

✓
Prof. Giuseppe Lo Verde

della R. Università di Camerino

L'evoluzione del diritto di petizione

Esiste una categoria di diritti la cui natura speciale sta nella loro connessione con un concetto che, in quanto sia giuridicamente inteso, è di assai difficile definizione. Intendiamo parlare del concetto di libertà. Ci siamo altre volte opposti a quel relativismo giuridico che vorrebbe senz'altro « rinunciare alla pretesa di dare una definizione ad una nozione che non serve a nulla » e limitarsi « a cercare di stabilire quali sono questi rapporti a cui l'uso comune fa rispondere l'espressione di libertà » (1). E' senz'altro possibile differenziare la sintesi giuridica del concetto di libertà e di eguaglianza dalla loro sintesi etica, in quanto che nella seconda la eguaglianza è presupposta soltanto perchè si possa espandere la libertà, che è diversa per ogni individuo, mentre nella prima si constata in pari tempo una eguaglianza di diritti (2). Ma non ci preme qui di tornare con vecchi o nuovi argomenti alla dimostrazione che da quella premessa si possa derivare un concetto giuridico di libertà, diverso dai concetti classici che la moderna dottrina ha riconosciuti insufficienti (3). Vorremmo piuttosto richiamare una particolare accezione della nozione di libertà che ebbe grande fortuna principalmente nella prima metà del secolo scorso, la cosiddetta libertà popolare. Tale accezione particolare storica del concetto di libertà aveva la sua origine in una contrapposizione razionalistica di due tipi di rapporti fra Stato ed individuo. Questi due tipi di rapporti erano considerati — e in ciò la schematicità ed unilaterale di quella dottrina — i soli possibili in materia: o il rapporto fra Stato ed individuo sarebbe dallo Stato considerato in modo negativo, la moltitudine dei consociati non aveva cioè alcun diritto di fronte a coloro che erano positivamente investiti della sovranità, oppure quel rapporto sarebbe considerato in modo positivo, accordandosi alla moltitudine dei cittadini una partecipazione diretta e cosciente nella cosa pubblica per mezzo di istituti appositi di diritto pubblico.

A questa contrapposizione e alla relativa nozione di libertà popolare era anche riferito quel diritto naturale o di libertà, di cui trattano gli artt. 57 e 58 del nostro Statuto. Per la considerazione positiva del rapporto fra Stato e individuo il concetto di questo di-

(1) V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*. Firenze 1912, p. 266.

(2) V. il mio: *I compiti della scienza del diritto costituzionale e l'interpretazione dell'art. 24 del nostro Statuto*. Napoli 1936 p. 77.

(3) V. E. ORLANDO, *op. cit.* p. 265.

ritto sta nella facoltà del cittadino di promuovere una domanda alla suprema autorità politica, ed in concreto ad una delle due Camere legislative, sia per esprimere un bisogno di indole generale, sia per lamentare in abuso di cui personalmente sia stato vittima (4).

