

CAMERA DEI DEPUTATI

OPUSCOLI IN 8°

N.° 4787 C.

BIBLIOTECA

an 8° n. 4787

963-2744

976-56

100/10000

PRINCIPII DI DIRITTO PARLAMENTARE





Prof. VINCENZO MICELI

PRINCIPII

di

DIRITTO PARLAMENTARE

ESTRATTO DALLA
Enciclopedia Giuridica Italiana



SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

MILANO - VIA KRAMER, 4 A - GALL. DE CRISTOFORIS, 54-55

1910

*apud 1950
S.P.*

INDICE-SOMMARIO

CAPITOLO I.

Nozione, importanza, indole.

1. Nozione, pag. 1.
2. Importanza, pag. 2.
3. Stato attuale della scienza, metodo di trattazione, pag. 4.
4. Distinzioni, pag. 6.

CAPITOLO II.

Le fonti del diritto parlamentare.

5. Fonti del diritto in formazione, pag. 7.
6. Fonti del diritto positivo. La Consuetudine, pag. 8.
7. La legge, pag. 9.
8. I regolamenti, pag. 11.
9. Fonti indirette. La giurisprudenza, pag. 15.
10. Diritto parlamentare degli altri Stati, pag. 18.

CAPITOLO III.

Costituzione delle assemblee.

11. Verificazione dei titoli, primo principio che dovrebbe regolare questo istituto, pag. 20.
12. Secondo principio, pag. 22
13. Terzo principio, pag. 23.
14. Quarto principio, pag. 25.

15. Applicazione di questi principii, pag. 27.
16. Presidenza, pag. 28.
17. Diverse specie di presidenza, pag. 33.
18. Giuramento, pag. 34.
19. Numero legale, pag. 38.
20. Comitati, pag. 44.

CAPITOLO IV.

Periodi parlamentari.

21. Legislatura, pag. 49.
22. Sessione, pag. 51.
23. Effetti della chiusura della sessione, pag. 53.
24. Inconvenienti che ne derivano, pag. 56.
25. Aggoiramenti, pag. 59.

CAPITOLO V.

Sedute e discussioni delle Camere.

26. Numero, durata e importanza delle sedute nelle due assemblee, pag. 61.
27. Ordine del giorno, pag. 63.
28. La discussione, pag. 65.
29. La logica parlamentare, pag. 70.
30. Il galateo parlamentare, pag. 73.

CAPITOLO VI.

La votazione.

31. Votazione e verifica, pag. 77.
32. Modi di votazione, pag. 78.
33. Sistemi di votazione: in Inghilterra, pag. 79.
34. Nei paesi del continente, pag. 81.
35. L'astensione, *ivi*.
36. Motivazioni e dichiarazioni di voto, pag. 85.

CAPITOLO VII.

Funzioni delle Camere: funzione legislativa, funzione ispettiva, funzione finanziaria, funzione giudiziaria.

37. Funzione legislativa, pag. 90.
38. Funzione ispettiva, pag. 91.

39. Funzione finanziaria. Disparità di diritti fra le due assemblee, *ivi*.
40. Discussione del bilancio in Inghilterra, pag. 93.
41. Controllo delle spese in Inghilterra, pag. 98.
42. Il bilancio nei paesi del continente, pag. 100.
43. Attribuzioni finanziarie delle due assemblee in Italia, pag. 103.
44. Vigilanza finanziaria su di alcuni servizi, pag. 107.
45. Controllo finanziario della Corte dei Conti, pag. 109.
46. Funzione giudiziaria, pag. 113.

CAPITOLO VIII.

Le petizioni.

47. Ragioni del diritto di petizione, pag. 115.
48. Come viene trattato dal Parlamento inglese, pagina 116.
49. Nei paesi del continente e specialmente in Francia, pag. 119.
50. Le petizioni nel nostro Parlamento, pag. 121.

CAPITOLO IX.

51. Le immunità parlamentari, pag. 127.

CAPITOLO X.

52. Le incompatibilità parlamentari, pag. 129.



BIBLIOGRAFIA.

Un vero e proprio trattato sistematico di diritto parlamentare, nel modo come noi l'intendiamo, ancora non esiste; vi sono bensì numerose monografie e raccolte degli usi e delle norme parlamentari dei vari paesi.

Assai nota e più volte da noi citata è la raccolta di Erskine May per l'Inghilterra: *Practical Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. La traduzione italiana è nella *Bibl. di sc. pol.* del Brunialti, Torino, 1888, vol. IV, parte I della collezione. Per il diritto parlamentare inglese si può inoltre vedere con molto profitto: De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, volume III, *La procedure parlementaire*, Paris, 1887. — Reginald F. D. Palgrave, *Rules, orders and forms of proceeding of House of Commons relating to public, Business*, London, 1886. — Anson, *Law and Custom of the Constitution*, parte I, Parliament Oxford, 1892. — Per gli Stati Uniti d'America: Bryce, *The american Commonwealth*, London, 1895. — Jefferson, *A manual of parliamentary practice*, New-York. — Cushing L. Stearns, *Elements of the Law and practice in the United-States of America*, Boston, 1866. — Del medesimo due manuali più brevi: *Rule of Proceedings in deliberative Assemblies, Manual of parliamentary practice*, New-York, 1877. — Thomas Hudson Mikel, *A manual of congressional practice*. — In Francia: Bouchez et Roux, *Histoire parlementaire de la révolution française*. — Reynaert A., *Histoire de la discipline parlementaire*, Paris, 1884. — Ponda et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, trad. nella *Bibl. di sc. pol.* del Brunialti, vol. IV, parte II, Torino, 1888. — Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893. — In Italia: Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, con un'appendice del 1891, che sfortunatamente sarà forse l'ultima. — Broglio, *Delle forme parlamentari*, Bre-

scia, 1865. — È fatto in grandissima parte sul libro del May. — Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del regno d'Italia* (1848-1898), Firenze, 1898. — Arbib, *Cinquant'anni di storia parlamentare*, vol. I, Roma, 1898. — Galeotti, *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1902.

Per il diritto comparato: Dickinson, *Summary of the constitution and procedure of foreign parliaments*, London, 1890; fatto molto bene, ma un po' troppo conciso per essere del tutto esatto e completo. Come manuale teorico, eccellente il trattato del Bentham, *Tattica parlamentare*, tradotto nella *Bibl. di sc. pol.* del Brunialti, vol. IV, parte II, Torino, 1888. Ma prende quasi esclusivamente di mira le regole sulle sedute e sulla discussione. — Figdor, *Parlamentarwissenschaft*, in tre parti: 1. *Parlamentarische Taktik*; 2. *Parteien Taktik*; 3. *Parlamentarische Technik*. Sotto questi nomi pomposi è un lavoro vuoto di contenuto. È un trattato formale di nessuna utilità, nè pratica, nè scientifica. Ugo Galeotti, *Principii regolatori delle assemblee*, Torino, 1900.

Non ci occupiamo poi delle monografie sulle singole parti di questo diritto, non che non ve ne siano, ve ne sono anzi parecchie nei varii paesi, e alcune molto pregevoli; ma enumerarle tutte sarebbe impresa troppo ardua e qui veramente fuori di luogo.

CAPITOLO I.

NOZIONE, IMPORTANZA, INDOLE.

SOMMARIO.

1. Nozione.
2. Importanza.
3. Stato attuale della scienza, metodo di trattazione.
4. Distinzioni.

1. Per diritto parlamentare bisogna intendere quel complesso di rapporti politico-giuridici, i quali si sviluppano nell'interno di un'assemblea politica, o fra le assemblee politiche esistenti in uno Stato o fra di esse e gli altri pubblici poteri; quindi le norme che formulano e regolano tali rapporti e la scienza, che li studia.

Il diritto parlamentare è, in altri termini, quella parte del diritto costituzionale, che si riferisce all'organizzazione interna e al funzionamento dei parlamenti.

Questo ramo del diritto costituzionale non studia quindi i modi e i criterii secondo i quali le assemblee politiche devono formarsi, non ricerca di quali elementi e col concorso di quali forze sociali e politiche devono comporsi; come anche il posto che ad esse spetta nell'economia dello Stato. Tale studio spetta alla politica e al diritto costituzionale in genere, non potendo essere questi problemi ampiamente discussi e convenientemente

mente risolti se non quando si considera tutto l'insieme dei fenomeni riferentesi alla costituzione generale dell'organismo politico. Il diritto parlamentare suppone quindi già posti e risolti questi problemi ed entra in campo quando quelle assemblee esistono in un modo qualunque.

Da ciò si capisce subito quale possa essere la posizione di questo speciale ramo del diritto di fronte al diritto costituzionale in genere. Il diritto costituzionale pone l'organo, il diritto parlamentare indica il modo come quest'organo deve internamente costituirsi e il modo come deve funzionare a fine di raggiungere lo scopo per il quale è stato costituito; il primo mette le basi del suo essere, il secondo determina i modi secondo i quali questo essere deve svolgere la sua esistenza; il primo stabilisce certe linee fondamentali, da cui risulta qual posto debba spettare alle Camere nella generale economia dello Stato, il secondo riempie in certo qual modo lo spazio determinato e chiuso da queste linee, rimpolpa, a così dire, lo scheletro che quello fornisce con tutte le norme, che regolano il modo del suo essere e del suo agire.

2. L'importanza di questo diritto è proporzionata all'importanza e al posto che occupa il Parlamento in uno Stato; quindi è massima dove il Parlamento costituisce il centro della vita politica, l'organo più eminente dello Stato, cioè nei governi parlamentari. Ma, in ogni modo, esso ha sempre una grande importanza dovunque esistono assemblee politiche, però che queste non possano funzionare bene se il diritto parlamentare non è conosciuto e coltivato per quello che merita. La decadenza degli ordini parlamentari, specialmente nei paesi del continente europeo è, fra le altre cause, dovuta anche al poco conto in cui si tiene questo diritto, o alla ignoranza dei suoi principii

fondamentali, o alla incompleta applicazione di essi (1).

Il diritto parlamentare non è nuovo, come pratica, poichè esso esiste fin dal giorno in cui hanno esistito assemblee politiche, non potendo queste vivere senza una data organizzazione, nè funzionare senza alcune date norme, e non importa poi se queste norme siano sorte dalla consuetudine o vengano determinate esplicitamente dalle assemblee stesse o da altri poteri. Ma, se non è nuovo come pratica, è nuovo come teoria, come scienza, perchè fino a questi ultimi tempi l'attenzione non era stata portata su di una parte così delicata del diritto pubblico. Occorreva un grande sviluppo della coscienza pubblica, uno stadio elevato nella evoluzione della scienza e nello spirito di osservazione, perchè si potesse scoprire tutta l'importanza di questo diritto e tutta l'utilità che lo studio di esso presenta.

Sono in genere le grandi cause, le cause esteriori quelle che attirano prima di tutto l'attenzione dello studioso, e non le piccole cause; è il macrocosmo, non il microcosmo, ciò che da principio eccita la curiosità dell'osservatore. Negl'inizi di una scienza si comincia con attribuire alle grandi cause tutti gli effetti. Così, in questo caso, ciò che parve della massima importanza per lungo tempo furono le grandi linee dell'ordinamento politico, la costituzione e la divisione dei poteri; il resto si considerava come cosa di assai poco rilievo e diventavano quindi del tutto insignificanti le norme per l'organizzazione e il funzionamento delle assemblee. Sono formalità, si pensava, che non pos-

(1) Vedasi il mio scritto: *Per una cattedra di diritto parlamentare* in rivista *Roma*, 1898.

sono influire sull'indole e sullo sviluppo dei liberi regimi.

La prova più chiara del poco valore che si attribuiva a questo diritto la si desume in modo evidente dagli studi, che fino a questi ultimi tempi furono fatti sulla costituzione presa a modello da una gran parte degli Stati civili. Per tutto un lungo periodo di tempo gli studiosi della costituzione inglese non ebbero coscienza del fatto che una delle cause a cui è certamente dovuta la buona riuscita di quella costituzione è da attribuirsi al diritto parlamentare prevalso in quel paese. Gli scrittori generalmente descrivevano la composizione delle Camere, del Gabinetto, del corpo giudiziario, i rapporti fra questi poteri, ma nessuno si occupava di descriverci l'interno delle assemblee politiche, che per tanta parte hanno contribuito alla fortuna di quegli ordinamenti. Solo in questi ultimi tempi il diritto parlamentare comincia mano mano ad occupare il posto che gli deve spettare nello studio di quella costituzione.

3. Sorto assai di recente come dottrina, il diritto parlamentare non si è neppure oggi costituito come una speciale scienza giuridica, quantunque i materiali che possediamo siano già parecchi. Essi aspettano ancora una mente organizzatrice, che li ordini e li disponga sotto una serie di principii certi e dia ad essi sistematica ed organica unità.

Anche la considerazione in cui ora è tenuto non è molto grande, causa forse la stessa decadenza degli ordini parlamentari, che, come abbiamo già detto, è in molta parte effetto della stessa ignoranza di questo diritto.

La letteratura, diciamo così, costruttiva, quella cioè che cerca di coordinare e sistemare i materiali esistenti, è ancora povera, e nei corsi accademici di diritto costituzionale, il diritto parlamen-

tare, o non vi apparisce, o vi apparisce in forma così meschina e in proporzioni così ridotte, da presentare questo diritto come una cosa meramente secondaria, un semplice ornamento per il cultore del diritto pubblico. Crediamo, quantunque ci possiamo benissimo ingannare, che il primo corso di vero e proprio diritto parlamentare positivo sia stato presso di noi fatto nell'Università di Perugia nell'anno accademico 1896-97, dallo scrittore di questo rapido riassunto. Ciò non diciamo per vanità, ma semplicemente per constatare un fatto, qualunque possa essere la sua importanza in un paese, come il nostro.

Definendo il diritto parlamentare, abbiamo detto che esso si occupa di rapporti politico-giuridici. Infatti questo diritto ha in molta parte un carattere misto a causa del continuo infiltramento che in questo campo si produce dell'elemento politico nell'elemento giuridico. Un tal fatto già si verifica in tutto il campo del diritto costituzionale, ma in questa parte si produce in modo ancor più accentuato, perchè si tratta, diciamo così, di uno dei lati di quel diritto che più confina con la politica. Onde le ragioni politiche vi originano parecchie norme e non cessano d'influenzarle dopo che le hanno fatto sorgere, mentre poi alcune volte la politica si lega talmente al diritto, che i due elementi non si possono quasi più separare e distinguere.

L'indole del diritto indica l'indole del metodo, con cui esso deve essere trattato. Questo metodo deve essere misto, giuridico e politico, non nel senso che esso debba mescolare e confondere fra di loro i due elementi che spesso s'incontrano uniti in tali rapporti; ma nel senso che esso debba tenere il debito conto dei due elementi, analizzando i due aspetti del rapporto, mettendo in rilievo l'azione che l'uno e l'altro possono esercitare nel determi-

narlo e le considerazioni quindi che essi suggeriscono.

4. Il diritto parlamentare si distingue dalla *tattica parlamentare*. La tattica parlamentare, come dice la stessa parola, è l'arte di disporre e di guidare le forze parlamentari in guisa da raggiungere un determinato scopo. Questa espressione è stata qualche volta adoperata per intendere il diritto parlamentare, o una parte di esso; ma riesce molto male appropriata, sia perchè non lascia menomamente comprendere l'aspetto giuridico di questa disciplina, sia perchè induce facilmente a confondere due cose essenzialmente diverse. Il gabinetto, i capi dei partiti, gli abili oratori parlamentari, i *frustatori* nella Camera dei Comuni inglesi fanno della tattica parlamentare quando si adoperano ad accrescere, a tener compatte o a predisporre a certe date evoluzioni le forze dei partiti, ma non fanno in tal caso del diritto parlamentare. La tattica deve muoversi entro i confini del diritto; se lo si confonde col diritto, sorge facilmente l'idea che il diritto sia ad essa soggetto e debba svolgersi esclusivamente in conformità delle sue esigenze.

Ma se la tattica deve distinguersi dal diritto, ciò non toglie che essa non possa influire sul diritto stesso, preparando il terreno alle sue future trasformazioni. Essa infatti serve a mettere sempre più in rilievo certe esigenze della vita parlamentare e crea certe condizioni di fatto, onde sorgono nuovi rapporti giuridici; mentre d'altra parte poi lo stesso sviluppo del diritto viene a rendere più certi i confini entro i quali la tattica deve muoversi e permette di distinguere con maggior precisione la tattica lecita dalla tattica illecita.

Il diritto parlamentare si distingue anche dalla *logica parlamentare*. La logica parlamentare determina le regole del ragionamento e della discus-

sione parlamentare, il modo come essi devono procedere a fine di evitare la confusione dei pensieri e delle opinioni e di fornire la dimostrazione dei propri convincimenti; essa si riferisce quindi ai rapporti del pensiero non ai rapporti giuridici. Ciò non toglie peraltro che essa possa agire sul diritto e costituire anch'essa una delle materie prime dei rapporti giuridici. Determinando le regole logiche della discussione parlamentare, permette al diritto di fissare le norme di quella discussione conformemente a quelle regole. La logica, ad esempio, dice, che una proposizione generale va discussa innanzi a una proposizione speciale in quella compresa; il diritto, trovando utile questa regola per l'ordinato e sereno procedere della discussione, riconoscendola conforme all'ordine stesso dei concetti, la trasforma in una norma giuridica. Naturalmente il diritto parlamentare, alla sua volta, reagisce sulla logica parlamentare, però che la discussione parlamentare non si può svolgere che entro i confini delle norme sulla discussione poste dal diritto.

CAPITOLO II.

LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE.

SOMMARIO.

5. Fonti del diritto in formazione.
6. Fonti del diritto positivo. — La Consuetudine.
7. La legge.
8. I regolamenti.
9. Fonti indirette. — La giurisprudenza.
10. Diritto parlamentare degli altri Stati.

5. Le fonti del diritto parlamentare sono quelle stesse onde scaturisce il diritto costituzionale in genere, con quelle maggiori specificazioni e quelle peculiarità rese necessarie dal carattere più speciale di questo diritto.

Abbiamo anche qui delle idealità giuridiche e un diritto positivo, un diritto cioè quale dovrebbe essere, un diritto in formazione, e un diritto quale è, un diritto già formato. Del primo le fonti bisogna cercarle nelle necessarie condizioni della vita e dell'organismo parlamentare, così come si rivelano e sono rese possibili sopra tutto nel moderno stadio della vita politica. E bisogna quindi scoprirle nella coscienza giuridica siccome si rivela in rapporto a queste condizioni di fatto. Tanto le condizioni di fatto, quanto la coscienza giuridica vengono poi esplicate e interpretate dalla scienza stessa del diritto parlamentare, dalla pubblica opinione dei popoli liberi, specialmente di quelli educati alla vita parlamentare, dall'opinione degli eminenti uomini politici e di coloro che, per qualsiasi ragione, occupano nel parlamento una posizione autorevole.

6. Le fonti del diritto positivo, del diritto propriamente detto, bisogna anzitutto cercarle negli usi e nelle consuetudini parlamentari. Anche in questa parte del diritto costituzionale la consuetudine occupa il posto eminente che ha nel diritto costituzionale in genere. A causa anzi dell'indole speciale di questi rapporti, la sua importanza può essere anche maggiore; ma naturalmente essa è proporzionata al grado di antichità delle assemblee parlamentari. Più queste assemblee hanno lunga durata e più le consuetudini hanno occasione di costituirsi e di svolgersi e di formare una parte considerevole di questo diritto. Esse ne rappresentano in genere la parte più viva ed attiva, per l'incessante movimento di trasformazione, cui esse sono sottoposte e per la elasticità che posseggono e che facilita l'adattamento del diritto a rapporti così mobili e oscillanti, quali sono quelli delle assemblee parlamentari.

