incarico di *coadiuvare* il ministro guardasigilli.

Se fu tal fiata consentito che un commissario del Governo varcasse i limiti impostigli dal decreto di nomina, non lo fu peraltro senza riserve.

Avendo, nel 6 maggio 1867, ad un'interpellanza del deputato Valerio risposto, in luogo del ministro, il commissario regio, osservava l'interpellante:

Io debbo premettere, per salvare gli usi parlamentari, che ritengo che l'onorevole Commissario regio avrà ricevuto per questa materia una commissione speciale; chè altrimenti non potrei rivolgermi a lui per queste spiegazioni. Lo ritengo, perchè ricordo come lo stesso presidente del Consiglio, quando rispose a me ed annunciò che il Commissario regio avrebbe potuto dare

una spiegazione a questo riguardo, abbia in qualche modo inchiusa quest'autorizzazione, che non dubito gli sia stata conferita nei modi e nelle forme dovute.

E non senza contrasto nel 26 maggio 1874 il deputato Bonfadini, segretario generale nel Ministero dell'istruzione pubblica, vacante di titolare, e commissario regio per la discussione del bilancio di quell'amministrazione, fu dalla Camera ammesso a rispondere ad un'interpellanza del deputato Cairoli, che era stata rimandata al bilancio della istruzione.

213. Mentre nei primi anni non c'era disegno di legge importante per il quale non fosse nominato un commissario del Governo, ora i ministri ne sostengono quasi sempre personalmente la discussione.

Ed ove il ministro interessato sia impedito, un suo collega assume di rappresentarlo con una semplice dichiarazione verbale. Non c'è nei nostri annali parlamentari che un solo caso in cui siasi altrimenti proceduto. Nel 17 febbraio 1862 il ministro dei lavori pubblici faceva la seguente dichiarazione: « A nome del presidente del Consiglio dei ministri ho l'onore di annunziare al Senato che S. M. con suo decreto dell' 11 di questo mese, avendo dovuto il ministro delle finanze assentarsi per motivi personali, mi ha incaricato in questa qualità di sostenere la discussione del progetto ora in esame. »