E' ben noto che il diritto di petizione così come è formulato nella nostra costituzione e come è stato definito dalla dottrina fino ad ieri, se va riferito alla nozione di libertà popolare, non si è però originato nel periodo del liberalismo in cui fiorì quella nozione. La prima menzione del diritto di petizione si trova ben seicento anni prima nella Magna Charta. Nel 1689 poi, nell'Atto dei Diritti (Bill of Rights) votato dalla Camera inglese esso è riconsacrato nella forma nella quale lo abbiamo definito qui, come pura emanazione cioè della sfera di libertà individuale (5). L'Atto dei Diritti stabiliva infatti « che era diritto dei sudditi di fare petizioni al Re e che ogni accusa e processo contro chi esercitasse un tale diritto era illegale ». Con la rivoluzione francese il diritto di petizione così formulato penetrò anche nel diritto pubblico francese. Il regolamento della Costituente si riferisce esplicitamente all'uso inglese. Ciò malgrado la natura giuridica del diritto di petizione nell'ordinamento francese è profondamente diversa dalla natura che esso aveva nell'ordinamento inglese. Mentre in quest'ultimo il diritto di petizione, come abbiamo più volte ripetuto, è considerato come pura emanazione della sfera di libertà individuale, nell'ordinamento francese esso racchiudeva una vera pretesa, alla quale faceva riscontro l'obbligo delle Camere di esaminare le petizioni e di deliberare intorno ad esse. Infatti il citato regolamento della Costituente continuava statuendo che « se le persone estranee le quali intendono presentare petizioni vogliono pervenire direttamente all'Assemblea, esse si indirizzeranno ad uno degli uscieri che l'introdurrà alla barra dove uno dei segretari, avvertito dall'usciera, andrà a ricevere direttamente le loro richieste ». Senza dilungarci sugli abusi cui naturalmente questo diritto così inteso dava luogo nella pratica, notiamo come di fronte alla differenza fondamentale fra la natura del diritto di petizione nell'ordinamento inglese e in quello francese, abbia importanza assai minore quella concernente la persona o l'ente cui la petizione si indirizza. La circostanza cioè che la petizione stessa venga indirizzata o al Re o all'Assemblea si spiega anzitutto attraverso la diversità delle forme di governo dei due Stati, ma essa perde quasi totalmente ogni peso, almeno dal lato giuridico, se si tiene presente che il Re in quanto destinatario nel diritto inglese di una petizione, non è il Re persona fisica e nemmeno il Re singolo organo costituzionale, cioè la Corona, ma il Re in Parlamento, cioè il complesso dei tre organi fusi assieme: il Re e le due Camere legislative, nei quali per il diritto inglese si impersona la sovranità.

E' stato di frequente affermato che nella sua origine il diritto di petizione si riannodava alle facoltà giurisdizionali del Parlamento, e si è anche fatto richiamo in proposito alla storia costituzionale in-

(4) V. E. ORLANDO, *op. cit.* p. 296.

(5) G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3^a ediz. Berlin 1929 p. 794.

glese (6). Tale affermazione ci sembra errata. Per il Common Law inglese al Parlamento, specialmente alla Camera dei Lords spettano ampi poteri giurisdizionali. Questi sono di diversa provenienza storica. Dal *Magnum Concilium* deriva alla Camera dei Lords la giurisdizione in prima istanza sui reati di alto tradimento, dietro accusa della Camera dei Comuni. Dalla Magna Charta le deriva il diritto di giudicare sulle dispute circa la qualità di Peer reclamata da singoli membri di essa. Inoltre la Camera dei Lords funge da Alta Corte di Giustizia per giudicare dei reati dei ministri accusati dalla Camera dei Comuni. Essa giudica dei reati dei suoi membri, e le spetta infine il privilegio di giudicare della validità della nomina di nuovi Peers da parte della Corona (7). La Camera dei Lords ha anche delle attribuzioni di giurisdizione ordinaria, sia in materia criminale che in materia civile. Per quanto concerne quest'ultima tutte le sentenze delle Corti d'Appello possono essere impugnate dinanzi alla Camera dei Lords in quanto la legge inglese non disponga altrimenti (8). Nella materia criminale invece le decisioni delle Corti d'Appello sono inappellabili. A questo principio però si fa eccezione in un caso particolarissimo. Tanto l'attore (la parte civile), come lo imputato possono fare appello alla Camera dei Lords quando il più alto sostenitore della pubblica accusa, l'Attorney General, abbia certificato che la sentenza della Corte d'Appello che deve essere appellata contiene una questione di diritto di importanza fondamentale, talchè sia nell'interesse pubblico che quella questione venga decisa dalla Camera dei Lords. Si comprende il vero carattere giuridico di questa specie di revisione nell'interesse pubblico, quando si tiene presente, che l'Attorney General, nel cui libero apprezzamento è posta la sua ammissibilità (9), è un funzionario politico, nel senso che pur non facendo parte del gabinetto rimane in carica finchè rimane in carica il ministro (10). La possibilità di questa revisione nell'interesse pubblico ha appunto indotto a considerare il diritto di petizione come una derivazione dai poteri giurisdizionali delle Camere.

Non possiamo entrare in lunghe argomentazioni per difendere il nostro punto di vista, che così non sia; ci limiteremo a richiamare un caso di diritto costituzionale dal quale emerge chiaramente che

(6) V. E. ORLANDO, *op. cit.* p. 296.

(7) V. W. R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*. Oxford 1886 p. 206-7.