Onde bisogna soprattutto domandare ad esse il

modo come effettivamente funzionano i parlamenti e perciò il diritto effettivo, quello cioè che di fatto viene praticato. Le leggi e i regolamenti ne indicano spesso lo scheletro soltanto e alle volte anche non rappresentano che il diritto parlamentare di altri tempi, su cui le consuetudini e gli usi hanno innestata tutta una nuova vegetazione di norme e di pratiche giuridiche.

Ma esse possono anche rappresentare la parte più vetusta del diritto stesso, quando l'azione delle cause trasformatrici non ha esercitato influenza su di esse, mentre la stessa vetustà ha accresciuto la loro forza di conservazione. Così, vediamo in Inghilterra, le une accanto alle altre, le vecchie consuetudini e la pratica nuova, che spesso si completano, spesso si trovano anche più o meno in contrasto.

Anche in questo ramo del diritto pubblico la consuetudine ha il pregio di essere meglio obbedita, sia perchè in genere è più in armonia con i bisogni, che l'hanno fatta nascere, sia perchè possiede quel non so che d'ignoto e di misterioso che ne nasconde l'origine; ed ha inoltre l'altro pregio della espansività, che le permette di estendersi mano mano ai casi analoghi e consimili. D'altra parte ha anche qui il difetto della poca chiarezza e precisione giuridica.

7. Un'altra fonte è la legge, la quale può assumere alla sua volta due aspetti, può essere legge comune od ordinaria, può essere legge costituzionale. Norme del diritto parlamentare possono cioè venir determinate ed imposte, o dalle leggi ordinarie o dalle leggi riguardate come costituzionali, quindi come fondamentali dello stato. La distinzione, almeno dal punto di vista formale, non ha importanza che per i paesi a costituzione rigida, per i paesi cioè in cui la legge riputata costitu-

zionale non può essere fatta che da uno speciale potere costituente o con certe speciali formalità.

Nel nostro diritto parlamentare troviamo norme provenienti da entrambe queste categorie di leggi; e come esempio della prima categoria possiamo citare gli articoli 48 e seguenti dello statuto e come esempio della seconda possiamo citare la legge 30 dicembre 1882 sul giuramento dei deputati.

La legge è fra le fonti quella meno in armonia con l'indole del diritto parlamentare. Per l'infiltramento continuo dell'elemento politico nell'elemento giuridico, per la natura dei rapporti che deve regolare, questo diritto ha un carattere di eccessiva mobilità, che mal si piega alla norma rigida della legge, specie della legge costituzionale. Esso ha bisogno di muoversi molto più liberamente di quello che gli possano concedere le formalità numerose occorrenti per la formazione e l'approvazione di una legge. In secondo luogo, a causa di questa stessa mobilità e quindi per la varietà degli aspetti che il diritto assume in questo campo, il legislatore non può in un dato momento prevedere tutte le possibili combinazioni cui tali rapporti possano dare origine, onde non tarda ad annunziarsi un contrasto sempre più vivo fra la legge e le esigenze della vita parlamentare. Finalmente il diritto parlamentare, oltre che alla vita parlamentare, deve anche adattarsi alle esigenze delle singole assemblee politiche; per cui riesce in tali casi più opportuno lasciare che ciascuna assemblea formuli il suo proprio diritto, anzi che invocare l'intervento di tutti gli organi del legislativo.

Per queste ragioni è da criticare il nostro statuto che ha voluto abbondare in norme di diritto parlamentare, parecchie delle quali, o hanno impedito gli ulteriori sviluppi del diritto, o hanno dovuto essere modificate dalla consuetudine o tor-

turate con le interpretazioni perchè si potessero adattare alle esigenze delle nostre assemblee politiche.

8. La fonte specifica del diritto parlamentare oltre che dalle consuetudini, è costituita dai regolamenti interni delle Camere stesse. Essi vengono fatti in forza di un'autorizzazione tacita o espressa del legislatore, come vediamo, ad esempio, nell'art. 61 del nostro statuto che dice: « Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni »; e devono perciò considerarsi come la legge di quelle assemblee.

Nei regolamenti è risposta una gran parte del diritto parlamentare, quasi tutto quello che potrebbe chiamarsi diritto parlamentare scritto e da essi quindi in molta parte dipende il retto funzionamento di quelle assemblee negli Stati rappresentativi. Certo che i regolamenti non possono infondere a quelle assemblee le virtù che esse non hanno; ma « possono benissimo provvedere, come giustamente osserva il prof. Palma, a ciò, che quella virtù che sia nell'assemblea non sia perduta o sprecata inutilmente e venga invece concentrata, raccolta e applicata al migliore andamento dell'opera legislativa e sindacatrice della rappresentanza » (1).

I regolamenti delle assemblee politiche hanno assunto negli Stati moderni due tipi, uno dei quali si potrebbe chiamare il tipo inglese e l'altro il tipo continentale. Secondo il primo i regolamenti sono un insieme di norme disparate, mano mano venute fuori ed accettate dalle assemblee a misura che se ne è manifestato il bisogno; specie

(1) *Corso di diritto cost.*, II, p. 421.

di consuetudini diventate leggi e che occupano in certo modo un posto intermedio fra le leggi e le consuetudini. Esse hanno infatti delle consuetudini la flessibilità e la possibilità di un maggiore adattamento alle esigenze dalle quali vengono successivamente suggerite od imposte; hanno della legge la precisa forma scritta e la formale proclamazione da parte dell'autorità competente. Queste norme vengono colà chiamate *ordini* (*orders*) delle assemblee e si distinguono in tre categorie:

La prima categoria è costituita dalle norme permanentemente obbligatorie (*standing orders, ordini permanenti*), la cui obbligatorietà dura fino a tanto che l'assemblea non decide diversamente con voto formale; esse passano così immutate da una ad un'altra sessione, da una ad un'altra legislatura, da un parlamento ad un altro, come dicono colà.

Nella Camera dei lordi esiste anzi una speciale garanzia per impedire un improvviso e poco meditato cambiamento di questi ordini: nessuna proposta tendente all'abolizione di un vecchio ordine e all'adozione di un nuovo può essere discussa nel giorno stesso in cui viene presentata; essa deve essere inviata alla seduta seguente ed i membri devono essere espressamente convocati per esaminarla (*Standing order*, 28 aprile 1699).

Questi ordini permanenti si dividono poi in due gruppi distinti: gli uni, applicabili agli affari pubblici, comprendono 98 articoli nella Camera dei Lordi e 86 in quella dei Comuni; gli altri concernenti i *bills* privati, ne hanno 181 per i Lordi, e 247 per i Comuni.

La seconda categoria è costituita dagli ordini obbligatorî per la sola durata della sessione (*sessional orders, ordini sessionali*).

Sono pochi e in genere poco importanti, ma sono ordinariamente confermati al principio di

ogni sessione, per cui nel fatto vengono ad assumere il carattere degli ordini permanenti.

La terza categoria comprende gli ordini indeterminati, per i quali non è stabilito il tempo della durata. Secondo i criteri fondamentali a cui è informato quel diritto, essi dovrebbero cessare di essere obbligatori ogni qualvolta il Parlamento sia, non solo sciolto, ma anche semplicemente aggiornato; alcuni di essi però continuano ad aver vigore per tutta la durata della sessione ed anche per i parlamenti successivi. In tal caso la Camera li considera come interpretazione della sua consuetudine antica o della sua pratica moderna e diventano perciò, in certo modo, ordini permanenti.

Secondo il tipo continentale invece i regolamenti sono specie di codici parlamentari, fatti tutti a una volta e tutti di un pezzo, sistematicamente ordinati nelle loro parti e resi obbligatori per sempre, cioè fino a tanto che non vengano formalmente modificati dalle Camere stesse in cui hanno vigore. Essi hanno di fronte al primo tipo il vantaggio dell'ordine e del sistema, cioè la possibilità di regolare secondo un dato piano tutto il funzionamento di un'assemblea e di disporre tutte le sue varie forme di attività in guisa che possano concorrere col minimo sforzo al raggiungimento del loro scopo con unità ed armonia di azione. Il movimento armonico di un'assemblea così mobile e complessa può certo più facilmente raggiungersi con un ordinamento completo fatto in una volta sola, anzi che con una serie di norme successivamente approvate e in momenti molto lontani l'uno dall'altro.

Ma questo vantaggio viene più che bilanciato, in gran parte anzi distrutto, dagli altri inconvenienti propri di questo sistema, i quali sono così gravi, da indurre a dar la preferenza al sistema

opposto. Esso presenta infatti uno dei più gravi inconvenienti che abbiamo notato a proposito dell'azione della legge in questo campo, quello cioè di non poter prevedere in un solo momento tutte le esigenze della vita parlamentare, per cui dà origine a quei complessi di norme rigide e imperfette, che non permettono all'assemblea una piena e spontanea libertà d'azione. Essa è costretta a procedere lenta e impacciata entro una veste che non si adatta a tutti i suoi bisogni e alla ricca varietà dei suoi movimenti. La stessa unità ed armonia d'azione diventa un fatto artificiale, un meccanismo imposto, mentre che per riuscire effettivamente utile ed efficace, dovrebbe essere una produzione naturale e spontanea del funzionamento stesso dell'assemblea, quale può aver luogo soltanto col sistema inglese. Ma, appunto perchè è un meccanismo anzi che un organismo, quel sistema doveva a preferenza trovar simpatie nei paesi del continente, dove il concetto di meccanismo domina in genere tutta la legislazione. L'idea di poter far muovere tutte le cose con un semplice atto del legislatore ci seduce tanto con la sua semplicità e grandiosità, da farci perdere di vista l'indole dei fatti e dei rapporti da regolare e quindi lo scopo ultimo della legge. Questo modo di pensare non poteva non riprodursi nel campo del diritto parlamentare e dare origine alla preferenza per i regolamenti tutti di un pezzo.

Ma a ciò contribuivano anche ragioni storiche. I parlamenti in questi paesi non erano l'effetto di una lunga e spontanea evoluzione politica, non si erano lentamente svolti dalle antiche istituzioni; essi erano sorti improvvisi e furono organizzati in fretta; per cui i regolamenti furono anch'essi opera improvvisa e creata di sana pianta. Se non che, pur dovendo creare di sana pianta una tale istituzione,

poteva riuscire di grande vantaggio il tener conto dei risultati di un'esperienza secolare quali si trovavano raccolti nei regolamenti del Parlamento inglese. Sfortunatamente quell'ordinamento era allora assai poco noto, nè esistevano pubblicazioni del genere di quelle, che in questi ultimi tempi hanno tanto contribuito a sistemare il diritto parlamentare di quel paese e a renderlo anche popolare; mentre d'altra parte la rivoluzione, iniziata con un carattere di esagerata protesta contro tutto il passato e con l'idea di dover tutto rinnovare con ordini nuovi, difficilmente si sarebbe indotta a utilizzare l'esperienza di un popolo, che allora più che ora, doveva apparire come tanto conservatore e consuetudinario.

Ad ogni modo, nei paesi continentali si è cercato di riparare alla rigidità e alla poca adattabilità dei regolamenti tutti di un pezzo con le Commissioni permanenti del regolamento, il cui compito è quello di studiare il modo come funziona il regolamento di ciascuna assemblea e di proporre in esso tutte quelle modificazioni che le esigenze della vita parlamentare mano mano rendono necessarie e di correggere quindi tutti quei difetti che l'esperienza quotidiana viene successivamente mettendo in luce. Ma, a giudicare almeno da quello che accade nel nostro paese, le riforme assai timide proposte da queste commissioni, molte volte non accettate dalle Camere, o accettate dopo lunghi e ripetuti tentativi, non raggiungono l'intento di rendere più flessibili e adattabili questi regolamenti sistematici.

9. Accanto alle fonti vere e proprie, a quelle dalle quali direttamente scaturisce il diritto parlamentare, sono le fonti improprie o indirette, quelle cioè dalle quali indirettamente prendono origine nuove norme di diritto. Tra queste fonti indirette

Commissioni permanenti del regolamento

fonti indirette

troviamo più o meno, in tutti i rami del diritto, la giurisprudenza.

Ma, nel diritto parlamentare questa non appare sempre come una fonte distinta. Infatti la giurisprudenza suppone sempre degli organi incaricati d'interpretare e di applicare il diritto, diversi quindi da quelli che dichiarano e formulano il diritto; quando invece i due organi sono confusi fra di loro o le due funzioni vengono esercitate da un organo solo, non si può più parlare di una giurisprudenza, nello stretto senso della parola. Ciò che da un punto di vista può apparire come un precedente giurisprudenziale, d'altra parte non è che una nuova norma di diritto emanata dal potere competente ad emanarla.

Questo avviene appunto nel diritto parlamentare. In forza della facoltà che hanno le Camere di fare il loro regolamento interno, sono esse, di fronte a questi rapporti, il loro proprio potere legislativo, Una deliberazione quindi da esse approvata, con la quale s'interpreta una disposizione regolamentare o una consuetudine delle assemblee stesse, più che un precedente di giurisprudenza parlamentare, può addirittura considerarsi quale una nuova norma di diritto.

Non si può peraltro negare che una giurisprudenza parlamentare possa sorgere con caratteri molto più distinti quando si tratta, non più d'interpretare consuetudini o regolamenti interni, ma vere e proprie leggi; perchè in questo caso si produce la distinzione fra l'organo legiferante e l'organo che interpreta la legge, essendo che il potere legislativo non è in genere concentrato in una sola assemblea, e anche quando è concentrato in una sola assemblea, suppone sempre una certa cooperazione, qualunque essa sia, da parte del capo dello Stato. Nondimeno anche in questo caso le Camere del parlamento non si possono paragonare in tutto e

per tutto a semplici corti di giustizia che applicano la legge, e la loro interpretazione apparisce come qualche cosa di più che un semplice precedente di giurisprudenza, ma assume a poco a poco i caratteri della vera interpretazione autentica.

Infatti si tratta sempre di un organo del legislativo, il quale è più o meno tentato ad assumere un po' le facoltà dell'intero potere legislativo, anche quando non dovrebbe fare altro che interpretare la legge secondo l'intenzione del legislatore, E a questo è tanto più facilmente portato, in quanto, da una parte trova acquiescenti o almeno non apertamente contrari gli altri organi dello stesso potere, e in quanto viene dalla stessa legge autorizzato a fare il suo proprio diritto. Un organo che ha pieno potere legislativo rispetto a certe date categorie di norme, è con molta facilità indotto ad assumere questo medesimo potere rispetto a quelle altre categorie di norme, di fronte alle quali non ha più questa facoltà, massime poi quando queste norme sono della medesima natura e si riferiscono al medesimo genere di rapporti.

E così possiamo a tal proposito osservare un fatto che non può non attirare l'attenzione dello studioso, il fatto cioè che leggi o addirittura disposizioni contenute nello Statuto vengano modificate o interpretate in modo autentico da una delle assemblee, al funzionamento delle quali si riferiscono. Nel nostro diritto parlamentare questi casi non sono infrequenti. E, per citarne uno fra tanti, ricordiamo l'art. 53 dello Statuto nostro, referentesi alla determinazione del numero legale nelle assemblee. Esso è stato interpretato e modificato nelle due assemblee per guisa che la *maggioranza assoluta* dei membri, quale era richiesta da quest'articolo, è divenuta una *maggioranza relativa*, la quale può essere anche *abbastanza piccola*. E inoltre possiamo osservare che

numerose norme del nostro diritto parlamentare sono scaturite dall'art. 45 dello Statuto per opera di questa interpretazione; mentre il Senato con l'art. 104 del suo regolamento risolveva la questione circa il momento, in cui il nuovo senatore deve cominciare a godere delle prerogative annesse all'esercizio delle sue funzioni.

Qui, evidentemente, non si tratta di una semplice giurisprudenza parlamentare, ma si tratta di nuove disposizioni di diritto parlamentare, le quali interpretano in modo autentico e modificano e completano in questa parte le leggi dello Stato. Potrebbero ciò fare le Camere isolatamente prese?

Dal punto di vista formale non potrebbero farlo, però che la legge non può essere modificata o interpretata in modo autentico se non dal legislatore; ma nel fatto è difficile impedire che ciò avvenga, massime nei paesi dove domina il principio dell'onnipotenza del parlamento e le assemblee politiche si proclamano sovrane; e d'altra parte la cosa si può giustificare fingendo (e la finzione del resto ha in questo caso un fondamento di realtà) un tacito consenso da parte degli altri organi del legislativo. Da questo tacito consenso sorge poi una consuetudine, la quale serve alla sua volta di fondamento al nuovo diritto.

10. Un'altra fonte indiretta è per uno Stato il diritto parlamentare degli altri Stati, specialmente di quelli più progrediti nelle istituzioni e nella vita parlamentare. Questa fonte indiretta acquista quivi una grande importanza per il carattere elastico ed espansivo del diritto parlamentare, il quale, mentre da una parte predispone un dato parlamento ad importare il diritto parlamentare di altri paesi, permette di vedere in questa importazione, più l'effetto di una evoluzione interna o di una evoluzione comune a tutti i paesi parlamentari, anzi che l'accettazione di un diritto straniero.

*diritto parlamentare
degli altri
Stati*

È così che il diritto inglese ha servito come di fattore e d'interprete per la evoluzione di parecchi istituti del continente e la pratica parlamentare di quel paese ha giovato a dilucidare la pratica parlamentare di parecchi altri.

Nelle nostre Camere, ad esempio, sentiamo spesso nelle questioni dubbie invocare l'autorità della pratica parlamentare di questo o di quel paese, specialmente di quei paesi che hanno, o si suppone debbano avere, ordinamenti più liberali; e quest'autorità s'invoca, non solo come un modello da seguire, ma in certo modo anche per mostrare che il nostro diritto non può essere diverso da quello e che la migliore interpretazione di esso va appunto ricercata con l'aiuto di quello.

Quale è il fondamento giuridico di questo modo di considerare in tal caso il diritto positivo degli altri Stati? Bisogna ricercarlo nella presunzione che il diritto parlamentare dei vari paesi aventi in comune certe fondamentali forme di ordinamento sia anch'esso eguale, tutte le volte che si ripetono condizioni di fatto simili o identiche a quelle, che in un dato paese hanno dato origine alla norma di cui si tratta. In altri termini, avendo accettato il regime parlamentare, si presume di avere anche voluto accettare quelle norme reputate necessarie a farlo funzionare rettamente e che già esistono in altri paesi. Così, mettiamo che, secondo il regolamento o la consuetudine di un parlamento di un dato paese, i membri muniti di regolare congedo non si calcolano per la determinazione del numero legale. In un altro paese ove una consuetudine simile non esiste e i regolamenti sono muti in proposito, si presenta l'opportunità di decidere intorno a un caso di quel genere; s'invoca allora la norma prevalsa in quell'altro Stato, non semplicemente come una norma degna di essere imitata, ma anche come qualche cosa

già comune e obbligatoria per tutti i parlamenti che hanno l'istituto del congedo, essendo essa per tutto basata sulle medesime condizioni di fatto e di diritto. Il diritto è comune, solo che in un caso ha avuto tutto il campo di svolgersi, mentre nell'altro caso non ha ancora avuto questo campo.

Sul fondamento di questa presunzione, che il più delle volte non si presenta neppur chiara alle menti sulle quali e per mezzo delle quali opera, il diritto parlamentare viene importato da un paese in un altro e quello in uso in uno Stato diventa l'interprete e il principio motore del diritto parlamentare di un altro o di parecchi altri Stati.

Detto così con qualche estensione delle fonti che costituiscono la parte più importante di un diritto ancora in formazione, passeremo ora in rapida rassegna i vari istituti, che si riferiscono alla costituzione e al funzionamento delle Camere.

CAPITOLO III.

COSTITUZIONE DELLE ASSEMBLEE.

SOMMARIO.

11. Verificazione dei titoli, primo principio che dovrebbe regolare questo istituto.
12. Secondo principio
13. Terzo principio.
14. Quarto principio.
15. Applicazione di questi principii.
16. Presidenza.
17. Diverse specie di presidenza.
18. Giuramento.
19. Numero legale.
20. Comitati.

11. Il primo fatto che si presenta nella vita dei parlamenti è la costituzione delle assemblee, esse non possono cominciare a funzionare se non sono prima debitamente costituite. Per costituzione delle

assemblee s'intende la constatazione della legalità di nomina dei propri membri e la nomina di quelle cariche, le quali devono presiederle e farle funzionare in conformità del loro diritto e della loro indole.

legale -

Il primo atto quindi per la costituzione di una assemblea è l'accertamento dei titoli di coloro che la compongono. Questo accertamento deve precedere qualunque atto dell'assemblea stessa, perchè se quei titoli non sono legalmente conferiti, almeno alla maggioranza dei suoi membri, l'assemblea non è legittima, non è costituita in conformità della legge e non ha quindi il diritto di assumere le attribuzioni, che le vengono da essa conferite. L'accertamento dei titoli deve peraltro riguardarsi come un atto preliminare nel solo caso in cui ha luogo il rinnovamento totale dell'assemblea o della maggioranza di essa; nei rinnovamenti parziali invece, che non portano forti spostamenti di maggioranze, l'accertamento dei titoli cessa di essere un fatto preliminare, poichè il grosso dell'assemblea ha di già accertato la legittimità della sua esistenza.

accertamento dei titoli.

Intorno all'accertamento dei titoli (detto anche verificaione, convalidazione dei poteri, delle nomine, delle elezioni, ecc. secondo la natura dell'assemblea e la composizione di essa) vanno subito indicati alcuni fondamentali principii di diritto parlamentare, la cui importanza apparisce non appena vengono formulati e che perciò dovrebbero essere per tutto rispettati.

Il primo di questi principii consiste nel riconoscimento che la verificaione dei titoli è un atto giuridico, non politico, quindi essenzialmente di competenza dell'autorità giudiziaria. Infatti questa verificaione non è che l'esame dei titoli in base ai quali i membri entrano a far parte di quei corpi, fatto con lo scopo di decidere se essi siano

atto giuridico

è un errore! I titoli non perfetta titoli, ma solo certificato de capo. Probabilmente proclamati in de proclamar - è un atto non legale

stati conferiti conformemente alle prescrizioni della legge; se in altri termini, vi è stata o non vi è stata violazione di essa, e nel caso affermativo, fino a che punto la violazione ha avuto luogo. Questo, come si vede, è un'attribuzione vera e propria del potere giudiziario; e tanto più dovrebbe essere poi a questo abbandonata, in quanto che quelle assemblee vengono spesso trascinate dalle passioni politiche a giudicare, non secondo giustizia, ma secondo gl'interessi dei partiti o le preoccupazioni del momento, snaturando così il carattere e lo scopo vero dell'istituto.

Non bisogna poi credere che con ciò si venga a ledere il principio della divisione dei poteri e della loro rispettiva e relativa indipendenza, però che in tal modo quel principio si viene anzi a riconoscere e a porre nei suoi veri termini, lasciando ai corpi politici le funzioni veramente politiche e ai corpi giudiziari le funzioni d'indole giudiziaria. Nè vale opporre che i corpi giudiziari non hanno sempre il grado d'indipendenza richiesto per una funzione di questo genere e possono quindi facilmente mettersi o esser messi a servizio del potere esecutivo; una tale obbiezione prova troppo, perchè implica una cattiva organizzazione dei corpi giudiziari, per cui il rimedio non può allora consistere nel sottrarre ad essi un certo numero di attribuzioni, ma deve consistere in una migliore organizzazione di essi, per guisa da renderli pienamente indipendenti. Se il potere giudiziario non possiede il grado d'indipendenza richiesto di fronte all'esecutivo, non solo adempirà male questa speciale funzione, ma adempirà male tutte quante le altre.

12. Secondo principio: l'autorità verificante non deve avere altra facoltà se non quella d'indagare se il titolo è stato conferito conformemente alle prescrizioni della legge; qualunque altra ricerca



fa uscire l'autorità verificante dai limiti delle proprie attribuzioni e svisa la natura del suo compito.

Un principio siffatto è così evidente, così ragionevole, così conforme alle attribuzioni del potere giudiziario, che non occorrerebbe neppure farne menzione e considerarlo come un principio speciale di diritto parlamentare; esso non è che un principio comune a tutta l'amministrazione della giustizia. E ciò dovrebbe essere infatti se non fosse per gli abusi cui ha dato luogo la verifica dei poteri, abusi che ne hanno snaturato il carattere, generando la convinzione che l'autorità verificante possa fare qualcosa di più che applicare semplicemente la legge.

Questo perversimento della funzione è peraltro sempre dovuto al fatto dell'essere stata questa esercitata da persone non adatte, da organi incompetenti, quali sono appunto le assemblee politiche: Se la funzione fosse stata invece esercitata dalle ordinarie corti di giustizia, non sarebbe forse occorsa l'affermazione di questo principio, poichè a nessuna corte di giustizia sarebbe mai venuto in mente di credere che l'autorità verificante potesse avere altro compito tranne quello di accertare se nel caso a lei sottoposto vi sia stata o no violazione di legge. Mentre nelle assemblee politiche i giudizi fondati su questa supposizione non sono infrequenti, non sono infrequenti le decisioni suggerite da criterii non giuridici, le quali hanno creato una giurisprudenza incerta e piena di contraddizioni, gettando così la confusione in un campo di rapporti così chiaro e così semplice, in cui pochi principii avrebbero potuto bastare a risolvere nel modo più logico e giuridico tutte le controversie.

13. Il terzo principio può essere formulato così: nel verificare e accertare i titoli bisogna riportarsi al momento in cui ha avuto luogo la scelta

e alla volontà allora manifestata dalla persona o dalle persone incaricate di farla. Si capisce che la validità della scelta non può essere giudicata se non rispetto al momento, in cui è stata fatta: gli avvenimenti che si sono svolti, le condizioni che son venute fuori in un'epoca posteriore, potranno certamente viziare o annullare questa scelta rispetto a un'epoca posteriore, ma non potranno togliere che essa sia valida nel momento, in cui ebbe luogo, se allora essa era valida effettivamente.

Questo principio trova feconda applicazione, specialmente nel campo del diritto elettorale, allorchè si tratta di decidere intorno alla validità delle elezioni.

Siccome la rappresentanza poggia sulla volontà degli elettori manifestata in modo conforme alla legge e su quella esclusivamente, così nel giudicare della validità di una elezione, bisogna riportarsi al momento in cui l'elezione ha avuto luogo, nel quale cioè si è manifestata la volontà degli elettori e a quel momento bisogna quindi riferirsi nel determinare la capacità degli elettori, degli eletti, le condizioni di eleggibilità e via discorrendo. Se invece si tiene conto dei fatti svoltisi e delle condizioni verificatesi in epoca posteriore e nell'intervallo spesse volte assai lungo, che intercede fra la scelta del rappresentante e la verificaione dei suoi titoli, si va incontro a decisioni che falsano il concetto della rappresentanza, in quanto sostituiscono alla volontà degli elettori o aggiungono ad essa la volontà dell'autorità verificante (1).

Anche questo principio così semplice è così logico è stato svisato dalle assemblee parlamentari

(1) Vedasi in proposito la mia monografia: *L'ammistia e l'eleggibilità*, Perugia, 1896.

per simpatie o antipatie di persone o di camarille, per interessi politici o passioni partigiane, di modo che quelle assemblee sono in certo modo diventate le cooperatrici di coloro, cui la legge ha affidato il compito della loro composizione. In certi paesi abbiamo avuti esempi che dimostrano chiaramente la tendenza di queste assemblee a trasformarsi in corpi cooptativi con l'abuso del loro compito verificante.

14. Veniamo finalmente al quarto principio, esso è del tenore seguente: la scelta fatta dalle persone a ciò autorizzate dalla legge dovrebbe considerarsi come regolare e come legalmente fatta se, nello spazio di un dato numero di giorni, non sorgono contestazioni contro di essa.

Si comprende subito la necessità e il fondamento giuridico di questa presunzione. Qualora prevalesse una presunzione diversa, l'assemblea non si potrebbe riguardare come legittimamente costituita se non quando si fossero verificati i titoli di ammissione di tutti i suoi membri o almeno della maggioranza di essi. Quindi il bivio per le assemblee che si rinnovano integralmente, o di perdere un tempo considerevole prima di cominciare a funzionare, o di cominciare a funzionare prima di essere legittimamente costituite.

E poi su che cosa basare questa presunzione contraria? Quando ufficialmente risulta che la scelta è stata fatta dalle persone a ciò autorizzate dalla costituzione o dalla legge, non vi è alcuna ragione per considerarla come illegittima o irregolare. Può sorgere una presunzione contraria soltanto allora che vengono sollevate proteste o reclami contro la regolarità o legittimità di essa. Questo è del resto il principio che prevale nella nomina di tutti gli altri uffici e nella costituzione di qualunque altra assemblea e non si capisce per-

chè non debba anche prevalere per la costituzione delle assemblee parlamentari.

L'accettazione di quest'ultimo principio rende poi più facile il riconoscimento e l'applicazione dei primi tre, permettendo di comprendere ancor più chiaramente lo scopo e l'indole della funzione verificante.

Allorchè infatti vengono sottoposti all'esame dell'autorità che deve verificare i titoli, solo quei titoli intorno alla legittimità dei quali sorgono dubbi, si comprende subito quanto sia, non solo opportuno, ma anche giusto il deferire questo esame all'autorità giudiziaria anzi che alle assemblee stesse. Ciò che può apparire un'invasione di quelle nel campo di azione di queste, non è tanto il giudizio sui titoli, intorno ai quali sorgono contestazioni o dubbi, ma il giudizio in genere sopra tutti i titoli. Quando si devono verificare tutti i titoli, la verificaazione acquista il carattere di un giudizio dato sulla legittimità di tutta l'assemblea, di modo che questa non può cominciare a funzionare senza che l'autorità verificante si sia pronunciata, in certa guisa, senza che abbia dato il suo assenso. Ciò induce a vedere una certa dipendenza dell'assemblea di fronte all'autorità verificante e quindi fa riguardare come una confusione di poteri l'attribuzione di questo compito al potere giudiziario. L'esistenza, o almeno, il funzionamento del legislativo, si viene in certo modo a far dipendere dalle decisioni del potere giudiziario; mentre invece, quando il giudizio viene portato sopra il numero relativamente ristretto delle elezioni contestate, questo giudizio assume un carattere diverso e può essere facilmente assimilato al giudizio su contestazioni di altro genere, circa la decisione delle quali il potere giudiziario è concordemente reputato competente.

Ridotta in questi termini la funzione verificante,

si comprende anche meglio la ragionevolezza del secondo principio. Le contestazioni non possono essere risolte se non per mezzo della legge e con l'applicazione di essa. Siccome le contestazioni di ogni altra natura vengono giudicate applicando la legge, non si capirebbe allora perchè non dovesse accadere l'istesso per le contestazioni di questa categoria; se per quelle è ingiusto giudicare in base ad elementi estranei alla legge, deve essere ingiusto anche per queste.

E così, queste medesime considerazioni o considerazioni di genere affine, farebbero meglio comprendere che l'autorità verificante debba giudicare obbiettivamente queste contestazioni, senza agguingervi nulla di proprio e limitandosi ad esaminare come si sono svolti i fatti a cui esse si riferiscono e se essi siano di natura tale, da invalidare il titolo su cui si fonda la qualità di membro dell'assemblea (1).

15. Questi sono adunque i fondamentali principii che dovrebbero regolare l'istituto della verificaione dei titoli, essi sono generalmente seguiti in Inghilterra, dove ora la verificaione delle elezioni viene affidata agli organi giudiziari (due giudici delle Corti superiori) e dove le elezioni si considerano come valide, se non vengono presentate proteste contro la loro validità entro lo spazio di 21 giorni da quello, in cui fu dato avviso alla cancelleria del risultato della elezione. Nei paesi del continente sono invece invalsi principii opposti, però che la verificaione dei titoli è ivi affidata alle stesse Camere e tutti i titoli dei membri nuovamente eletti o nominati si considerano come dubbii e devono essere sottoposti a verificaione.

(1) Per questi principii si veda la mia monografia: *La verificaione dei poteri* nella rivista *Roma* del 1897.

Onde tutti gl'inconvenienti, cui abbiamo accennato vi si producono su larga scala. Quivi si vedono frequenti i giudizi ispirati a criterii politici, a simpatie o antipatie personali, a considerazioni che non hanno nulla che vedere con i criterii e le norme della legge. Quivi un tempo considerevole viene perduto al principio di ogni legislatura per la verificaione di un numero considerevole di titoli. Quivi si sono perfino viste delle assemblee rifiutare o indugiare indefinitivamente la verificaione dei titoli di certe nomine ed elezioni, come se la verificaione fosse, nè più nè meno che il consenso delle assemblee all'ammissione dei nuovi membri. La pratica più strana è quella poi introdottasi nel nostro Parlamento, nel quale, mentre prevale la presunzione che i titoli sono dubbi fino alla convalidazione, si fa prestare il giuramento a tutti i deputati nella seduta inaugurale di ogni nuova legislatura, si fanno nominare alla Camera l'ufficio di presidenza e le altre cariche, si fa perfino incominciare a discutere l'indirizzo di risposta al discorso della Corona quando ancora i titoli dei membri non sono stati verificati.

Nel Senato poi, sebbene esso sia di nomina regia, la verificaione dei titoli dei suoi componenti si considera come una condizione senza la quale il senatore non può esercitare alcuno dei compiti del suo ufficio, nè godere alcuna delle prerogative a questo annesse. E siccome nessuna legge lo obbliga a fare la verificaione entro un dato termine, esso può ritardarla indefinitamente o anche non farla. Di guisa che nel fatto si può dire che i senatori vengono nominati dal Re col consenso del Senato stesso.

16. Ogni assemblea ha un organo che la presiede e la rappresenta, quest'organo è la presidenza. I principii di diritto parlamentare, che regolano, o dovrebbero regolare questo istituto, sono

di due categorie, perchè si riferiscono alla composizione dell'organo, e alla sua funzione.

*composizione dell'
presidenza.*

Circa la composizione dell'organo bisogna notare che vi sono due metodi: quello di affidare la composizione all'assemblea stessa, quello di affidarlo in tutto o in parte al capo dello Stato. Per decidere a quale metodo si debba accordare la preferenza, è necessario tener conto dell'indole e della composizione dell'assemblea stessa. Così, nelle assemblee elettive è preferibile che sia elettiva anche la presidenza. Una presidenza eletta dalla stessa assemblea assicura ad essa il grado d'indipendenza che le è necessario e risponde meglio ad alcune delle ragioni e degli scopi per cui l'assemblea stessa è elettiva. Inoltre una presidenza elettiva può meglio riflettere gli umori e i bisogni dell'assemblea e adattarsi alle condizioni e alle esigenze di essa. Non è facile che un organo estraneo possa interpretarne i bisogni e le condizioni come può farlo la stessa assemblea.

Quando si tratta invece di assemblea non elettiva e massime di un'assemblea che, direttamente o indirettamente, venga nominata dal capo dello Stato, può riuscire opportuna e conveniente una presidenza nominata da quel capo stesso, sia per rafforzare i vincoli che si vogliono fare esistere fra i due organi, sia perchè allora il capo dello Stato è meglio in grado di conoscere lo spirito e le tendenze dell'assemblea.

Ma sopra tutto, nel decidere la questione, occorre por mente al carattere rappresentativo dell'assemblea. Secondo un'opinione che abbiamo avuto altre volte occasione di svolgere (vedi *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, pag. 111 e seg.), la rappresentanza è nello Stato di due generi, cioè *discreta* (o rappresentanza delle varie parti dello Stato) e *concreta* (o rappresentanza dello Stato nella sua totalità).

La prima viene di preferenza affidata alla assemblea popolare, la seconda al capo dello Stato. I Senati o Camere alte rivestono un carattere rappresentativo misto, essi, in parte devono riflettere gl'interessi delle varie parti e dei vari elementi dello Stato, in parte devono riflettere gl'interessi generali dello Stato preso nella sua totalità. Questo carattere non può non ripercuotersi anche sulla composizione della presidenza, per cui, nella Camera popolare può riuscire più appropriata una presidenza elettiva e nella Camera alta, una presidenza nominata dal capo supremo. Ciò non toglie peraltro che anche in questo secondo caso possa preferirsi una presidenza elettiva, quando lo richieggano speciali condizioni di luogo e di tempo.

Ma, ad ogni modo, la nomina della presidenza per opera di quel potere, che rappresenta lo Stato nella sua collettività, può riuscire naturale ed organica in questa seconda assemblea. Questa prevalenza nella presidenza del Senato di elementi che rappresentino gl'interessi dello Stato nella sua totalità si può raggiungere anche in altro modo, come si può vedere, ad esempio, negli Stati Uniti americani, dove la presidenza del Senato viene affidata al vice-presidente della federazione, il quale, per il modo di nomina, va anch'egli considerato come un rappresentante dello Stato nella sua totalità.

Circa poi il numero delle persone, onde dovrebbe essere costituita la presidenza, la logica e l'esperienza dimostrano che essa deve essere limitata a un solo individuo, con l'aggiunta di un sostituto che possa farne le veci, allorchè il titolare sia impedito da malattia o altra causa. È facile comprendere le ragioni, che devono indurre a preferire un solo titolare per quell'ufficio.

Con un solo titolare il sentimento di responsabilità diventa più vivo, l'autorità dell'ufficio più

elevata, più facile e più sollecita la costituzione di esso; più semplici e più spedite le funzioni della presidenza, perchè non occorrono più allora quegli uffici o consigli di presidenza, così in uso nei paesi del continente, piccoli parlamenti nel parlamento, i quali inceppano in vario senso e complicano inutilmente le funzioni del presidente.

211 | Ciò quanto alla composizione. Quanto alle funzioni poi il presidente deve rappresentare l'intera assemblea che è chiamato a presiedere e non soltanto la maggioranza di essa; perocchè ha l'obbligo di tutelare, non solo i diritti della maggioranza, ma anche i diritti della minoranza. Se ben si pensa anzi, chi ha più bisogno di questa tutela, non è la maggioranza, che è la più forte e ha tanti modi per farsi valere, ma la minoranza, che è la più debole; onde una presidenza che si considerasse esclusivamente come organo della maggioranza, verrebbe meno al più eminente dei suoi doveri. Gli è per questo che nella nomina del presidente, quando essa viene affidata all'assemblea stessa, bisogna possibilmente prescindere dalle questioni di partito e convergere le mire e le forze dell'assemblea verso quella persona che gode in essa la maggiore fiducia ed autorità e si mostra più equanime e indipendente di fronte alle tendenze partigiane.