(8) Esclusi erano dapprima gli appelli contro le sentenze delle Corti supreme dei Dominions. Adesso con lo Statuto di Westminster le sentenze di quelle Corti sono inappellabili.

(9) V. H. B. GERLAND, *Die englische Gerichtsverfassung*. Leipzig 1910 p. 578-9.

(10) Egli è nominato con decreto reale su proposta del presidente dei ministri il quale a sua volta è consigliato dal presidente della Camera dei Lords, il Lord Chancellor. De jure non sono richiesti speciali requisiti per tale nomina. Di fatto vengono però nominati soltanto avvocati iscritti all'albo e facenti parte in atto della Camera dei Comuni. Essi ricevono un forte stipendio, ma non possono esercitare la professione libera.

per lo meno nel XVII secolo si distingueva rigorosamente fra appelli e petizioni.

Nel 1667 la Camera dei Lords intraprese di giudicare di una vertenza fra la East India Company e un tale Skinner. Il Governatore della East India Company aveva rivolto una petizione alla Camera dei Comuni contro l'esercizio della giurisdizione della Camera dei Lords in prima istanza, per quanto concerneva la vertenza della Compagnia con lo Skinner. La Camera dei Lords invece intervenne nuovamente, e condannò il Governatore della East India Company ad una multa di 300 lire sterline, ordinando la sua incarcerazione fino a pagamento avvenuto. La condanna del Governatore era motivata dalla Camera dei Lords con l'infrazione al privilegio ad essa spettante di esclusivo giudizio nelle vertenze del tipo di quella intervenuta fra la East India Company e lo Skinner. Questa seconda sentenza della Camera dei Lords evidentemente poneva sullo stesso piano la petizione e l'appello giudiziario. Però più tardi, ambedue le sentenze della Camera dei Lords, quella in favore di Skinner, e quella che infliggeva la multa al Governatore della East India Company furono cancellate dai registri della Camera dei Lords, la quale veniva così ad ammettere, non solo che non le spettasse la giurisdizione in prima istanza nel caso prospettato (che spettava invece alla Camera dei Comuni), ma ancora che una petizione alla Camera dei Comuni contro l'esercizio di tale giurisdizione era non già un rimedio di natura giuridica analogo ai rimedi giurisdizionali, ma un lecito esercizio del diritto generale dei sudditi di fare petizioni (11).

Ritornando adesso al nostro discorso iniziale sulle due concezioni del diritto di petizione come pura emanazione della sfera di libertà individuale, o come pretesa con corrispondenti doveri del destinatario della petizione, vediamo come alla prima concezione, che è appunto quella inglese si sia rifatto anche il primo emendamento della costituzione degli Stati Uniti d'America: « Il Congresso non potrà... limitare il diritto del popolo di riunirsi pacificamente e di fare petizioni al governo per chiedere rimedi contro i torti che esso lamenta ».

L'obbligo delle Camere di esaminare le petizioni e di deliberare intorno ad esse, appunto in seguito agli abusi gravissimi che si verificavano tanto più facilmente in quanto le petizioni potevano esser portate alla barra, venne meno anche in Francia con la costituzione del 1814, la quale proibendo nel suo art. 53 quest'ultima usanza veniva di fatto a ristabilire la libertà della Camera francese di prendere o meno in considerazione le singole petizioni. Mentre quella disposizione ispirava anche la seguente costituzione francese, l'art. 43 della costituzione belga e le costituzioni italiane, soprattutto quella del Piemonte agli artt. che abbiamo menzionati e quella della Toscana all'art. 58, avveniva diversamente nella Germania imperiale dove la costituzione di Sassonia all'art. 36, e in Baviera una legge del 19 gennaio 1872 facevano del diritto di petizione una pretesa

(11) V. anche W. R. ANSON, *op. cit.* p. 3000.

con corrispondente obbligo delle Camere di esaminare le singole petizioni.