Così, in Inghilterra, il presidente dei Comuni, quantunque nominato per influenza del gabinetto e per gli accordi presi in seno del partito di maggioranza, non si considera mai come un organo di partito; tanto è vero, che il medesimo presidente viene per lo più confermato al principio di ogni legislatura, qualunque sia il partito che nel frattempo sia salito al potere. Con questa periodica riconferma, non solo si provvede meglio alla dignità, all'autorità, all'indipendenza dell'ufficio, ma si provvede anche meglio allo sviluppo del suo

lato tecnico. Chi presiede un'assemblea per lungo tempo, non solo acquista di mano in mano una sempre maggiore attitudine a presiederla, ma acquista anche quella esperienza, quella pratica, quella estesa cognizione degli usi, dei precedenti, in genere, del diritto parlamentare, che emancipano il presidente dagli uffici di segreteria e gli permettono di affrontare con occhio sicuro e di giudicare e risolvere conforme al diritto e all'equità i casi più complicati e le frequenti controversie, cui può dar luogo il funzionamento di assemblee così numerose. Il presidente per tal modo, non solo provvede all'osservanza e al rispetto delle norme esistenti, ma contribuisce per la sua parte e con la sua influenza, che in tal caso diventa grandissima, allo sviluppo coerente ed organico del diritto parlamentare.

Tutto l'opposto accade nei paesi del continente. Qui le presidenze sono in genere emanazione di partiti e ne portano lo spirito, le tendenze e quindi il preconconcetto di favorirne possibilmente gli scopi e le persone. Esse sono molto numerose, con più vice-presidenti, parecchi segretari, un paio di questori, di modo che, attorno al presidente sta, per lo più, un consiglio di presidenza, che ne impaccia le azioni e ne diminuisce la responsabilità.

La rinnovazione di queste persone ha luogo poi di frequente, per lo più al principio di ogni sessione, e quantunque non siano anche rare le conferme, in nessun caso l'ufficio viene ricoperto per lungo tempo dalla medesima persona, però che il carattere politico da esso assunto rende spesso inevitabili i cambiamenti. Onde la crescente prevalenza degli uffici di segreteria e l'invasione della burocrazia in un campo, che per sua indole, dovrebbe essere agli antipodi di questa.

La poca pratica poi che hanno in genere i presidenti e la limitata cognizione degli usi e dei pre-

cedenti parlamentari, li rende incapaci di contribuire allo sviluppo di questo diritto, e li induce magari a portare in esso il disordine e la confusione. Molte incoerenze e confusioni del diritto parlamentare del continente riconoscono la loro origine dall'imperizia dei presidenti.

17. Le presidenze possono essere di diverse specie; così in Inghilterra vi sono due forme di presidenza, quella per le ordinarie adunanze e quella per i comitati dell'intera assemblea, che sono adunanze meno solenni, nelle quali si compie la parte più tecnica e minuta del lavoro parlamentare.

La presidenza della prima specie è tenuta nella Camera dei lordi, dal lord gran cancelliere, nella Camera dei Comuni, dallo *speaker*; la presidenza della seconda specie è tenuta dal *chairman* nelle due Camere. I veri presidenti e rappresentanti delle rispettive assemblee (specie dei Comuni) sono i due primi, i secondi entrano in funzione soltanto allorchè le assemblee si costituiscono in Comitato.

Questa distinzione non apparisce nei paesi del continente, dove non viene praticato il sistema inglese dei Comitati; in cambio appaiono quivi altre distinzioni in presidenze provvisorie, definitive, e in presidenze che potrebbero chiamarsi di esperimento.

Le presidenze provvisorie sono rese necessarie dal principio ivi prevalso, contrariamente ai sani criteri di diritto parlamentare, di considerare, specie nelle assemblee elettive, come dubbia la validità dei titoli dei nuovi componenti e quindi come essenziale per la legittimità delle assemblee stesse la verificaione di tutte le elezioni al principio di ogni legislatura. Siccome la legittimità di queste assemblee è dubbia fino a che non ha luogo tale verificaione, così, non si può, o almeno, non si dovrebbe ammettere a favore delle

assemblee la facoltà di costituire la propria presidenza fino a tanto che non siano accertati i titoli, almeno della maggioranza dei componenti.

Ed ecco che allora vien fuori l'istituto della presidenza provvisoria, la quale dura in ufficio fino a tanto che ha avuto luogo la verificaione dei titoli di tutti o della maggioranza dei membri.

La presidenza provvisoria si costituisce al principio di ogni legislatura, quando appunto ha luogo una rinnovazione totale dell'assemblea e i titoli di tutti sono quindi soggetti a verificaione. In alcuni paesi, come in Francia e in Ispagna, vi sono due forme di presidenza provvisoria; la presidenza d'età, costituita dal membro più anziano, la quale dura in carica fino a tanto che non viene eletta la presidenza provvisoria vera e propria. Al principio delle sessioni invece, scompare la presidenza provvisoria e rimane solo quella d'età, che presiede fino a tanto che non viene eletta la presidenza definitiva.

Nel nostro paese non esiste presidenza provvisoria, ma la presidenza definitiva viene eletta quando l'assemblea non si può considerare come formalmente legittima, cioè prima che vengano verificati a titoli. Vi è peraltro una presidenza temporanea tenuta da uno dei vice-presidenti della sessione precedente, in ordine di nomina (Regol. Cam. deput., art. 2).

Oltre queste forme di presidenza, vi è quella che potrebbe chiamarsi presidenza di esperimento, come esiste in Austria e nell'Impero germanico. Il presidente viene prima eletto per quattro settimane, per un mese, poi viene eletto in modo definitivo per la durata dell'intera sessione.

18. Un'altra delle formalità generalmente richieste perchè diventino perfetti i titoli di ammissione, o per meglio dire, perchè diventi piena-

mente legittima l'ammissione nelle assemblee parlamentari, è il giuramento.

L'istituto del giuramento è uno di quegli istituti che attraversano un periodo di transizione, dopo il quale saranno forse destinati a sparire o a rinnovarsi di sana pianta. Il giuramento è l'affermazione o la promessa solenne di fare e di mantenere qualche cosa e si distingue da una semplice affermazione o promessa per il carattere sacrosanto, per l'elemento religioso che l'informa; senza questo elemento religioso esso propriamente cessa di essere giuramento.

Le cause quindi che agiscono a modificarlo sono, da una parte la libertà di credenza e di culto, e dall'altra l'indebolirsi del sentimento religioso, almeno in classi numerose di persone. La libertà religiosa induce ad ammettere nelle assemblee parlamentari le persone appartenenti alle religioni più disparate, anzi a non tenere più conto della religione nella composizione di quelle assemblee, per cui in molti paesi le formule del giuramento si sono dovute semplificare tanto, da diventare applicabili al maggior numero possibile di culti. Esso in tal modo si è spogliato di tutte quelle peculiarità per le quali il giuramento si connetteva a uno speciale culto ed acquistava per ciò tutta la sua forza di fronte ai seguaci di esso, per assumere una forma generica e diluita, nella quale i seguaci dei vari culti non vedono più riflesse le caratteristiche di ciascuno e le invocazioni, che più agivano sulla loro fantasia e sulla loro coscienza.

L'indebolirsi del sentimento religioso ha poi agito per un altro verso a diminuire maggiormente la forza del giuramento, poichè conduce o ha già condotto a spogliare addirittura il giuramento da ogni elemento religioso, portandolo così alle proporzioni di una promessa ordinaria.

Sia come si voglia, il giuramento è ancora ri-

chiesto nella grandissima maggioranza degli stati e si fa ordinariamente prestare dopo la verifica-
zione dei titoli e dopo l'elezione della presidenza. Nel nostro paese è invece invalsa una pratica curiosa. Alla seduta inaugurale di ogni legislatura si fa prestare, come abbiamo detto, il giuramento a tutti i deputati presenti, prima ancora che abbia avuto luogo l'elezione della presidenza e la verifica-
zione delle elezioni, di modo che, per coloro le cui elezioni vengono annullate, il giuramento rimane una formalità inutile.

Da noi il giuramento viene richiesto dall'art. 49 dello Statuto, così concepito: « i senatori e i deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano il giuramento di *esser fedeli al re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del re e della patria* ».

La formula compresa nelle parole in corsivo viene letta, nelle sedute inaugurali di ogni legislatura, dal ministro dell'interno per i deputati e da quello di grazia e giustizia per i senatori; e nelle tornate ordinarie, dai presidenti delle rispettive assemblee. Il senatore o il deputato, stando in piedi, con la destra protesa, risponde: *giuro*.

Il giuramento dei deputati viene regolato dalla legge 30 giugno 1882, provocata dall'incidente Falleroni, un deputato che si rifiutò di giurare. Secondo le disposizioni di questa legge, i deputati che abbiano rifiutato di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti dall'art. 49 dello Statuto, s'intendono decaduti dal mandato (art. 1). I deputati al Parlamento che, nel termine di due mesi dalla convalidazione della loro elezione, non avranno prestato il giuramento, decadono parimenti dal mandato, salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto dalla Camera.

Nelle sedute 7 luglio, 20 dicembre 1886, 6 luglio 1887 la Camera dei deputati ha deliberato che il periodo delle vacanze non fosse computato agli effetti del giuramento.

Circa il giuramento dei senatori dispone l'articolo 104 del Regolamento del Senato: « Riconosciuta dal Senato la validità dei titoli presentati, il presidente dichiara convalidata la nomina ed ammesso il nuovo senatore a prestare giuramento. In nessun caso lo si potrà ammettere a giurare prima che siano stati convalidati i titoli. Finchè però egli non abbia prestato il giuramento voluto dall'art. 49 dello Statuto, il senatore eletto non è iscritto nell'elenco dei senatori e non gode di alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie.... Prestato il giuramento secondo la formula prescritta dall'art. 49 dello Statuto, il presidente lo proclama senatore del regno ».

Come si vede, con questo articolo si è voluto interpretare in modo autentico l'articolo 49 dello Statuto, e per sopraggiunta si è dato all'assemblea un potere che è più in armonia con un senato cooptativo anzi che con un senato di nomina regia. Questo è dunque uno di quei casi, nei quali il regolamento delle assemblee viene a modificare o a interpretare la legge. Ne abbiamo già parlato in occasione delle fonti e ripetiamo che il modo, pur non essendo legale e costituzionale da principio, può diventarlo in seguito per opera della consuetudine e del tacito assenso da parte degli organi del legislativo.

Il giuramento non è da noi considerato come una cosa seria, specie nella Camera dei deputati e lo provano parecchi incidenti parlamentari, che hanno avuto luogo in proposito. Vi sono state anche varie proposte per l'abolizione del giuramento, ma non sono state prese in considerazione,

anche perchè occorrerebbe in tal caso abrogare l'articolo 49 dello Statuto.

È invalsa poi anche la consuetudine di far giurare i deputati e i senatori, non solo quando assumono le loro funzioni, ma anche quando avviene un mutamento di regnante; e così fu fatto nel 29 marzo 1849 e nel 19 gennaio 1878, come anche nell'assunzione al trono dell'attuale monarca. Questa consuetudine non è più giustificabile, poichè implica da parte delle Camere un vincolo col monarca come persona, mentre esse non possono essere legate se non col monarca quale istituzione. Costituisce perciò una delle sopravvivenze di tutto un ordine d'idee e di sentimenti che aveva altre volte prevalso, soprattutto in Inghilterra, dove in tempi remoti il vincolo che legava il monarca col Parlamento era d'indole così personale, che in caso di cambiamento della persona del regnante (*demise of the Crown*) aveva anche luogo lo scioglimento della Camera dei Comuni. Dopo la rivoluzione del 1668 questa consuetudine fu modificata da alcuni atti (atto 7 e 8 Guglielmo III, c. 15 e 6, Anna c. 37), in forza dei quali la Camera si doveva sciogliere sei mesi dopo la morte del sovrano; fino a che, con l'Atto di Riforma del 1867 non fu provveduto che i Parlamenti avvenire non saranno chiusi alla morte del re. Rimane peraltro la consuetudine di far rinnovare il giuramento.

19. Perchè le assemblee parlamentari possano funzionare legalmente, occorre la presenza di un certo numero di membri, che si chiama perciò numero legale, determinato, sia dalla legge, sia dalle consuetudini o dai regolamenti stessi delle assemblee; in parecchi paesi anche dalla costituzione. Questo numero legale viene in Inghilterra chiamato quorum, dalla formula con cui si nominano colà certi giudici, il cui intervento è necessa-

rio per la legalità di certe procedure: *quorum aliquem vestrum A. B. C. unum esse volumus*. Una tale espressione comincia ora ad entrare fra i termini tecnici del diritto parlamentare del continente.

Il numero legale o *quorum* può essere variabile o invariabile, nel primo caso è la metà più uno del numero effettivo dei componenti l'assemblea, che è una quantità variabile; nel secondo caso viene fissato a una data cifra, sia arbitrariamente presa, sia in proporzione della totalità dei membri dell'assemblea. Esso può anche essere unico o duplice, come nella Camera dei deputati ungheresi, 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 la riunione in conferenza bastano i tre quinti del numero voluto per la validità delle adunanze pubbliche (1).

In Inghilterra il *quorum* è di tre soltanto per i lordi e di 40 per i Comuni. Questa cifra di 40 è sorta per consuetudine e in forza di un casuale precedente. Nel 5 gennaio 1640 lo *speaker* attese che vi fossero quaranta membri prima di aprire la seduta e d'allora quel numero è stato considerato come il *quorum* sufficiente alla validità delle sedute. Ma è curioso, fa osservare il Palgrave, che vi vollero ancora 89 anni per accorgersi che, se si poteva non essere in numero al principio della seduta, si poteva anche non esserlo in un momento qualunque della seduta stessa. Quando lo *speaker* vedeva la sala vuota, attendeva pazientemente il ritorno degli assenti. Fu soltanto nel 26 aprile 1729 che lo *speaker* pensò di pronun-

(1) Mancini e Galleotti, op. cit., p. 125.

ziare la chiusura allorchè non vi erano 40 membri presenti. Ad ogni modo esiste anche ora una distinzione fra i due casi. Lo *speaker* non apre la seduta se non constatata la presenza di 40 membri almeno, ma una volta la seduta incominciata, i suoi occhi sono chiusi, egli non ha più il diritto di osservare altro; si tosto peraltro che uno dei membri richiama la sua attenzione sul numero insufficiente dei presenti, egli è tosto obbligato a procedere alla loro enumerazione, al *count out*, come colà si dice. Il *count out* viene poi spesso adoperato come mezzo di ostruzionismo:

La metà più uno dei membri dell'assemblea è in genere il quorum richiesto nei paesi del continente. Il quorum più alto sembra sia quello che richiede la costituzione dell'Impero giapponese, che vuole per ciascuna camera la presenza di due terzi dei membri.

— Su questi quorum così alti è stato giustamente osservato dal Pirmez a proposito del Belgio, in una relazione presentata alla Camera nel 1887, che essi trascinano « necessariamente molti membri della Camera ad assistere alla discussione dei progetti più importanti e sui quali non hanno fatto alcuno studio. Ne risultano singolari coincidenze sulla discussione dei punti più dibattuti. I membri che non hanno alcuna opinione precisa seguono naturalmente i sentimenti dei propri amici o dei membri che godono la propria fiducia. Si vedono in tal modo i legami di partito trascinare i voti su questioni così estranee alla loro azione di quanto potrebbe esserlo la determinazione della parallassi solare. Se un punto di diritto si dibatte fra un oratore della maggioranza e un oratore dell'opposizione, tutte le eventualità della vittoria sono per quello dei due, al quale il caso avrà procurato alla seduta il maggior numero di amici incoscienti. E, lo si noti bene, non è menomamente per uno spirito

preconcetto di partito, o per fare atto di amicizia. o di ostilità, che essi agiscono in tal guisa, ma semplicemente perchè, essendo essi assolutamente estranei alla discussione, sono in uno stato di equilibrio perfetto, che si rompe per la sola azione che si faccia in quel momento sentire su di essi, l'abitudine cioè di voti consimili. Così, questa presenza obbligata di una gran parte dei membri dell'assemblea, in cui la costituzione ha creduto di vedere una garanzia, toglie in certi casi, alle deliberazioni della Camera, per il modo come essa funziona, la certezza delle decisioni illuminate ».

Oltre a questo, ne derivano anche altri inconvenienti. Una quantità di membri, che non sarebbero intervenuti e che quindi non avrebbero preso la parola in quistioni per le quali non hanno competenza od opportuna preparazione, costretti ad intervenire, si credono in dovere o si vedono indotti a prender parte alla discussione. E i loro discorsi inutili, confusi, pieni di divagazioni fuori luogo, ricchi di parole, ma vuoti di contenuto, fanno perdere alla Camera un tempo notevole. Intanto molti di coloro che così discorrono, si sentono anche in dovere di presentare le loro proposte, i loro emendamenti, le loro mozioni; e le proposte numerose che piovono da tutte le parti, rendono le leggi sempre più confuse, inorganiche e piene di contraddizioni,

Per il nostro Parlamento il *quorum* viene determinato dall'art. 53 dello Statuto: « le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali, nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente ». Questo *quorum* ha quindi variato col variare del numero dei deputati, che era di 204 nel 1848, di 387 nel 1860, di 443 nel 1861, di 493 nel 1866 e che è attualmente di 508.

Ma fin dal primo anno in cui cominciò a funzionare la costituzione piemontese si sentì la dif-

difficoltà di tenere riunita per più mesi la maggioranza assoluta di assemblee così numerose. Tali difficoltà naturalmente dovevano poi crescere dopo l'unificazione, in un paese come il nostro, di forma geografica così allungata, che rende assai grandi le distanze nella direzione nord e sud e dove per sopraggiunta le leggi non accordano ai rappresentanti altra indennità che il viaggio gratuito. Si cominciò quindi a dare mano mano una interpretazione sempre più larga a quella disposizione, defalcando dal numero legale dei componenti la assemblea quello dei collegi vacanti e delle elezioni duplicate.

Ma il guadagno era ben piccolo e questo primo espediente si trovò tosto insufficiente, per cui nel Senato prima, nella Camera dopo. (col regolamento del 1863), fu introdotto l'altro principio, secondo cui i membri « in congedo regolare non saranno computati per costituire il numero legale ». Nel regolamento del 1868 si equipararono ai deputati in congedo, quelli assenti per incarico della Camera. Per tal modo si rese assai meno frequente il caso in cui le sedute si debbono togliere per insufficienza di numero, onde il Senato può qualche volta funzionare con una settantina di membri, e la Camera poté una volta (18 giugno 1873) trovarsi in numero anche con soli 176 deputati.

Nei primordi si dava all'art. 53 l'interpretazione più ristretta, onde le sedute non incominciavano se non dopo l'accertamento del numero legale per mezzo della chiama. Ma in seguito prevalse la consuetudine di presumere l'esistenza del numero legale tutte le volte che non ne risultasse in modo evidente la mancanza. Secondo le disposizioni attualmente in vigore nelle due Camere, la Presidenza non è obbligata a verificare se l'assemblea sia in numero legale, tranne non ~~ne~~ venga for-

malmente richiesta da uno o più membri nel Senato, da dieci nella Camera.

Del resto non sarebbe possibile di dare un'interpretazione diversa all'art. 53 dello Statuto, perchè, se se ne volesse fare un'applicazione rigorosa, occorrerebbe, come giustamente osservano i signori Mancini e Galeotti, un contatore automatico a moto costante, che accertasse in ogni momento il numero dei deputati presenti nell'aula.