Queste disposizioni però non possono intendersi senza una parola di commento. Esse vanno infatti esaminate alla luce della costituzione del Reich del 1871, che contiene per così dire i principi generali cui si informava tutto il diritto germanico. La costituzione imperiale germanica tratta implicitamente delle petizioni soltanto all'art. 23. In esso è detto che il Reichstag può rinviare al Bundesrat oppure al Cancelliere del Reich delle petizioni che siano state ad esso dirette. Si tratta insomma di un mezzo di controllo sull'amministrazione del Reich, che l'art. in questione attribuisce al Reichstag, e l'esercizio di questo diritto implica un giudizio del Reichstag, in quanto rinviando al Bundesrat o al Cancelliere del Reich una petizione fondata su determinate azioni o omissioni di uffici amministrativi del Reich, il Reichstag formula una critica a riguardo di esse. Tale critica formava il contenuto del diritto di controllo del Reichstag sull'amministrazione del Reich, cui non corrispondeva però alcun obbligo da parte degli uffici amministrativi di porre rimedio agli abusi lamentati, o di revocare gli atti contro i quali era diretta la petizione. Da una corretta interpretazione dell'art. 23 della costituzione imperiale germanica emerge dunque che il cosiddetto diritto di petizione non era per essa che una attività lecita e non un diritto, tanto più che esso non risultava disciplinato da alcuna disposizione legislativa, e in base al solo art. 23 della costituzione non poteva essere nemmeno limitato ai soli sudditi tedeschi (12). Entro questi principi vanno dunque inquadrati i disposti della costituzione sassone e della legge bavarese. La petizione era un'attività lecita, le Camere avevano l'obbligo di esaminarle, se le rinviavano ad un ministro, formulavano una critica che costituiva l'unico contenuto di un diritto di controllo delle Camere sulla amministrazione stessa.

Che nessun rapporto vi sia fra la petizione, anche in quegli Stati che hanno esplicitamente disciplinato l'istituto, e gli atti che possono intervenire in seguito, a causa di essa fra le Camere e i ministri, lo dimostra la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese. In una famosa decisione del 13 giugno 1902 (13) esso diceva che « considerando che la risposta data il 30 marzo 1899 dal Ministro

(12) P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, 2^a ediz. in due voll. vol. I, Freiburg 1888, p. 283-4, seguito da V. GERBER: *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 3^a ediz. 1880. Leipzig, p. 36, ma la dottrina tedesca era in proposito divisa. Le argomentazioni contrarie che non trovavano però a nostro avviso fondamento nel diritto positivo di allora si trovano in THUDICHUM, *Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins*, Tübingen 1870, p. 523; V. RÖNNE, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 3^a ediz., Leipzig 1870, p. 185 ss.; SEYDEL, *Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*. Würzburg 1873, p. 151; RIEDEL, *Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. Aprile 1871*. Nördlingen 1871, p. 48; v. MOHL in *Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft* 1875, vol. 31, p. 99 ss. citati da LABAND.

(13) *Recueil* p. 454, arrêt Parquet.

della Marina al Presidente della Camera in seguito al rinvio ordinato dalla IV Commissione delle petizioni non è un atto suscettibile di essere deferito al Consiglio di Stato in via contenziosa ». In seguito a questa decisione la dottrina pubblicistica francese nell'elaborare la dottrina degli atti di governo ha collocato fra gli atti sottratti ad ogni controllo giurisdizionale non per la loro natura giuridica, ma perchè riguardano essenzialmente i rapporti fra il governo e le camere legislative, anche le risposte di un ministro al presidente della Camera dei Deputati in seguito ad una petizione diretta alle Camere (14).

In Italia il diritto di petizione è limitato ai cittadini maggiorenni. La petizione deve quindi portare la firma debitamente autenticata, ed essere accompagnata dalla fede di nascita legalizzata, e presentata al segretario della Camera da un Deputato. Un'apposita commissione permanente costituita in seno alla Camera ne riferisce alla Camera, la quale quando intende prendere in considerazione una petizione la rimette agli uffici, affinchè ne tengano conto nella formazione di nuove leggi, o al ministro competente, senza però che a quest'ultimo rinvio sia da attribuirsi il significato che ad esso spettava in Germania vigente la costituzione imperiale, dati soprattutto i più ampi poteri di controllo sull'amministrazione spettanti almeno de jure alla Camera italiana (15).

Deve intanto essere constatato che la struttura e lo spirito del diritto di petizione, così come è formulato nella nostra costituzione con riferimento implicito alla nozione di libertà popolare, sono estranei al Fascismo. Di conseguenza lo Statuto, dove esso tratta delle petizioni, non può essere più l'espressione della volontà politica della nuova Italia. E la commissione che farà le sue proposte in merito agli emendamenti dello Statuto dovrà decidere quale destino dovranno avere gli artt. 57 e 58 in considerazione della trasformazione della struttura complessiva dello Stato in seguito alla Rivoluzione del 1922 (16).

Abbiamo visto come in sostanza il tentativo di trasformare le

(14) PAUL TIRARD, *De la responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1906, p. 165; *Notes de Jurisprudence*, in *Revue de Droit Public* 1924 (XXXI), p. 580; ALIBERTI, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*. Paris 1926, p. 72.

(15) Si tenga presente che anche nelle recenti modificazioni ai regolamenti della Camera e del Senato è fatto parola delle petizioni: modificazioni al regolamento della Camera del 1° maggio 1929 dove trattano della attribuzione al Presidente della Camera della nomina delle Giunte e delle Commissioni menzionano anche la Commissione per l'esame delle petizioni.

Il nuovo regolamento del Senato si occupa delle petizioni all'art. 21 *h*) (La Commissione per le petizioni è composta di 7 membri), all'art. 45 (la questione preliminare — se siavi cioè luogo a deliberare o no — può essere sempre proposta rispetto ad una petizione, appena questa sia stata annunciata), e agli articoli 94-99 del Cap. IX intitolato appunto: Delle petizioni.

(16) V. il mio *Compiti*, cit. p. 49-51.

Camere in Corti di equità abbia dato assai scarsi risultati nella storia costituzionale, in quanto ciò impediva alle Camere l'esercizio delle loro funzioni essenziali. Aggiungiamo che oggi, mentre l'attività del Partito è penetrata in tutti i settori della vita nazionale, si è altresì creata la Magistratura del Lavoro, la quale esercita anche una giurisdizione di equità.

Le stesse obiezioni potrebbero farsi a proposito dell'altro scopo cui serviva l'istituto delle petizioni: esprimere i bisogni sentiti dallo spirito pubblico, a cui risponde il rimettersi della domanda agli uffici della Camera, che ne doveva tenere conto nella formazione delle nuove leggi (17). Anche qui l'attività del Partito ha largamente prevenuto ogni bisogno di una espressione dell'opinione pubblica che lamentava la poca importanza del diritto di petizione già nel periodo demoliberale, considerandosi come mezzi incomparabilmente più potenti la stampa, la riunione e l'associazione (18). E tale argomentazione in quanto riguarda l'ultimo di quei mezzi, l'associazione, mantiene certamente tutta la sua forza anche oggi, giacché tanto i Fasci di Combattimento, quanto tutta l'attività corporativa e sindacale rientrano nel campo associativo (19).

Ma l'osservazione che l'attività del Partito, organo potente che dispone di mezzi politici ben altrimenti efficaci, ha prevenuto ogni bisogno di un'espressione dell'opinione pubblica a mezzo di petizioni, destinate sempre ad una importanza assai secondaria, non copre che una parte delle nostre argomentazioni. Anzitutto quella osservazione è di ordine prettamente politico, e in secondo luogo in caso di gravi illegalità commesse dalla pubblica amministrazione può risultare anche d'interesse generale, che mancando ogni rimedio contenzioso od altro, la considerazione in cui sia stata presa una petizione possa dare forza ad altre cause in cui si svolga una medesima tesi. E si pensi che in rapporto al potere giudiziario che offre ben altre garanzie contro l'offesa di un diritto del singolo, che non la Pubblica Amministrazione, riscontriamo gli istituti della revisione e della grazia, che svolgono ambedue anche una funzione analoga a quella da noi prospettata per le petizioni.

Ma, si obietterà, la grazia è accordata dal Sovrano, mentre la petizione deve essere diretta ad una delle Camere. Ammettiamo che per i diversi principi del nostro diritto pubblico la circostanza che il destinatario delle petizioni sia il Re oppure il Parlamento assume per noi diversa e più grande importanza che non nel diritto inglese, per il quale l'abbiamo negata più sopra. La Camera d'altro canto,

(17) V. E. ORLANDO: *op. cit.*, p. 298.