Ritenuto così per presunzione l'esistenza del numero legale, fino a che il fatto non venga a dimostrare il contrario, le assemblee potranno in ogni momento, non solo discutere, ma anche deliberare e il lavoro ne diventa immensamente più spedito. Quando poi dall'accertamento risulta che manca il numero legale, si deve procedere allo scioglimento dell'adunanza.

Si fa questione se, nella seduta successiva debba permanere l'effetto dell'accertamento eseguito allorchè esso ha dato risultati negativi. Noi riteniamo, con i signori Mancini e Galeotti, che la presunzione del numero legale debba risorgere ad ogni nuova tornata. E in vero ogni nuova tornata è un fatto giuridico completo, che comincia e finisce con certe date formali, onde, per il numero legale, non si può considerare come concatenata con la seduta successiva. A ogni nuova tornata la presunzione deve risorgere, come risorgono tutti gli altri fatti che la caratterizzano. Questa presunzione ha anche un ragionevole fondamento di fatto, poichè, nel frattempo, fra una adunanza e l'altra, il numero legale si può essere raccolto (1).

(1) Per il *Quorum* si veda la mia monografia: *Le Quorum dans les assemblées politiques*, in *Revue politique et parlementaire*, septembre 1902.

20. Per attendere ai loro lavori le Camere si dividono in comitati o nominano speciali Commissioni, il cui numero è più o meno grande secondo è più o meno grande il lavoro affidato a ciascuna Camera, secondo sono più o meno varie le occupazioni, cui essa deve attendere, e secondo anche varia il metodo, con cui è ordinato questo lavoro.

Le Camere inglesi di regola non si dividono in comitati e non hanno l'obbligo di rinviare all'esame di Commissioni tutti gli affari che vengono ad esse sottoposti.

Secondo il sistema ivi predominante, anche i progetti di legge non vengono discussi che dall'intera Camera riunita in Comitato (*Committee of the whole House*). Non pertanto le necessità pratiche hanno indotto ad apportare qualche modificazione a questo principio e hanno fatto mano mano introdurre eccezioni sempre più numerose a questa regola. Attualmente troviamo nel Parlamento inglese, Comitati e Commissioni non solo incaricate dello studio dei *bills* privati, ma anche chiamate a cooperare attivamente alla preparazione dei *bills* pubblici (1).

L'elaborazione di ogni *bill* privato esige poi la partecipazione di una Commissione espressamente nominata a questo effetto; per cui, oltre i numerosi Comitati temporanei e particolari, ogni Camera possiede tre Comitati permanenti incaricati di intervenire nella preparazione di questi *bills*.

Vengono nominati al principio di ogni sessione e rimangono in carica per tutta la durata di essa.

(1) Secondo il linguaggio tecnico del diritto parlamentare inglese, le Commissioni nominate dalla Camera si dicono *Committees*, Comitati; quelle nominate dal sovrano, *Commissions*, Commissioni.

Questi Comitati sono: il Comitato del regolamento (*select Committee of standing orders*) composto di undici membri, con un *quorum* di cinque. Questo Comitato statuisce su tutti i casi di omissione o d'irregolarità nell'adempimento delle formalità prescritte e su le domande presentate dalle parti per essere dispensate da tali formalità. Il Comitato di scelta (*Committee of selection*) composto dal presidente del Comitato del regolamento e da sette altri deputati nominati dalla Camera. Le sua missione consiste nel designare i membri che devono formare ciascuno dei comitati incaricati di esaminare i *bills* privati, tranne che quelli delle ferrovie e dei canali e a nominare i presidenti di ciascuno di questi Comitati. Finalmente, il Comitato generale delle ferrovie e dei canali (*general Committee on railway and canal bills*), di cui il presidente e i membri, che sono in genere in numero di otto, vengono nominati dal Comitato di scelta. Al principio di ogni sessione questo Comitato prende cognizione di tutti i *bills* che sono di sua competenza, divide quindi i progetti in un certo numero di gruppi, ciascuno dei quali deve essere esaminato da una Commissione speciale. Esso sceglie in seguito nel proprio seno i presidenti di ciascuna di quelle Commissioni. Questo Comitato è dunque in realtà composto di tutti i presidenti di Commissione, che, trovandosi per tal modo riuniti, possono frequentemente consultarsi ed avvisare ai mezzi per mantenere una certa unità nella giurisprudenza e nelle decisioni delle varie Commissioni.

Nella preparazione invece dei *bills* pubblici la Camera non ricorre all'assistenza di commissioni speciali che in quei casi assai rari, per i quali si richiedono inchieste e studi profondi. Alle volte, prima ancora che siano presentati disegni di legge sopra un dato argomento, sono nominate commis-

sioni con incarico di fare un'inchiesta sopra una questione determinata e presentare alla Camera una relazione, che potrà quindi servire come di base a un *bill*. Altre volte invece si sceglie una commissione per procedere a questi medesimi studi sur un *bill* già presentato e in parte discusso. Queste commissioni (comitati) vengono direttamente nominate dalla Camera, che le costituisce, sia con lo scrutinio di lista, sia, come accade più di sovente, con l'adozione di una lista presentata da un membro. Qualche volta anche la nomina viene confidata in tutto o in parte al comitato di scelta, e questa procedura è stata sopra tutto seguita rispetto ai *bills* aventi carattere misto, concernenti nel tempo stesso certi interessi generali e certi interessi speciali. Accade anche che le due Camere si mettano d'accordo per nominare una commissione mista, composta, metà di lordi e metà di *commoners*.

Nel 1882 poi la Camera dei Comuni aveva istituito due grandi comitati permanenti incaricati di procedere allo studio di certe categorie di *bills* pubblici.

Il tentativo non parve da principio facesse buona prova e l'anno seguente i comitati non esistevano più. Ma essi furono ristabiliti nel 1888. Ciascuno di questi comitati si compone di sessanta a ottanta membri nominati dal comitato di scelta per la durata di tutta la sessione. All'uno di essi vengono rinviati tutti i *bills* concernenti la legislazione propriamente detta, la procedura e l'organizzazione delle corti di giustizia; all'altro vengono rinviati i progetti relativi al commercio, all'industria, all'agricoltura.

Nel 1889 la Camera dei lordi ha organizzato alla sua volta quattro comitati permanenti sulla medesima base. Altri due comitati permanenti sono poi quello delle petizioni e quello dei conti pubblici,

il cui nome indica già le funzioni che esercitano (1).

Nei paesi del continente prevale in genere il sistema di dividere le Camere in sezioni, per lo più scelte a sorte, oltre a nominare poi un numero grandissimo di commissioni provvisorie o permanenti. Fra queste ultime troviamo da per tutto quella dei bilanci, delle petizioni, della verifica dei titoli, ecc. In alcuni paesi, come nel Portogallo, negli Stati Uniti. Americani, si nominano al principio di ogni sessione o legislatura e per tutta la durata di quella o di questa, tanti comitati per quanti sono gli affari, di cui si deve occupare la Camera e le materie su cui deve specialmente volgere la sua attività.

Nel Portogallo i comitati sono ordinariamente venti per la Camera bassa, composti di nove membri; e dodici per la Camera dei Pari composti da cinque a sette membri ciascuno. Obbligo di questi comitati è di prendere cognizione delle proposte e dei progetti di legge che si riferiscono agli oggetti per i quali vengono costituiti, e quindi esaminarli e discuterli. Così, una legge riguardante la pubblica amministrazione viene sottoposta al comitato dell'amministrazione pubblica, ecc. Questi comitati vengono nominati dal presidente e dalla Camera stessa, oltre s'intende gli altri comitati speciali che la Camera può costituire in ogni epoca e in considerazione di altri speciali oggetti.

Negli Stati-Uniti il sistema dei comitati speciali permanenti è ancor più sviluppato, si può anzi dire che quel paese offra il vero tipo di quel sistema. Colà infatti i comitati, in cui si divide ciascuna Camera, sono molto numerosi, così, nel 1892

(1) De Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1882, vol. III, p. 143 e seg.

erano 44 i comitati permanenti del Senato, la cui durata è quella dello stesso congresso (due anni). Essi vengono nominati a scrutinio, a maggioranza di voti e su liste che i partiti hanno già preventivamente preparato. Sono composti di un numero di membri che varia da due a tredici, sette o nove è peraltro il numero più comune. I senatori possono far parte di più di un comitato. I presidenti di ciascuno vengono direttamente nominati dal Senato stesso. Oltre a questi vi possono poi essere altri comitati speciali per la durata della sola sessione.

Nella Camera i comitati permanenti della legislatura erano nel medesimo anno 1892, cinquanta. Ciascun comitato era composto da tre a sedici membri; 11 e 13 costituivano i numeri più comuni. Ogni membro fa parte di un comitato, ma raramente uno fa parte di più alla volta. Oltre a questi, altri comitati, raramente eccedenti il numero di dieci, vengono di tanto in tanto nominati per oggetti di speciale attualità.

I membri dei comitati permanenti vengono nominati dal presidente (*speaker*) al principio di ogni congresso e seggono per la durata delle sue due sessioni. Il membro nominato per primo fa da presidente.

Da noi prevale generalmente il sistema degli uffizi. Al principio di ogni sessione le Camere si dividono per estrazione a sorte in un dato numero di uffizi, che sono cinque per il Senato e nove per la Camera dei deputati. Questi uffizi si rinnovano ogni due mesi con lo stesso sistema. Ciascuno uffizio si costituisce, nominando un presidente, un vice-presidente e un segretario.

Oltre a questi comitati precari, ciascuna camera nomina un numero di commissioni più o meno permanenti per l'adempimento di speciali funzioni. E così troviamo nella Camera la giunta perma-

nente pel regolamento e la giunta delle elezioni, la prima di nove, la seconda di venti deputati, nominati in entrambi i casi dal presidente dell'assemblea per la durata della sessione. La Camera poi nomina direttamente per lo stesso periodo di tempo:

1.° la commissione dei bilanci di 36 membri;
2.° la commissione delle petizioni di 18 membri;

3.° la commissione per l'esame dei decreti e mandati registrati con riserva dalla Corte dei conti, di 9 membri:

4.° la commissione di vigilanza sulla biblioteca della Camera, composta dei due questori e di tre deputati;

5.° le altre commissioni prescritte da leggi speciali (per l'abolizione del corso forzoso, per il consiglio d'amministrazione del fondo di religione e beneficenza di Roma, per il debito pubblico, per la Cassa depositi e prestiti, per il Fondo per il Culto).

Il Senato alla sua volta nomina quattro commissioni, che sono quella di finanza, quella per la verifica dei titoli, quella per le petizioni, quella per la contabilità interna e quella della biblioteca.

CAPITOLO IV.

PERIODI PARLAMENTARI.

SOMMARIO.

21. Legislatura.
22. Sessione.
23. Effetti della chiusura della sessione.
24. Inconvenienti che ne derivano.
25. Aggiornamenti.

21. I parlamenti sono organi che non funzionano di continuo, essi funzionano ad intermittenza e la



loro vita si divide in periodi. Il periodo più lungo — è la legislatura, la quale viene determinata dal tempo per il quale dura legalmente il mandato delle assemblee elettive. Questo periodo può chiudersi in due modi, o per la naturale decorrenza del tempo, durante il quale questo mandato può esercitarsi, o per la sua interruzione improvvisa. La decorrenza naturale si produce con lo spirare dal termine fissato dalla legge, il quale varia nei differenti paesi da un anno a sette. Il nostro legislatore ha fissato fra questi estremi un termine che non è tanto corto, nè tanto lungo, cioè il termine di cinque anni.

L'interruzione improvvisa ha luogo per lo scioglimento decretato dal Capo dello Stato. In tutti i governi rappresentativi degli Stati unitari è cioè conferita al Capo dello Stato la facoltà di sciogliere le Camere elettive, facoltà che esso esercita da solo o con la cooperazione di altri corpi politici, come il gabinetto, il Senato, ecc.

In qualunque modo accada la cessazione del mandato delle camere elettive, la legislatura costituisce sempre il periodo della loro esistenza, il periodo che va dalla loro costituzione allo scioglimento di esse.

Ma la legislatura non riguarda soltanto la Camera elettiva, essa si riferisce anche all'altro ramo del parlamento, quantunque non dà per tutto elettivo, nel senso che la chiusura della legislatura sospende anche il lavoro di quest'altro corpo; e ciò conformemente al principio fondamentale di diritto parlamentare, secondo cui le due assemblee devono lavorare di conserva e devono quindi avere comuni i periodi del loro funzionamento legale. Questo principio viene formulato dall'art. 48 del nostro statuto con le parole: « Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo. Ogni riunione di una Camera

fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli ».

Durante dunque la chiusura della legislatura rimane anche chiusa la sessione dell'altra assemblea.

22. La sessione costituisce appunto l'altro periodo, in cui si divide il lavoro delle assemblee parlamentari. Le sessioni sono le divisioni delle legislature, esse hanno nno scopo politico e uno scopo pratico. Uno scopo politico in quanto permettono al Capo dello Stato d'interrompere il lavoro parlamentare quando una ragione politica consiglia di sospendere il funzionamento di quelle assemblee; uno scopo pratico, in quanto servono, sia per dare alle Camere il necessario riposo dopo una data serie di lavori, sia per indurre quelle assemblee a concentrare il loro lavoro e a non disperdere le loro forze in adunanze sterili, sia finalmente per dar tempo al governo di preparare i suoi progetti e in genere il lavoro di cui dovranno occuparsi le camere.

La sessione viene perciò ordinariamente iniziata e chiusa dal Capo dello Stato che è meglio in grado di valutare queste ragioni di governo e anche di apprezzare debitamente le ragioni politiche di tale atto. Le costituzioni peraltro, pur concedendo al Capo dello Stato la facoltà di chiudere la sessione, restringono e regolano in vario modo questa facoltà. Così, ad esempio, l'art. 70 della Costituzione belga stabilisce che le Camere si devono riunire di pieno diritto ogni anno, il secondo martedì di novembre, a meno che non siano state riunite anteriormente dal re; e devono restar riunite ogni anno almeno 40 giorni. Anche la Costituzione francese contiene disposizioni consimili. La legge costituzionale 16 luglio 1875 conferisce al presidente della repubblica la facoltà di chiudere la sessione e di convocare straordinariamente le Ca-

mere. Ma è invece obbligato a convocarle quando la domanda ne viene fatta, nell'intervallo delle sessioni, dalla maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera. Le due Camere poi si riuniscono di diritto ogni anno, il secondo martedì di gennaio e devono rimanere riunite in sessione almeno cinque mesi l'anno.

In Inghilterra la sessione viene aperta e chiusa dalla Corona. Il monarca interviene personalmente a compiere questi atti o incarica una Commissione di lordi. Sebbene la legge scritta non obblighi colà il sovrano a riunire annualmente le due Camere (essa dispone soltanto che i decreti di convocazione debbano essere promulgati in un termine massimo di tre anni dall'epoca della dissoluzione), la consuetudine ha stabilito in modo indiscutibile la riunione annuale e la Corona è obbligata a sottomettersi. Le Camere vengono ordinariamente convocate verso il gennaio o il febbraio e la proroga o chiusura (che sono colà tutta una cosa) ha luogo verso luglio o agosto. Quando poi lo richiede l'urgenza degli affari, vi è anche una sessione d'autunno. Le sessioni sono ordinariamente annuali, per cui la legislatura si divide in tante sessioni quanti sono gli anni della sua durata.

Anche nei Paesi Bassi il diritto di aprire e di chiudere la sessione appartiene al monarca (art. 103 della Cost.), ma gli Stati generali si devono riunire almeno una volta l'anno e la sessione ordinaria si apre il terzo martedì di settembre (art. 100). Essa deve durare almeno venti giorni, tranne il re non faccia uso del suo diritto di dissoluzione (art. 103). Il re può anche convocare sessioni straordinarie quando lo crede necessario.

L'imperatore germanico ha il diritto di convocare, aprire, prorogare e chiudere il Consiglio federale e il Reichstag (art. 12 della Cost.). Ma le due assemblee devono essere convocate ogni anno. Il

Consiglio federale può essere convocato senza del Reichstag per preparare i lavori, ma il Reichstag non può essere convocato senza il Consiglio federale (art. 13). La convocazione del Consiglio federale deve aver luogo tutte le volte che viene domandata da un terzo dei voti che lo compongono (art. 14 della Cost.).

In Austria secondo la Legge costituzionale 21 dicembre 1867 (art. 10), il Reichsrath deve essere convocato dall'Imperatore ogni anno durante i mesi d'inverno. In Spagna il re ha il diritto di convocare, prorogare e chiudere le sessioni delle Cortes, ma esse devono essere convocate ogni anno (art. 32 della Cost.). Nel Portogallo il re apre e chiude le sessioni, ma la sessione deve essere aperta ogni anno il 2 gennaio e deve durare almeno tre mesi. La sessione che durerà meno di tre mesi non verrà computata sulla durata della legislatura (che è di tre anni), a meno che nel corso dell'anno vi abbia un'altra sessione, che duri per il tempo necessario a completare i tre mesi.

Anche da noi spetta al re il diritto di aprire e chiudere la sessione, ma le Camere devono venir convocate ogni anno.

Prevale dunque generalmente il sistema delle sessioni annuali, cioè della divisione del lavoro legislativo fatto in modo che ogni anno vi sia una nuova sessione. Malgrado ciò, da noi tende a costituirsi la pratica delle lunghe sessioni e il lavoro parlamentare è semplicemente sospeso durante i lunghi periodi delle vacanze estive o negli altri periodi feriali più brevi del corso dell'anno.

23. È ora importante determinare gli effetti giuridici della chiusura della sessione. Razionalmente e secondo i criterii del buon senso, la chiusura della sessione non dovrebbe avere altro effetto che quello di sospendere il lavoro parlamentare

effetti giuridici della chiusura della sessione

per un dato periodo di tempo. Essendo essa un periodo di sosta, un periodo durante il quale quegli organi cessano di lavorare, l'effetto di quella chiusura dovrebbe esser quello di render nulle e di nessuna efficacia giuridica le riunioni delle assemblee parlamentari durante questo tempo. Invece, nella gran maggioranza degli Stati, gli effetti della chiusura della sessione non si riducono a questo soltanto. La chiusura ha il potere, non solo di sospendere, ma di por termine anche a tutte le faccende pendenti, annullando il lavoro già fatto, quando esso non è portato a compimento; di far cessare tutti gli uffici e per lo più, anche quello della presidenza, di revocare il potere conferito alle commissioni. Insomma, essa produce un generale scombussolamento, una piccola rivoluzione nei lavori delle assemblee, costringendo la Camera al travaglio di Sisifo, perchè all'apertura della sessione devono ricominciare daccapo il lavoro interrotto, come se si fosse a caso vergine e il lavoro già fatto non avesse avuto luogo.

Perchè ciò? Non è facile rinvenire una ragione logica e giuridica di questa consuetudine. Logicamente non si capisce, perchè un periodo d'interruzione che non può e non deve essere che un semplice periodo di riposo, valga a produrre questo scombussolamento nel lavoro parlamentare. Giuridicamente non si giustifica questo annullamento del lavoro già fatto quando non interviene alcun mutamento negli elementi costitutivi dell'assemblea o nel loro mandato rappresentativo. Si può tutto al più ammettere che questi effetti debbano essere prodotti dalla chiusura della legislatura, poichè in tal caso gli organi rappresentativi perdono il loro mandato e nuovi elementi possono venir fuori dalle elezioni con mandato, con idee, diverse.