(18) C. cfr. ad es. G. PAGANO, *Primi principi di un corso di diritto costituzionale*, Palermo 1903, p. 90; G. VACCARO RUSSO, *Diritto costituzionale*, 8. ediz. Livorno 1929, p. 128.

(19) Cfr. A. GIANNINI: *Tendenze costituzionali*, Bologna 1933, p. 264 ss. il quale considera la Carta del Lavoro come dichiarazione di diritti, e su tutto l'argomento D. DONATI: *L'efficacia costituzionale della Carta del Lavoro*, in *Archivio di Studi Corporativi*, 1931, fasc. II.

l'attuale destinatario delle petizioni accanto al Senato, assumerà ben presto la fisionomia di organo prettamente corporativo, epperò quanto si è detto a proposito dell'attività associativa come strumento incomparabilmente più potente della pubblica opinione, che non lo istituto della petizione, assume ancora maggiore importanza ai fini del nostro discorso, in quanto attraverso le associazioni sindacali e corporative la voce del singolo perverrà molto più sicuramente ed efficacemente alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, che non attraverso l'istituto delle petizioni che ha tanti precedenti sfavorevoli, per il nessun conto in cui lo teneva il potere esecutivo.

Veniamo dunque alla nostra soluzione: destinatario del diritto di petizione, deve essere, come è già di fatto il Capo del Governo. Diciamo: è già, inquantochè il numero ingente di cosiddette denunce amministrative che vengono fatte al Capo del Governo non fa che dimostrare che la vita costituzionale ha già preso in ordine al problema che ci prospettiamo un deciso orientamento.

Nè si creda che, respinta l'analogia fra la petizione e l'appello e la querela in quanto regolari rimedi giurisdizionali, vogliamo adesso spezzare una lancia per una identificazione fra la petizione e quel mezzo di eccitamento all'esercizio del potere di controllo, che è costituito dalla denuncia amministrativa. Conveniamo che parecchi sono a prima vista gli argomenti che si presentano in favore di una simile identificazione. Anzitutto si lamenta sia nella petizione che nella denuncia amministrativa l'illegittimità o l'inopportunità di atti compiuti da organi della Pubblica Amministrazione, senza che il petente o il denunziante debba essere necessariamente interessato direttamente all'atto in questione della Pubblica Amministrazione. E si noti che anche nel caso in cui ad es. si chiede un sussidio per affrontare circostanze particolarmente avverse, si lamenta in sostanza la mancanza di provvedimenti che contemplino quelle circostanze o che avessero impedito il verificarsi di esse (20). In secondo luogo, tanto nel caso della denuncia amministrativa che in quello della petizione l'autorità adita non ha l'obbligo di tenere conto o di dare seguito alle istanze (21).

(20) Si tratta di un caso tipico di giustizia distributiva. Cfr. la definizione aristotelica (*Etica nicomachea* V, 2): Una forma della giustizia è quella che si manifesta nella distribuzione di onori, danaro o altri beni, ai quali i cittadini hanno diritto di partecipare, giacchè per essa può avvenire che uno riceve lo stesso dell'altro, o che gli venga dato diversamente.

(21) L'identificazione può essere spinta fino ad abbracciare anche la risposta di un ministro in seguito al rinvio di una petizione da parte della Camera. Tale risposta è, come abbiamo visto, considerata un atto di governo e perciò non suscettibile di essere deferito al Consiglio di Stato. Si tenga però presente che anche considerando la petizione come una denuncia amministrativa, la soluzione negativa data si spiegherebbe attraverso una regola generale del contenzioso amministrativo. La non-definitività dell'atto in questione del ministro, il quale interessa unicamente i rapporti fra Parlamento e Governo e non ha affatto il carattere di una decisione esecutiva. V. per il diritto francese Gros: *Survivance de la raison d'état*, p. 43.