Ma quando le assemblee rimangono immutate e nulla si produce in esse di nuovo, -tranne la so-

sensione temporanea del loro lavoro, la consuetudine che fa annullare il lavoro non compiuto è, per lo meno, un controsenso.

Ma, se non logicamente e giuridicamente, la consuetudine si spiega dal punto di vista storico e politico. Con molta probabilità essa è sorta casualmente nella storia della costituzione inglese, dalla quale è poi stata importata nelle altre costituzioni europee. In origine colà non esisteva la distinzione in sessioni, per cui, ogni qualvolta si doveva convocare il Parlamento, se ne convocava uno nuovo. Esso rimaneva in vita finchè restava convocato. Appena cessati i suoi lavori cessava anche di esistere. Non vi erano quindi sessioni, o almeno le sessioni coincidevano con la legislatura. Per cui dovette naturalmente prevalere il sistema di ricominciare i lavori *ex novo* ad ogni nuova convocazione del Parlamento. Quando, in seguito, il medesimo Parlamento fu riconvocato e prorogato più di una volta, quella consuetudine doveva aver preso oramai piede e dalla chiusura della legislatura passò ad essere applicata anche alla chiusura della sessione (1).

Così, e non altrimenti si può spiegare l'origine di questa strana consuetudine. Sorta in tal modo, la politica ha trovato conveniente di conservarla, poichè si comprende subito quali possano essere i vantaggi politici di essa. Col suo mezzo il ministro può troncare improvvisamente tutti quegli atti del Parlamento, che non fossero graditi, non solo, ma può anche annullarli come se non fossero mai esistiti, il che, nella maggior parte dei

(1) Per tutta questa parte si veda la mia monografia: *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici*, e il recente scritto di Jean Reynand: *De la clôture de la session parlementaire*, Aix-en-Provence, 1909.

casi equivale a rendere definitivamente impossibile l'approvazione di essi. Un membro dell'opposizione è riuscito a far passare una proposta contraria alla vedute del Gabinetto, o pure un progetto da questo presentato scontenta una parte della maggioranza o rischia di non passare; il Gabinetto non ha che a chiudere la sessione e tutto ritorna nel nulla, tutto viene rimesso a stato vergine e il ministero viene tolto da ogni imbarazzo.

La consuetudine per tal modo, sorta da una specie di equivoco, doveva trovare nella politica un terreno così favorevole, da farla considerare come una norma indiscutibile di diritto parlamentare, malgrado la sua natura illogica e anti-giuridica. Come tale essa fu introdotta e rimase in molti paesi del Continente.

24. Ma gl'inconvenienti che ne derivano sono assai numerosi e troppo visibili, perchè nella pratica applicazione non si tentasse di lenirne almeno in parte gli effetti e di modificarne le conseguenze. E così, nella stessa Inghilterra, si è cercato di rimediarvi con l'introduzione di alcune consuetudini in senso contrario e con alcuni tentativi d'interpretazione larga della regola.

Rispetto ai *bills* privati infatti comincia ad introdursi una consuetudine contraria. Quando, col chiudersi della sessione, i *bills* privati non si son potuti discutere tutti, si sogliono emanare ordinanze con le quali si autorizzano i promotori di essi a sospendere i relativi procedimenti, in modo da poterli riprendere all'apertura della sessione, al punto in cui furono sospesi, senza bisogno di ripetere tutte le formalità precedenti. Questa differenza di trattamento dei *bills* privati è certamente suggerita dal loro carattere speciale. Essendo più lontani dalla politica e prevalendo in essi considerazioni obbiettive o ragioni giuridiche, l'assurdità del principio vi apparisce più manifesta. E

ragioni giuridiche (come anche motivi politici, che in questo caso agiscono in senso contrario alla regola) hanno indotto a riconoscere che il principio non debba essere applicato agli atti d'*impeachment* promossi dai Comuni come anche ai ricorsi per errore e agli appelli davanti la Camera dei lordi.

Rispetto all'*impeachment* è stato anzi riconosciuto che esso è un atto di tanta importanza, da sopravvivere, non solo dopo la sessione, ma anche dopo lo scioglimento della Camera. E insieme all'atto sopravvive anche la procedura, in guisa che essa si può riprendere al punto dove è stata lasciata.

Furono poi fatte anche proposte allo scopo di provvedere che, per mezzo di legge o di semplice deliberazione, si potesse rinviare un *bill* da una sessione ad un'altra. Tali proposte, discusse in Parlamento ed esaminate da apposite commissioni, non furono peraltro accettate, sembrando troppo radicali innovazioni della Costituzione e inconciliabili anche con la prerogativa regia. Ma è possibile che col tempo gli animi muteranno proposito e si comprenderà che la pratica attuale è troppo assurda per poter essere seguita, mentre la prerogativa regia non verrebbe a ricevere alcuna menomazione dalla pratica contraria, non potendo mai una prerogativa regia in uno Stato costituzionale risiedere in un abuso, quale è appunto la facoltà di annullare a ogni momento, con un semplice decreto, tutto il lavoro di un Parlamento.

E così, da noi si è notata una qualche differenza a tal riguardo, fra la Camera e il Senato; questo considerò qualche volta perfino una legislatura nuova come una continuazione di quella già chiusa. Nella Camera invece il principio opposto venne più rigorosamente applicato, ma ciò

non pertanto la Camera ha ripetutamente ripreso i disegni di legge nello stadio in cui erano pervenuti nella precedente sessione, deliberando peraltro sopra ognuno di essi singolarmente.

Non è poi stata ancor risolta la questione concernente la validità degli atti compiuti da una rappresentanza della Camera tra una sessione e l'altra. La Commissione che riferì sulla proposta d'inchiesta per le ferrovie meridionali, proponeva che il mandato e le operazioni della Commissione dovessero continuare anche nel caso di proroga e chiusura della sessione. Vi fu vivissima disputa nella tornata dell' 11 giugno 1869, ma non si venne ad alcuna conclusione, poichè a fine di troncare ogni contrasto in proposito, la Commissione accondiscese a recedere dalla sua proposta. In quell'occasione il deputato Mancini fece alcune osservazioni molto giuste, che vengono sempre più a confermare la ragionevolezza del sistema, che difendiamo. 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.

Ma se tale questione rimase insoluta, non si può dire lo stesso della funzione di sindacato della Camera, anzi deve ritenersi, secondo i raccoglitori dei nostri usi parlamentari, che, nell'esercizio della funzione ispettiva o di sindacato non possa farsi luogo a prescrizione o a decadenza di veruna specie. E così nella tornata del 18 maggio 1887 il deputato Franchetti ripresentava la relazione, che la Commissione incaricata di esaminare i decreti registrati con riserva aveva prodotto nella precedente sessione.

Onde in complesso si può dire che la nostra pratica parlamentare si mostri favorevole a una modificazione della consuetudine forse troppo cie-

camente imitata dall'Inghilterra. Le strane conseguenze, le ingiustificabili perdite di tempo che essa verrebbe a produrre quando fosse rigorosamente applicata, hanno fatto sentire il bisogno di raddolcirne possibilmente gli effetti dannosi con una serie di usi e di precedenti in senso contrario. La stessa lunghezza della nostra sessione parlamentare può in parte considerarsi come una conseguenza di questo fatto.

Stando infatti al nostro Statuto, le sessioni del nostro Parlamento dovrebbero essere annuali, invece è prevalso l'uso di protrarle per un tempo indeterminato, tanto che vi fu una legislatura (la XV) la quale non ebbe che una sola sessione. Ondè il lavoro parlamentare viene semplicemente sospeso per mezzo degli aggiornamenti, ottenendosi così gli effetti benefici della chiusura della sessione, senza averne quelli inutili o dannosi. In tal modo, non solo si evita l'inconveniente di dover rifare molto lavoro già fatto, ma anche si evita il discorso della Corona, formalità diventata oramai inutile.

25. E veniamo a parlare appunto degli aggiornamenti. Essi costituiscono una semplice sospensione del lavoro parlamentare, decretato per lo più dalle Camere stesse. Alcune costituzioni concedevano la facoltà dell'aggiornamento anche al capo dello Stato. Così, in Francia (Legge costituzionale 16 luglio 1875) il presidente può aggiornare le Camere. L'aggiornamento peraltro non può eccedere il termine di un mese, nè aver luogo più di due volte nella medesima sessione. Anche per la Costituzione belga (art. 72) il re può aggiornare le Camere; ma l'aggiornamento non può eccedere il termine di un mese, nè può essere rinnovato nel corso della sessione senza il consentimento delle Camere.

Nel nostro diritto parlamentare è ben distinto

l'aggiornamento dalla proroga. La proroga è un atto della Corona, un'attribuzione che essa possiede in forza dell'art. 9 dello statuto, il quale non pone alcun limite all'esercizio di esso; di modo che la Corona potrebbe prorogare le Camere anche per 11 mesi. Unico limite è l'obbligo di convocarle ogni anno, posto nello stesso articolo. E così fu possibile nel 1859 una proroga di nove mesi. In origine anzi le nostre Camere non si separavano, nemmeno nei mesi estivi, senza uno speciale decreto di proroga, che veniva letto alle assemblee, spesso convocate per ciò espressamente. Ma, dal 1873 in poi, quando interviene un tal decreto, esso prelude alla chiusura della sessione.

Gli aggiornamenti vengono deliberati dalla stessa Camera direttamente o indirettamente. Qualche volta, come nelle crisi di Gabinetto, è lo stesso Ministero che le invita ad aggiornarsi, come lo stesso Ministero può sollecitare i deputati a intervenire alle sedute. Col sistema delle lunghe sessioni è dovuta necessariamente sorgere l'abitudine degli aggiornamenti periodici nella ricorrenza delle feste di Natale, della Pasqua, come nei mesi d'estate.

Ma l'aggiornamento deve peraltro salvaguardare le prerogative della Corona; per cui, anche quando la Camera si fosse aggiornata a data fissa, la Corona può sempre anticiparne o differirne la convocazione o può anche chiudere la sessione.

Per evitare questi conflitti fra le decisioni della Camera e quelle del Governo, fu ritenuto preferibile di 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 possa cominciare una determinata discussione. Su tale

argomento la Camera suole accordare molta deferenza al suo presidente, il quale enuncia il differimento delle tornate, talora con e talora anche senza la formula: *non sorgendo opposizione ecc.* E così è stata anche riconosciuta al presidente la facoltà di prorogare l'aggiornamento quantunque fatto a data fissa.

Quando poi l'aggiornamento sia ad epoca indeterminata, il presidente, nel riconvocare la Camera, non solo procede d'accordo col Ministero, ma deve anche tener conto dei desideri dei deputati.

Il principio che le Camere devono sempre lavorare di conserva non trova applicazione quando si tratta degli aggiornamenti; e così una delle Camere può aggiornarsi e l'altra continuare nel suo lavoro, oppure una può riprendere le sue sedute prima dell'altra. La ragione risiede nel fatto che l'aggiornamento costituisce una sospensione occasionale di funzione da parte di una assemblea e non una vera interruzione del lavoro parlamentare; è un fatto interno, riferentesi all'economia delle sue funzioni, e non un fatto esterno riferentesi a tutta la vita del parlamento.

CAPITOLO V.

SEDUTE E DISCUSSIONI DELLE CAMERE.

SOMMARIO.

26. Numero, durata e importanza delle sedute nelle due assemblee.
27. Ordine del giorno.
28. La discussione.
29. La logica parlamentare.
30. Il galateo parlamentare.

26. Le sedute delle Camere nei paesi dove esistono due assemblee, non sono in genere eguali per numero, per durata e per importanza.

Le sedute delle Camere popolari (dei deputati, Camere basse, ecc.) sono ordinariamente più numerose, più importanti e più lunghe, massime nei paesi dove domina il parlamentarismo. Ciò è dovuta alla maggiore autorità e alla maggiore importanza politica che hanno acquistato tali assemblee.

Considerandosi esse quali la diretta emanazione della volontà del popolo, della opinione e del sentimento pubblico e quindi come le interpreti più sincere dei bisogni della comunanza; le discussioni vi acquistano un carattere più solenne, più grandioso, più interessante; le deliberazioni vi diventano più autorevoli, più imponenti, più decisive per il conseguimento del risultato finale. La stessa attenzione che ad esse a preferenza accorda il pubblico, la stessa eco larga che esse trovano nella pubblica opinione, contribuisce ad accrescere l'importanza e ad estendere gli effetti delle discussioni che hanno luogo nella Camera popolare e a gettare sempre più nell'ombra le discussioni e le sedute dell'altra Camera.

Così, per citare qualche esempio, prendendolo dal nostro paese, le tornate del nostro Senato, tra ordinarie e straordinarie sono in media 65 ogni anno e soltanto negli anni 1862, 1864, 1865 oltrepassarono il centinaio. Quelle della Camera hanno invece una media di 150 e qualche volta, come nel 1868, superarono le 200.

In Inghilterra la Camera dei lordi tiene abitualmente quattro sedute per settimana, mentre quella dei Comuni si riunisce cinque volte per settimana. Ma da noi si aggiunge poi il fatto che il Governo lascia spesso inoperoso il Senato o gli appresta il lavoro molto irregolarmente, tanto che ad esso manca spesso il tempo per una larga discussione.

Vi sono state proteste e lamenti in proposito, si sono dati anche alla presidenza, come vedremo,

i poteri necessari a fine di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per bene adempiere le proprie funzioni. Ma ciò finora non ha valso a nulla; il difetto è troppo insito nel sistema e nel modo di intendere i caratteri e i compiti rispettivi delle assemblee parlamentari, perchè possa essere facilmente corretto.

È poi appena necessario di far notare che con tal sistema si viene a falsare quasi del tutto la funzione che deve spettare ai Senati nell'economia degli Stati moderni, trasformandoli da organi cooperatori, in una ruota inutile e ingombrante del meccanismo politico.

27. Le sedute sono poi regolate dall'ordine del giorno, il quale non è che la lista delle materie disposte secondo l'ordine con cui devono venire trattate e discusse nelle Camere. L'ordine del giorno viene qualche volta fissato molti giorni avanti a quello al quale si riferisce, ma ordinariamente esso viene fissato alla fine della seduta per la seduta successiva. In questo i regolamenti parlamentari dei vari paesi sono in genere d'accordo.

L'ordine del giorno ha poi un'importanza assai maggiore di quello che può apparire a prima vista.

« Vi sono pochi atti, nota il Pierre, che influiscano in modo così diretto sulla vitalità interna delle assemblee e sulla loro esterna rinomanza. Il trionfo o la caduta di un progetto dipendono spesso dal posto che esso vi occupa. Una iscrizione inopportuna, troppo frettolosa, può compromettere le sorti di una riforma; e viceversa il relatore che si lascia sfuggire l'occasione per reclamarsi un posto, si espone a veder finire la legislatura senza che il suo lavoro venga esaminato » (1).

(1) Pierre, *Traité de droit politique*, Paris, 1893.

In Inghilterra l'ordine del giorno non ha il medesimo carattere che nei paesi del Continente e in genere negli altri paesi, e ciò perchè in quel Parlamento la distribuzione del lavoro delle sedute viene fatta dagli *ordini* e dalle consuetudini permanenti della Camera, quindi viene in molta parte sottratto al loro arbitrio di tutti i giorni. Infatti, nella Camera dei Comuni le sedute del lunedì e del giovedì sono riservate alla discussione delle leggi presentate dai ministri, quelle del mercoledì, alle leggi dovute all'iniziativa privata. Il venerdì è occupato dalla discussione delle leggi di finanza. La seduta del martedì comincia con l'esame delle mozioni, di cui è stata annunciata la presentazione e solo quando rimane ancora un certo tempo disponibile, la Camera riprende l'esame delle leggi, che sono innanzi ad essa. Inoltre, siccome il primo numero dell'ordine del giorno del venerdì è la costituzione della Camera in Comitato di *vie e mezzi* o *dei sussidi* per la discussione dei progetti finanziari, così ogni membro può presentare una mozione al momento in cui si propone « che la Camera si costituisca in Comitato ». Di guisa che vi sono nel fatto due sedute, quella del martedì e quella del venerdì, consacrate prima di tutto alle mozioni.

Peraltro, in circostanze eccezionali o verso la fine della sessione, queste disposizioni vengono spesso modificate e le misure del Governo vengono poste in testa all'ordine del giorno di ogni seduta.

Nella Camera dei Lordi invece questi regolamenti sono molto più elastici, essendo essa molto meno occupata dall'altra assemblea. Per cui gli affari vi vengono trattati nell'ordine con cui vengono iscritti nell'ordine del giorno, dando solo la

precedenza ai *bills* nei giorni di martedì e giovedì (1).

Gli ordini del giorno vengono in genere compilati dai presidenti delle rispettive assemblee, con la cooperazione più o meno larga delle assemblee stesse. Questa cooperazione varia nei diversi paesi e nelle diverse assemblee, potendo essere quasi del tutto indiretta, come nel Reichstag tedesco, o diretta ed attiva, come in diversi paesi parlamentari del Continente. Ma, ordinariamente gli ordini del giorno vengono concordati col Ministero, massime poi nei governi costituzionali, nei quali vige il principio che il Ministero deve avere la responsabilità dell'andamento del lavoro legislativo. Questa partecipazione del Governo apparisce specialmente sul finire delle sessioni, perchè allora si suole sempre dare la preferenza alle proposte del Governo, come abbiamo già visto per l'Inghilterra.

Ogni Camera peraltro si considera sempre come padrona del suo ordine del giorno, cioè come padrona di cambiarlo secondo se ne presenta la necessità, sia spostando la disposizione delle sue parti, sia rinviando ad altro giorno ciò che doveva discutersi in un giorno determinato. Ma, la facoltà di produrre questi cambiamenti suole essere circondata da alcune garanzie acciò non si producano quegli abusi, che verrebbero a rendere inutile la determinazione di un ordine del giorno con tutti i benefizi che possono derivarne, sostituendo ad esso il mobile capriccio di un'assemblea.

28. La discussione parlamentare deve poi svolgersi secondo alcune norme, che hanno lo scopo

(1) Erskine May, *Leggi, privilegi ecc. del Parl. inglese*, Trad. ital., *Bibl. di Sc. pol.*, Torino, 1888, p. 210 e seg.; De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Paris 1887, vol. III. p. 357 e seg.

di renderla ordinata ed efficace e di assicurare ai lavori parlamentari la maggiore speditezza conciliabile con i diritti dell'assemblea. Queste norme sono variamente formulate ed intese nei regolamenti e negli usi delle assemblee politiche dei vari Stati, onde variamente raggiungono lo scopo cui sono dirette.

Alcune di queste norme si riferiscono ai poteri del presidente. Il presidente ha da per tutto il diritto di concedere la parola e di toglierla, per cui i membri non possono discorrere senza aver prima chiesta ad esso la parola ed ottenuta espressamente. Fa eccezione a questo principio la Camera dei Lordi inglesi, dove gli oratori prendono la parola senza domandarla al presidente, e quando più oratori si alzano contemporaneamente, è l'assemblea che decide chi deve parlare per primo. Ma ciò è dovuto alla poca autorità che in quella Camera, per ragioni del tutto speciali, viene accordata al presidente.

Si riconosce poi generalmente al presidente il diritto di richiamare all'ordine quei membri che in qualunque modo e per qualsiasi ragione, turbano l'ordine e l'andamento della discussione; come anche il diritto di richiamare alla questione coloro che divagano e si allontanano dall'argomento, su cui la Camera discute.