Ma ad un esame più approfondito appare la diversità fra la denuncia amministrativa e la petizione. In primo luogo i due istituti perseguono scopi diversi: la denuncia amministrativa giuridicamente, come dicevano, si risolve in un mezzo di eccitazione all'esercizio del potere di controllo, la petizione, dato che come espressione dell'opinione pubblica essa aveva già perduta ogni importanza, serve ad aprire la possibilità della riparazione di un danno ingiustamente sofferto (22). In secondo luogo la denuncia amministrativa è diretta ad una autorità amministrativa, e precisamente ad una autorità gerarchicamente preposta a quella il cui operato è lamentato come illegittimo o inopportuno, mentre la petizione è diretta ad una autorità politica e nel nostro ordinamento ad una delle due Camere. In conseguenza di ciò la denuncia amministrativa può dare luogo a punizioni disciplinari o a responsabilità dell'inferiore gerarchico fatta valere dal superiore, pure quando alle conseguenze dell'atto non si è posto riparo, mentre la petizione non può dare luogo a queste conseguenze giuridiche, che attraverso l'esercizio del controllo politico delle Camere cui corrisponde il rimettersi la petizione al ministro competente.

Sotto quale veste giuridica si prospetta dunque la nostra soluzione, di inserire nel diritto scritto la norma per cui destinatario di un vero e proprio diritto di petizione è il Capo del Governo? Si tratta a nostro avviso di uno dei casi in cui l'azione del Capo del Governo si è sostituita a quella della Camera dei Deputati. Questi casi, come è noto, sono parecchi. Essi riguardano: 1) la influenza ispiratrice che il Capo del Governo esplica nella funzione legislativa; 2) la ripartizione del lavoro legislativo fra le due Camere; 3) l'adesione affinché un oggetto possa essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere; 4) i rapporti fra gli organi passati sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e le Camere rappresentative (23). A questi quattro casi si è aggiunto nella prassi costituzionale la facoltà del cittadino di promuovere una domanda al Capo del Governo, sia per esprimere un bisogno di indole più o meno generale, che per lamentare un abuso di cui sia stato vittima personalmente.

Per quanto concerne il primo caso, esso ha grandissima importanza anche per la questione che trattiamo, in quanto finché la petizione nell'era prefascista era l'espressione di un bisogno sentito dallo spirito pubblico, essa veniva ben a proposito diretta alle Camere rappresentative, che potevano tenerne conto attraverso gli uffici

(22) V. il mio *Compiti*, cit. specialm. p. 102 ss.

(23) V. per quanto concerne la Corte dei Conti, la comunicazione dell'elenco dei contratti da essa registrati e per cui l'Amministrazione non abbia creduto di seguire il parere del Consiglio di Stato. Questa con le giustificazioni all'uopo addotte va adesso fatta al Capo del Governo anziché alla Camera dei Deputati. V. G. MOFFA: *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dello Stato e sui rapporti con le supreme gerarchie del Fascismo*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, giugno 1938, p. 382; e V. CORSINI: *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna 1935, p. 162 ss.

nella formazione di nuove leggi. Oggi però il Capo del Governo in seguito al R. D. 24 settembre 1931 n. 1256 controfirma tutti indistintamente i decreti reali, che autorizzano la presentazione al Parlamento di disegni di legge, e non soltanto quelli concernenti la materia la cui disciplina è a lui direttamente demandata. Con ciò il Capo del Governo non attesta soltanto che la relativa deliberazione è avvenuta in seno al Consiglio dei Ministri, e che il testo è conforme a quello approvato, nè si limita ad assumere la responsabilità costituzionale di tutte le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, e a giudicare della tempestività della presentazione alle Camere, ma esplica una vera e propria influenza ispiratrice nella funzione legislativa (24). Nulla di più facile dunque che il Capo del Governo diventasse anche il destinatario del diritto di petizione, una volta che oggi egli meglio di ogni altro organo dello Stato può tenere conto attraverso questa sua influenza ispiratrice di quello che la passata dottrina chiamava il bisogno sentito dallo spirito pubblico.

La presente nota ci fornisce l'occasione di esaminare ancora brevemente la soluzione che il problema del diritto di petizione ha ricevuto in un altro Stato, anch'esso autoritario, l'U.R.S.S. Nel capitolo X della costituzione del 5 dicembre 1936 troviamo gli artt. 118-128 che sono dedicati ai diritti e gli artt. 129-133 che sono dedicati ai doveri dei singoli. Senza entrare in apprezzamenti circa il seguito che è stato dato nella legislazione positiva e soprattutto nella attuazione pratica a quegli articoli, constatiamo che l'art. 118 garantisce il diritto al lavoro, l'art. 119 quello al riposo, l'art. 120 l'assicurazione contro la vecchiaia e contro le malattie, l'art. 121 il diritto all'istruzione, l'art. 122-123 l'eguaglianza dei diritti, l'articolo 124 la libertà di coscienza e di propaganda antireligiosa, l'articolo 125 la libertà di parola, di stampa di riunione, di associazione, dei cortei e delle dimostrazioni di piazza, l'art. 126 la libertà di organizzazione sociale, e gli artt. 127 e 128 l'inviolabilità della persona e del domicilio.