Altre di queste norme si riferiscono agli oratori, che devono discutere, ai quali viene generalmente imposto l'obbligo d'isciversi preventivamente e viene riconosciuto il diritto di essere iscritti secondo l'ordine con cui domandano la parola, e ciò, sia per evitare confusioni, sia per conciliare i diritti di tutti alla parola, sia anche per impedire possibilmente i discorsi poco meditati. Un sistema ideale di discussione, che alcuni regolamenti peraltro hanno cercato d'introdurre, è quello di far parlare alternativamente gli oratori favore-

voli e quelli contrari alla proposta in discussione, perchè allora si produce il vero dibattito e l'assemblea assiste allo svolgimento ordinato delle ragioni dei due campi avversari e quindi allo svolgimento delle critiche mano mano dagli uni rivolte agli altri e da questi ribattute. La discussione di un'assemblea numerosa viene allora ad avere i pregi di una discussione che si svolge fra due individui uniti ai pregi di quella che si svolge fra molti individui.

Se non che il sistema è di assai difficile attuazione, sia perchè non è sempre possibile di scindere gli oratori in queste due opposte categorie, sia perchè bisogna stare alle dichiarazioni di essi quando si procede all'iscrizione e queste dichiarazioni non sono sempre conformi alla verità.

Gli oratori iscritti non devono poter parlare più di una volta o due, perchè altrimenti la discussione non avrebbe mai termine e i lavori parlamentari si protrarrebbero per un tempo indeterminato con grave danno della cosa pubblica. Ma, indipendentemente da ciò, i regolamenti delle varie assemblee riconoscono ai membri il diritto di prender la parola in certe circostanze eccezionali. Una di queste è il *fatto personale*, che il regolamento della nostra Camera definisce in questo modo, dandogli forse una portata troppo ampia: « è fatto personale l'essere intaccato nella propria condotta, o il sentirsi attribuire opinioni contrarie alle espresse » (art. 80).

Un'altra circostanza è il richiamo al regolamento; e una terza è la posizione della questione. Per questi due ultimi casi è forse preferibile di affidarsi interamente alla intelligente direzione del presidente. Avendo egli soltanto la facoltà di dirigere la discussione, è più conveniente che egli solo abbia la facoltà di richiamare all'osservanza

del regolamento e di porre o vigilare che siano ben poste le questioni, sulle quali si discute.

Ad ogni modo, lasciando ai membri la facoltà della parola in questi due ultimi casi, si capisce che essa debba venir loro accordata immediatamente o almeno a pena abbia cessato di discorrere l'oratore che teneva la parola in quel frattempo. Lo scopo per cui si chiede la parola rispetto a questi due fatti verrebbe del tutto frustrato quando la si dovesse concedere alla fine della discussione o della seduta.

Può sorgere invece questione intorno al momento in cui devono essere svolti i fatti personali. Permetterne lo svolgimento alla fine della discussione o della seduta è forse in massima la soluzione migliore, non sembrando ragionevole che per fatti di piccola importanza o per semplici questioni di puntiglio si debba interrompere la discussione e arrestare il lavoro dell'assemblea. Ma vi possono essere fatti personali, che valgono a gettare una luce, sia pure indiretta, sulla stessa discussione o sono di natura tale, da richiedere una immediata spiegazione per dissipare equivoci o non lasciare strascichi di rancore. Per cui sembra preferibile anche qui il sistema di rimettere al criterio del presidente la determinazione del momento in cui, volta per volta, si debbano svolgere i fatti personali, pur stabilendo la regola generale, che essi debbano essere svolti alla fine della discussione e della seduta. Un tal sistema è più in armonia con l'elasticità che richiede il diritto parlamentare, specialmente in questa parte.

X Altre norme si riferiscono al modo come debbono essere fatti i discorsi. Gli scrittori sono in genere d'accordo nel respingere i discorsi letti e quindi precedentemente scritti, perchè essi trasformano l'assemblea in un' accademia e rendono quindi la discussione poco proficua e feconda. E

in genere i regolamenti vietano o restringono l'uso dei discorsi scritti. Secondo il regolamento della nostra Camera la lettura dei discorsi non deve eccedere i quindici minuti; ma questa norma viene applicata con molta indulgenza (1), e il regolamento del Senato non esclude neppure la lettura dei discorsi dei senatori assenti. Bisogna poi notare che l'esclusione dei discorsi scritti non elimina che solo in parte l'inconveniente che si vorrebbe evitare, però che molti, pur senza leggere, non fanno che recitare a memoria il discorso precedentemente scritto.

Al buon andamento, alla fecondità, alla speditezza della discussione, più di tutte queste norme contribuisce l'organizzazione e la disciplina dei partiti politici. Quando i partiti politici sono bene organizzati e disciplinati, non si ha quella quantità enorme di oratori, la maggior parte dei quali hanno poca o nessuna competenza nelle cose che trattano e discorrono quasi esclusivamente per i loro elettori; non si hanno quegli incidenti numerosi, quelle interruzioni, quei fatti personali, i quali muovono il più delle volte dalla intemperanza, dal puntiglio, dall'ambizione di mettersi innanzi e di far parlare di sé: non si hanno quei discorsi sconclusionati e pieni di divagazioni, i quali non fanno fare un passo all'argomento che si discute; e quindi non si ha quel disordinato succedersi di ragionamenti e di proposte, che non hanno nulla che vedere le une con le altre e impacciano inutilmente il lavoro parlamentare e valgono a renderlo lento, confuso e poco fecondo. Ogni partito mette allora innanzi i suoi oratori, persone abili e competenti e la discussione si svolge ordinata e spedita, mentre i diversi aspetti

(1) Mancini e Galcotti, op. cit., p. 140.

delle questioni vengono esaurientemente esaminati con i criterii, ai quali s'ispirano le diverse tendenze politiche. I rappresentanti dei diversi partiti si possono poi mettere d'accordo sulle proposte da presentare, e queste saranno fra loro organicamente coordinate, in modo che i lavori dell'assemblea, oltre che fecondi, riusciranno anche armonici e coerenti.

29. A questa parte del *Diritto parlamentare* appartengono le *norme* della logica parlamentare, cioè quella parte della logica parlamentare, che può essere giuridicamente fissata e resa obbligatoria per mezzo di usi o di regolamenti. Non è qui il caso d'indicare quale sia questa parte della logica, nè quanti principii di essa siano già stati fissati negli usi e nei regolamenti dei vari paesi; qui indichiamo solo alcuni esempi che possono valere a far meglio comprendere questa parte del diritto.

Uno dei fondamentali principii di ogni discussione è che, tanto coloro che discutono, come coloro che ascoltano, abbiano costantemente rivolta la mente all'oggetto preciso su cui si discute. Senza questa condizione la discussione non potrà mai conservarsi logicamente unita sopra un dato argomento, e mentre diventano frequenti le digressioni da parte degli oratori, diventano anche frequenti le divagazioni nelle menti di coloro che ascoltano. La discussione quindi perderà gran parte della sua efficacia, nè riuscirà ad approfondire tutti i lati della questione in esame. I benefici effetti della concentrazione mentale, che costituiscono come il microscopio di colui, che esamina un dato argomento, non potranno in tal modo venir conseguiti, o rimarranno inutili se in qualche modo conseguiti con lo studio e gli sforzi di qualche oratore.

Questo è adunque uno dei fondamentali principi della logica parlamentare; esso può dare origine a più di una disposizione di diritto. Una di esse potrebbe essere l'obbligo di collocare, secondo la proposta del Bentham, un quadro in ciascuna aula parlamentare, su cui si dovessero mano mano scrivere gli argomenti, intorno ai quali si discute e si delibera. Quello scrittore infatti pensava che la semplice lettura di una proposizione non possa dare intorno ad essa che una cognizione imperfetta e passeggera e non permette di fissarne bene nella mente le varie parti, massime se alquanto lunga e complessa. Per cui può accadere che anche oratori esercitatissimi incorrano in errori involontari circa i termini precisi in cui è stato messo l'argomento che si discute e il pubblico degli ascoltatori non possa ben seguire gli oratori che si fondano su termini elastici, nè sia in grado di constatare quando o fino a che punto essi escano dall'argomento preciso. Se si vuole quindi che l'argomento rimanga presente allo spirito di tutti, è necessario tenerlo presente ai loro occhi.

Da ciò può in parte discendere anche l'altra norma di diritto parlamentare che obbliga la preventiva stampa e distribuzione ai membri di ciascuna assemblea delle proposte intorno alle quali si deve discutere. Questa distribuzione oltre allo scopo di mettere ciascuno a giorno preventivamente degli argomenti, che si devono discutere, può anche servire a far sì che ognuno possa avere sotto gli occhi, nel momento della discussione, le proposte precise intorno alle quali essa si svolge.

Da qui ancora l'altro principio di diritto: « quando una proposizione è in discussione, nessun'altra può ammettersi fino alla formale deliberazione della prima, ad eccezione che fosse un

emendamento, od una proposizione di dilazione » (1).

Da qui finalmente il diritto del presidente di porre la questione o di richiamare alla questione gli oratori, diritto che, come abbiamo veduto, è stato concesso in parte ai membri, dando ad essi facoltà di parlare per la posizione della questione.

Altri esempi di questo genere li vediamo prendendo a caso uno dei regolamenti delle Camere, il regolamento della Camera belga. All'art. 24, le cui disposizioni corrispondono, in parte, a quelle dell'art. 50 del regol. del nostro Senato, troviamo che « i reclami per l'ordine del giorno, per la priorità e per i richiami al regolamento hanno la preferenza sulla questione principale e ne sospendono sempre la discussione. La questione preliminare, cioè se vi sia luogo a deliberare, la questione sospensiva, cioè se vi sia luogo a sospendere la deliberazione o il voto durante un tempo determinato, sono messi ai voti prima della proposizione, principale ».

Anche queste sono norme giuridiche imposte dalla logica parlamentare. È infatti logico, ad esempio, che i richiami al regolamento abbiano la precedenza sulla questione principale: però che senza l'osservanza del regolamento non è possibile l'ordine e la regolarità nella discussione. E così è anche logico che la questione preliminare e la sospensiva vengano messe ai voti prima della questione principale, però che prima di procedere a ogni discussione e votazione, occorre determinare se siavi luogo a deliberare o se si debba differire la deliberazione.

Si comprende parimente il carattere logico del-

(1) Garelli, *Prime regole di logica parlamentare*, Savona 1849.

l'art. 25: « L'ordine col quale si devono mettere ai voti le questioni deve essere tale, da permettere a tutte le opinioni di potersi produrre il meglio possibile. Si seguono perciò le regole seguenti: in una proposizione racchiudente parecchie questioni, la divisione è di diritto allorchè viene domandata. Allorchè parecchie proposte sono fatte sopra un medesimo punto, le proposte che possono venir messe ai voti senza escludere il voto delle altre, hanno la priorità; fra le proposte che si escludono a vicenda per la votazione, la priorità viene attribuita a quelle che hanno maggiore estensione.

30. Finalmente appartengono sopra tutto a questa parte del diritto parlamentare le norme che possono chiamarsi di galateo o urbanità parlamentare. Comprendono esse le regole della convenienza parlamentare, del rispetto e del riguardo che i componenti dell'assemblea reciprocamente si devono, come del rispetto che devono all'assemblea stessa di cui fanno parte o al pubblico in presenza del quale discutono; e sono in genere ispirate ai principii del vivere civile e cortese. Dalla osservanza di esse deriva quella gentilezza di modi e di rapporti, che smussa gli attriti delle parti e delle opinioni contrarie, e mentre agevola il funzionamento delle assemblee, rende più proficua e feconda la cooperazione di tutti al lavoro comune. Esse agiscono indirettamente anche sull'andamento logico e regolare della discussione, però che prescrivono il modo di evitare le personalità o di farle sparire quando hanno avuto luogo, di comporre onorevolmente e pacificamente le questioni d'onore, o d'impedire che sorgano, di togliere di mezzo i puntigli o di eliminare gli scherzi, quando l'imprudenza degli uni e la eccessiva permalosità degli altri abbia potuto fornire occasione a qualche offesa di amor proprio; e così via di seguito.

Ora, di tutte queste regole, alcune hanno e conservano sempre il carattere di norme di convenienza, altre possono invece trasformarsi in norme giuridiche, allorchè gli usi delle Camere o i regolamenti le rendono obbligatorie. E in questa, forse meglio che in qualunque altra parte del Diritto costituzionale si può osservare il fenomeno del graduale passaggio delle norme non giuridiche in norme giuridiche. Quivi infatti troviamo tutta una categoria di norme che hanno ancora un carattere misto e sono in parte giuridiche e in parte regole di convenienza. Esse occupano una zona intermedia, dove agiscono e s'incrociano i due fattori onde proviene l'obbligatorietà di una norma e dove nessuno ha ancora acquistato il decisivo sopravvento sull'altro. Il diritto non ha ancora occupato interamente questo campo e pure molte di quelle norme si presentano con un carattere tale di obbligatorietà, da confondersi quasi con le norme giuridiche meglio specificate e accompagnate dalle più esplicite sanzioni.

Prendiamo ad esempio una di queste norme, una di quelle più generalmente ammesse e rispettate: « è sconveniente ogni allusione al Capo dello Stato e massime il riferire l'opinione personale di lui ». Questa norma di convenienza parlamentare è, nei paesi costituzionali, una conseguenza del principio della irresponsabilità del Capo dello Stato, è della corrispondente responsabilità dei ministri; ma in genere essa non si trova scritta nei regolamenti delle Camere. Si deve considerare come una semplice norma di convenienza o si deve considerare invece come una norma giuridica? Essa ha un po' i caratteri dell'una e un po' quelli dell'altra. È norma di convenienza, perchè suggerita dal rispetto che ogni suddito deve al Capo dello Stato per non far servire il suo nome come strumento al raggiungimento di un proprio scopo,

e dal rispetto che ogni membro deve all'assemblea per non lederne in qualche modo l'indipendenza, tirando in campo l'autorità di quell'organo supremo. È norma giuridica, perchè conseguenza, come abbiamo detto, dello stesso regime costituzionale e resa più o meno obbligatoria dalle consuetudini dei vari parlamenti.

Ma, pur appartenendo ancora a questa zona incerta del galateo parlamentare, è peraltro indubitato che in essa il carattere giuridico è più accentuato del carattere di semplice convenienza, per cui essa potrà benissimo assumere una veste giuridica più precisa ed essere accompagnato da una specifica sanzione, senza che peraltro venga a soffrirne la sua indole.

Altre di queste norme non si prestano invece ad assumere una veste giuridica precisa, la loro indole vi si rifiuta e non possono non riuscirne più o meno snaturate allorchè vi si sforzano. Non sarebbe, ad esempio, possibile, di formulare giuridicamente e di rendere giuridicamente obbligatoria una norma come questa: « è necessario che i disputanti non si riscaldino mai nella disputa, nè vengano a maniere poco convenienti all'urbanità e al sapere » (1).

In questa zona incerta vi sono dunque:

1.º norme le quali a poco a poco possono assumere il carattere di norme giuridiche;

2.º norme che per la loro indole conservano sempre un carattere misto e incerto tra quello giuridico e quello di convenienza;

3.º norme che hanno sempre il carattere di norme di convenienza e si rifiutano ad assumere qualsiasi carattere giuridico. Il diritto parlamentare non si può veramente occupare che delle

(1) Garelli, op. cit., p. 202.

prime, lasciando le ultime al Galateo parlamentare e le seconde alla zona di limite fra le due discipline.

Fra le norme del Galateo parlamentare che sono entrate nel dominio del diritto possiamo indicare le regole prescritte ai membri del Parlamento inglese, così compendiate dal De Franqueville:

- 1.° scoprirsi allorchè si entra e allorchè si esce;
- 2.° non passare tra lo *speaker* e l'oratore;
- 3.° rimanere al proprio posto;
- 4.° non leggere;
- 5.° non parlare o interrompere l'oratore (1).

Alcune di queste regole vengono espressamente imposte dagli ordini permanenti delle Camere, altre sono basate su vecchie consuetudini. Così, quanto alla prima, gli *standing orders* dei Lordi vogliono che « ogni lord che entra nella sala, deve dare o ricevere il saluto dell'assemblea » (2).

Nella Camera dei Comuni invece non esiste a tal proposito alcun ordine permanente, ma un antico uso, che ha forza di legge, vuole che ogni membro nell'entrare, nell'uscire o nel cambiar di posto, si scopra e saluti il presidente. Questa consuetudine è molto antica, e, come nota il Palgrave, veniva già segnalata da uno scrittore di due secoli fa, che paragonava i membri dei Comuni a degli scolari, che domandano al maestro il permesso di uscire.

Da tutto ciò adunque chiaramente apparisce come le norme parlamentari si fondino per questa parte sul galateo parlamentare, ma differiscano da esso per il loro carattere giuridico; sono, per modo di dire, un galateo giuridico. Accade per

(1) De Franqueville, op. cit., vol. III, p. 74. Con qualche differenza: Broglio, *Norme parlamentari*, pag. 22 5.

(2) *Lord's standing orders*, XVII.

esse ciò che accade per quella parte della logica parlamentare, che diventa diritto parlamentare.

CAPITOLO VI.

LA VOTAZIONE.

SOMMARIO.

31. Votazione e verifica.
32. Modi di votazione.
33. Sistemi di votazione: in Inghilterra.
34. Nei paesi del continente.
35. L'astensione.
36. Motivazioni e dichiarazioni di voto.

31. La votazione, che in genere suole seguire alla discussione, è l'espressione della deliberazione dell'assemblea, o a meglio dire, il modo con cui la assemblea come corpo manifesta la sua volontà.

Nella votazione bisogna distinguere anzi tutto il modo di votazione dalla verifica di essa. La prima è veramente l'atto con cui l'assemblea esprime il proprio volere, la seconda è invece la maniera di accertare la votazione già fatta.

A rigore dunque la seconda non costituisce una nuova votazione e perciò non può essere fatta se non dalle stesse persone che hanno preso parte alla prima votazione.

L'intromissione di nuovi elementi verrebbe a dare alla verifica il carattere di una nuova votazione e quindi ha l'effetto di annullare e non più di verificare quella precedente. La distinzione peraltro non è osservata con molto rigore nelle assemblee politiche, però che lo stesso interesse dei partiti consiglia ad essere larghi di maniche a questo riguardo.

Sono maniere di verifica del voto la contro-prova, che si fa specialmente nelle votazioni per alzata e seduta, invitando a rimaner seduto

chi si era prima alzato e viceversa; e la votazione per divisione, invitando le parti che hanno votato in diverso senso a raccogliersi in gruppi entro la stessa sala o in locali differenti.

32. La votazione può essere pubblica o segreta. Come dice la stessa denominazione, la votazione pubblica è fatta in modo che tutti possano conoscere il voto dato dai singoli membri; la segreta invece permette a ciascuno di celare il proprio voto, di modo che si conosce il risultato finale e complessivo e non si conoscono i membri che hanno a produrlo in un senso o in un altro.

Molto è stato detto a favore dell'uno e dell'altro sistema e molto è stato discusso per stabilire a quale dei due bisognava dare la preferenza, ma a noi sembra indubitato che il voto pubblico debba preferirsi. Certo, il voto segreto assicura meglio l'indipendenza del votante, ma questo beneficio viene pagato a troppo caro prezzo, sottraendo cioè il votante al sindacato pubblico. Può perciò diventare un'arma a doppio taglio, perchè, se da una parte assicura la piena indipendenza agli onesti; agevola dall'altra la slealtà, la simulazione e la corruzione delle persone poco scrupolose. E poi, l'indipendenza che in questo caso si consegue è l'indipendenza degli animi deboli, che hanno bisogno di circondarsi del segreto per adempiere il proprio dovere. La vita pubblica ha bisogno di caratteri forti, che abbiano il coraggio di sostenere a viso aperto le proprie opinioni e di assumere piena la responsabilità dei propri atti. Questa condizione è così necessaria per uno Stato libero, che occorre promuoverla ad ogni modo, anche se dovesse costare una quantità di cattive votazioni.