Manca dunque ogni riferimento al diritto di petizione. Ma fermiamoci un momento ad esaminare l'art. 125. Questo al capoverso continua: « Questi diritti dei cittadini sono assicurati per il fatto che sono messi a disposizione dei lavoratori e delle loro organizzazioni stamperie, magazzini di carta, edifici pubblici, strade servizi di poste, telegrafi e telefoni e altri mezzi materiali necessari per la realizzazione di questi diritti. Già nella precedente costituzione della quale non si parlava nè di libertà di stampa, nè di pensiero, era detto che per assicurare ai lavoratori la piena libertà di esprimere le proprie opinioni la repubblica sopprime la dipendenza della stampa nei riguardi del capitale e mette nelle mani della classe degli operai e contadini tutte le risorse tecniche e materiali necessarie per la pubblicazione di giornali, opuscoli, libri ed altri stampati, e ne assicura la libera diffusione attraverso tutto il Pae-

(24) V. CORSINI: op. cit. p. 168-9.

se (25). Il più importante giornale sorto sulla base di queste disposizioni è la *Pravda*, con una tiratura di oltre 2 milioni di copie. La sua redazione non è ciò che noi comunemente intendiamo con questo termine. Potremmo chiamarla una emanazione del partito comunista. Delle 265 persone che ne fanno parte 124 sono o membri del partito o giovani comunisti. L'attività che essa svolge oltrepassa di molto la comune attività giornalistica. Essa dà le parole d'ordine per tutta la stampa sovietica, ha la possibilità di distruggere la posizione di personalità politiche anche eminenti mediante una critica del loro operato, come al contrario di aprire la strada a grandi carriere.

A questa potentissima emanazione del partito comunista si è venuto creando l'uso in Russia di dirigere delle lettere, delle quali alcune vengono pubblicate sulla *Pravda* sotto una rubrica chiamata « autocritica ». Ritroviamo qui molti elementi dell'antico diritto di petizione. 350.000 di queste lettere la *Pravda* ha ricevute nel 1937. Autori noti ed ignoti vi descrivono ciò che a loro modo di vedere ha bisogno di modifiche nel loro campo di attività. Spesse volte la redazione è pregata di intervenire. Essa è dunque considerata — altro elemento necessario della petizione — una istanza capace di provvedere alla rimozione di un abuso. Anche vere e proprie denunce si riscontrano fra le lettere dirette alla *Pravda*, fenomeno questo che si è verificato anche nella prassi degli altri Stati per quanto concerne le petizioni.

Presso la redazione della *Pravda* si è perciò costituita una sezione suddivisa in sei gruppi, la quale si incarica dello spoglio di questa speciale corrispondenza. Ogni redattore di questa sezione deve leggere 30 lettere al giorno e incaricarsi delle relative pratiche, che consistono nella loro trasmissione agli uffici competenti della amministrazione pubblica, la eventuale scelta per la pubblicazione sulla *Pravda*, la trasmissione agli uffici della direzione del partito per la informazione sulla situazione politica interna e infine anche la trasmissione alla G. P. U.

Come abbiamo già detto, non entriamo in valutazioni di questo sistema. Abbiamo soltanto voluto seguire uno sviluppo nella prassi costituzionale del diritto comparato, che rientra nel tema della valutazione del diritto di petizione.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A. dopo d'aver parlato del concetto di libertà e di libertà popolare esamina l'evolversi del diritto di petizione in Inghilterra, Francia, Germania e Italia. Tale diritto ritenevasi finora consistere nella facoltà del cittadino di presentare direttamente istanze o reclami al Parlamento. Un siffatto istituto è contrario alle direttive del Fascismo.

Per l'Italia l'A. auspica che destinatario del diritto di petizione sia il Capo del Governo.