Da ciò apparisce che il voto palese è più in armonia con lo spirito e col retto funzionamento del governo libero e in special modo, del governo

rappresentativo. La difesa di questo secondo sistema è stata assai bene fatta in poche parole dal Morellet, incaricato da una commissione speciale a sostenere questo metodo di votazione innanzi al Senato francese nella seduta del 26 giugno 1885.

Occorrono delle garanzie, egli notava, per impedire che il rappresentante abusi del potere che a lui si affida; « tra queste figura in prima linea la pubblicità dei loro voti. Questa pubblicità, sottomettendo ciascuno di essi al controllo generale, li costringe a non emettere se non quei voti che essi possano giustificare;... essa permette inoltre al corpo elettorale di conoscere meglio quale sia la loro condotta politica, e quando spira il loro mandato, di continuar loro o di ritirare la fiducia con piena conoscenza di causa.... Nessuno vorrà contestare che la pubblicità delle sedute costituisca uno degli strumenti più necessari al buon funzionamento del governo parlamentare, una delle più preziose garanzie delle libertà pubbliche. La libertà del voto ne è il completamento necessario. Essa deriva dal medesimo principio; essa è, per certi riguardi, anche più importante, perchè la pubblicità delle sedute non permette il controllo che sul piccolo numero di rappresentanti che prendono la parola, mentre la pubblicità dei voti rende possibile il controllo su tutti indistintamente » (1).

33. In Inghilterra i metodi di votazione sono molto semplici e si riducono a due: il voto per acclamazione e il voto per divisione. Il primo costituisce la regola, il voto di diritto o, a meglio dire, la votazione vera e propria; l'altro costituisce piuttosto un metodo di verificaione del voto.

(1) Citato dal Pierre, *Traité de droit politique*, Paris, 1893, pp. 1020-1021.

Proposta la questione dallo *Speaker*, i componenti della Camera gridano sì o no (*aye, no*). Ristabilitosi il silenzio, lo *Speakes* esprime la sua opinione che la maggioranza è stata per il sì o per il no.

Se il partito dichiarato in minoranza non reclama, questa decisione si considera come definitiva; se invece reclama, si procede al voto per divisione. Quando esso ha luogo, l'assemblea, dietro invito del presidente, si deve dividere in due parti. Altre volte la parte che votava per l'affermativa rimaneva nella sala, mentre ne usciva quella che votava negativamente. Ora invece quelli che votano per il sì passano dietro la poltrona del presidente, traversano il corridoio ad ovest ed entrano dalla porta d'entrata; quelli che votano per il no fanno il movimento inverso: escono dalla porta d'entrata, traversano il corridoio e rientrano per dietro la poltrona del presidente. Nel momento in cui i votanti passano per il corridoio (*lobby*), due membri che il presidente ha designato come scrutatori (*tellers*), segnano i loro nomi su liste stampate e fanno quindi il computo dei voti. I *tellers* comunicano al presidente il numero dei votanti in un senso o nell'altro e il risultato dello scrutinio viene quindi proclamato.

Allorchè vi è eguaglianza assoluta nei due sensi, alla Camera dei Lordi si applica la massima: *semper praesumitur pro negante*, cioè la mozione si considera come rigettata. Alla Camera dei Comuni invece, lo *Speaker*, che abitualmente non vota, esprime in tal caso la sua opinione e fa piegare la bilancia dall'una o dall'altra parte.

La vera votazione è poi sempre quella per acclamazione. Così accadde che nel 7 luglio 1854 un membro votò per il sì nella divisione, mentre aveva gridato no nella Camera; ma il presidente fece computare il suo voto con quelli negativi. Così anche valse la massima che chi contesta una vota-

zione, è costretto a votare nel senso della minoranza. Il voto poi non preceduto da divisione si considera come unanime. Questa presunzione è fondata sul fatto che ogni membro ha il diritto di provocare una divisione e la domanda di un solo è sufficiente perchè essa debba necessariamente aver luogo (1).

Un altro principio seguito in Inghilterra è che ogni membro presente nel momento, in cui viene posta la questione è assolutamente obbligato a votare. E così nel 3 febbraio 1881 furono con forza espulsi dalla Camera alcuni deputati che si ostinarono a non voler votare.

34. Di fronte a questi sistemi così semplici di votazione vediamo i sistemi numerosi e complicati del continente. Quivi troviamo votazioni per alzata e seduta, per divisione, per scrutinio pubblico, per scrutinio pubblico alla tribuna (come in Francia), per scrutinio segreto, e via discorrendo; e una serie di regole minutissime per stabilire quando deve adoperarsi un metodo piuttosto che un altro; regole, che invece di evitare i conflitti fra le varie forme di votazione, spesso li provocano o li rendono insolubili. Il voto segreto poi viene generalmente ammesso quasi da per tutto o in una forma o in un'altra; in alcuni paesi può essere domandato da un certo numero di membri, in altri è reso addirittura obbligatorio, almeno per certi casi. Da noi viene nientemeno imposto dallo Statuto « per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne il personale » (art. 63).

35. Come abbiamo già detto, in Inghilterra l'astensione non è permessa: i membri che sono presenti nel momento in cui viene posta la questione, sono costretti a votare.

(1) De Franqueville, op. cit., III, p. 100 e seg.

E infatti, come notava il Pierre, « la nazione dà ai suoi delegati i poteri per agire, non per rifugiarsi nel silenzio e la più elevata parola delle assemblee politiche è il voto » (1).

L'astensione è certo un mezzo assai comodo per cavarsi d'imbarazzo in molti casi, ma non è in armonia con lo spirito delle istituzioni rappresentative e produce una quantità di mali nel funzionamento delle assemblee parlamentari. E poi, sia che la rappresentanza s'intenda come una funzione, sia che s'intenda come un vero e proprio mandato, l'astensione non può giuridicamente giustificarsi né nell'uno, né nell'altro caso. Nell'uno e nell'altro caso l'obbligo principale del rappresentante è quello di deliberare, poiché la deliberazione è la conclusione e la parte veramente pratica del lavoro dell'assemblea, e chi si astiene, non delibera, non fa nulla, è una forza, che, nel momento più importante, si sottrae al lavoro comune. L'astensione favorisce le coscienze deboli e incerte; alimenta le indecisioni, le sospensioni di animo, i tentennamenti, che, dannosi sempre nella vita, riescono poi di gravissimo danno nella cosa pubblica, dove, come abbiamo detto, occorranò caratteri forti e aperti.

Le astensioni poi, allorchè diventano numerose, paralizzano il lavoro delle assemblee o tolgono autorità alle deliberazioni prese, e, in entrambi i casi, scemano il prestigio delle assemblee e anche dignità ai singoli membri.

Rispetto alle votazioni delle assemblee dovrebbe valere il principio a cui s'ispirava una legge attribuita a Solone, in forza della quale veniva punito colui che, nelle contese civili non si schierava con una delle parti contendenti. I motivi nei due

(1) Op. cit., pag. 1017.

casi possono essere diversi, ma il concetto fondamentale è in genere il medesimo.

S'intende poi, che per quanto rigoroso voglia essere un tal principio, esso non esclude una qualche eccezione individuale; ma essa dovrebbe restringersi al solo caso in cui i membri sono direttamente interessati alla questione su cui si deve deliberare. Allora per altro più che un'eccezione al principio, si ha l'applicazione di un principio diverso, quello cioè di non mettere il rappresentante nella condizione di dover votare in causa propria o di dovere scegliere fra l'interesse pubblico e quello personale, e ciò sia per non sottoporre a troppa dura prova la moralità del rappresentante, sia anche per non fornire esca ai giudizi sfavorevoli, quantunque spesse volte ingiustificati, da parte del pubblico. In questo caso peraltro val meglio che i membri si allontanino dall'assemblea prima che venga posta la questione, anzi che presentare lo spettacolo di allontanarsi nel momento, in cui si deve votare o di rimanere nell'assemblea stessa indifferenti mentre gli altri votano. L'esempio della indifferenza, anche apparente, non è mai edificante nella vita pubblica.

Sfortunatamente anche in questo i paesi del continente si mostrano inferiori all'Inghilterra. In essi l'astensione è generalmente ammessa in un modo o in un altro e in alcuni paesi è diventata addirittura un'istituzione e un mezzo lecito di lotta per i partiti. Nel Belgio, ad esempio, che è pure uno dei paesi ove essa è meno favorita, l'astensione vi è pure esplicitamente ammessa, quantunque, con qualche condizione. Così troviamo nell'art. 31 del regolamento di quel Senato: « ogni membro è tenuto a votare, o, se si astiene, a far conoscere i motivi della sua astensione ». Una disposizione consimile si trova nell'art. 29 del regolamento della Camera (« ogni membro presente nella Camera il

quale si astiene di votare allorchè la questione viene messa ai voti, sarà invitato dal presidente, dopo l'appello nominale, a far conoscere i motivi che l'inducono a non prendere parte al voto »).

Nel nostro Parlamento poi, specialmente nella nostra Camera, l'astensione tende a diventare, se pure non è già divenuta, un fatto regolare, quasi un sistema: e basta, per convincersene, di leggere le classificazioni che furono a tal proposito costretti a fare i solerti raccoglitori dei nostri usi parlamentari. Così, essi distinguono l'astensione tacita e l'espressa. La prima ha luogo nelle votazioni per alzata e seduta, in quella per schede e nello scrutinio segreto. Nella prima, i membri che si astengano rimangono seduti a ogni prova; nella seconda, depongono nell'urna la scheda in bianco, nell'ultima, non depongono le palline.

L'espressa ha luogo nelle votazioni nominali, nelle quali, invece di rispondere *si* o *no*, quegli che intende di astenersi risponde: *mi astengo*, e nella votazione a scrutinio segreto, consegnando le palline al presidente.

L'astensione può ancora distinguersi in individuale e collettiva, e quest'ultima in irregolare e regolare. Si comprende dalle stesse denominazioni il carattere delle due prime forme; quanto alle seconde, è regolare, sempre secondo la classificazione dei suddetti raccoglitori, quando il partito o il gruppo che intende di astenersi lo dichiara espressamente; è irregolare quella che si manifesta invece con l'uscire dall'aula nel momento della votazione, turbando in tal modo le funzioni dell'assemblea, perchè l'allontanamento dall'aula di parecchi membri può impedire che si raggiunga il numero legale e quindi può rendere la votazione nulla (1).

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 301 e seg.

Per noi tutte queste forme di astensione sono irregolari, però che se questa ultima turba immediatamente le funzioni dell'assemblea, le altre le turbano in modo indiretto e mediato e maturano sempre il carattere della rappresentanza.

36. Un'altra consuetudine molto in uso nei paesi del continente è la motivazione o dichiarazione del voto. I regolamenti in genere non ne fanno parola, tranne che in certi paesi e in certi casi; ma gli usi generalmente la tollerano, se non per tutte, almeno per alcune votazioni.

Così, ad esempio, in Francia si ammette, non propriamente la motivazione, ma una spiegazione sommaria del voto allorchè si tratta di uno scrutinio pubblico che ha eccezionale gravità; la Camera può anche ammettere una dichiarazione collettiva fatta da un membro a nome di molti suoi colleghi. Ma queste spiegazioni devono aver luogo *avanti il voto* e non possono essere presentate dopo lo scrutinio: tanto meno poi l'indomani del giorno della votazione. Non è poi permesso di entrare nella discussione generale sotto pretesto di spiegare il proprio voto.

Quest'uso risulta poi da una tolleranza, non da un diritto; per cui, quando le spiegazioni del voto diventano troppo lunghe o troppo numerose, il presidente può domandare alla Camera che si proceda alla votazione senza ulteriori ritardi.

Anche da noi la consuetudine ammette a dichiarare il loro voto quei membri dell'assemblea che, come dicano i suddetti Mancini e Galeotti, esprimono un *pensiero collettivo* (1). Sembra peraltro che non solo a questi venga accordato, ma in genere a tutti coloro che lo domandano, di modo che è degenerato in abuso ciò che dovrebbe essere

(1) Op. cit., pag. 304 e seg.

un semplice atto di tolleranza; e le numerose dichiarazioni di voto fanno perdere alle Camere un tempo non indifferente.

Oltre a ciò si è introdotto anche l'uso della dichiarazione posteriore al voto per opera di quelli che non vi hanno partecipato. E queste dichiarazioni si fanno, o verbalmente, o per lettera o anche per telegramma. Non mancano neppure esempi di voti manifestati per lettera prima della votazione. Ed è stato financo ammesso che possa essere dichiarato il voto dato in uno scrutinio segreto con questo ragionamento: « lo Statuto dice che il voto è segreto, ma libero è a ciascuno, nello stesso modo che lo manifesta nel suo discorso, di manifestarlo mediante una dichiarazione » (1).

Noi crediamo che queste motivazioni o dichiarazioni di voto siano contrarie allo spirito del diritto parlamentare e al retto funzionamento degli istituti rappresentativi. Il momento propizio per manifestare la propria opinione è quello della discussione; è allora che ognuno deve esporre le proprie vedute, criticare o difendere le vedute degli altri e dichiarare anche le proprie intenzioni intorno al voto che si propone di dare. In questo momento ogni opinione può riuscire utile ad illuminare l'assemblea e feconda di risultati per la influenza che eserciterà sull'indirizzo della discussione. Ma una volta che questa è chiusa o terminata, le dichiarazioni di voto non devono essere più ammesse, nè per principio, nè per tolleranza, altrimenti sarebbe un ritornare indietro e riaprire sotto un altro aspetto la discussione, prolungandola così all'infinito.

(1) Parole del senatore Musio nella tornata del 21 maggio 1869.

E poi quale è lo scopo di queste dichiarazioni?

Dal punto di vista giuridico esse, o non producono alcun effetto o ne producono uno disastroso, onde riescono inutili nel primo caso, dannose nel secondo. Sono inutili, se fatte prima del voto, perchè dopo la discussione i componenti dell'assemblea si sono oramai fatti un criterio della questione, hanno acquistato una convinzione e hanno deciso di votare in un dato modo. Il loro convincimento non verrà quindi scosso e la loro decisione non verrà tanto facilmente mutata dall'influenza di queste dichiarazioni postume. Sono inutili, se fatte dopo il voto, perchè non hanno la forza d'infirmare la votazione, la quale sarà sempre valida, quali che esse siano, e la deliberazione presa avrà naturalmente il suo corso, non ostante la dichiarazione di molti voti contrari.

In entrambi i casi possono poi produrre un effetto disastroso, in quanto agiscono sull'autorevolezza e sulla forza morale della deliberazione stessa, sia mettendo troppo in luce la varietà e disparità dei motivi onde i votanti furono indotti a votare in un senso o nell'altro, sia togliendo molta efficacia a parecchi voti, col mettere in evidenza le restrizioni o la condiscendenza con cui furono dati.

Si tratta ad esempio di votare una legge; se A dice di votarla perchè la crede in conformità col programma del partito; se B dice di votarla per non compromettere il ministero; se C dichiara di votarla per non avere di meglio e nella speranza che il ministero voglia introdurvi con successivi progetti le necessarie modificazioni; se D afferma di votarla a condizione che il ministero ne lenisca o modifichi in questo o quell'altro senso gli effetti per mezzo dei regolamenti, che la magistratura l'interpreti e l'applichi, con questo o con quell'altro criterio, e via discorrendo; se la votazione

e insomma preceduta da numerose dichiarazioni di questo genere, essa sarà giuridicamente valida senza dubbio; ma la legge che effetto morale produrrà sulla coscienza pubblica?

Essa verrà considerata come il risultato di un semplice compromesso o del casuale incontro delle opinioni più disparate e dei moventi più opposti; non apparirà mai come l'emanazione genuina della maggioranza della assemblea, come una norma informata a principii di giustizia. Legge e giustizia appariranno come due concetti opposti o che non abbiano nulla a vedere l'uno con l'altro.

Peggio poi se le dichiarazioni vengono fatte dopo il voto, poichè allora può darsi che il voto appa-
risca come l'effetto di una semplice combinazione, come un portato del caso anzi che da una matura riflessione dell'assemblea e di una lenta elaborazione nella coscienza pubblica.

Si pensi ad una legge approvata con dieci o dodici voti di maggioranza, quando quindici o venti membri dichiarano, dopo che il voto ha avuto luogo, che se fossero stati presenti, avrebbero votato contro! Il meccanismo che si cela sotto il legale funzionamento delle assemblee viene allora troppo chiaramente alla luce e la legge ne rimane del tutto esautorata agli occhi dei cittadini, che devono obbedirla.

Ma queste dichiarazioni di voto possono produrre, anche sotto un altro aspetto, e per un'altra ragione, conseguenze ugualmente e forse anche maggiormente disastrose. Fatte immediatamente prima del voto, esse possono infatti influire a determinare una giurisprudenza contraddittoria e pericolosa, in quanto non servirebbero ad altro, che a confondere i criterii del diritto e a falsare il senso della legge. Fatte dopo, si possono facilmente prestare al giuoco di coloro che vogliono contentare

tutti senza compromettersi. Essi in tal modo contentano il gabinetto, che avrebbe potuto riceverne nocumento, perchè dichiarano il loro voto, quando esso non ha più efficacia sulla votazione; contentano il partito di opposizione o gli elettori influenti e contrari al disegno di legge, dando a divedere che avrebbero votato contro. La dichiarazione quindi si presta assai bene a mascherare e a mantenere quelle incertezze o doppiezzes di carattere, che riescono tanto dannose alla vita pubblica e sono invece tanto in armonia con lo spirito del parlamentarismo degenerato.

In tutti i casi poi le numerose dichiarazioni di voto indicano la mancanza di disciplina politica, lo stato di confusione che regna nei partiti e sono perciò un sintomo di decadenza delle istituzioni parlamentari. Quando i partiti sono compatti e l'assemblea è disciplinata, si creano facilmente quelle grandi correnti di sentimenti e di opinioni, quegli accordi di vedute, che tolgono la disparità dei pareri e degli apprezzamenti e quindi anche l'opportunità e la tentazione ad ogni membro di mettere innanzi tanto facilmente la sua propria i propri criterii e i propri voti.

CAPITOLO VII.

FUNZIONI DELLE CAMERE: FUNZIONE LEGISLATIVA,
FUNZIONE ISPETTIVA, FUNZIONE FINANZIARIA,
FUNZIONE GIUDIZIARIA.

SOMMARIO.

37. Funzione legislativa.
38. Funzione ispettiva.
39. Funzione finanziaria. Disparità di diritti fra le due assemblee.
40. Discussione del bilancio in Inghilterra.
41. Controllo delle spese in Inghilterra.
42. Il bilancio nei paesi del continente.

- 43. Attribuzioni finanziarie delle due assemblee in Italia.
- 44. Vigilanza finanziaria su di alcuni servizi.
- 45. Controllo finanziario della Corte dei Conti.
- 46. Funzione giudiziaria.

37. Le funzioni delle assemblee politiche sono di cinque specie: funzione legislativa, funzione ispettiva, funzione finanziaria, funzione giudiziaria, esame delle petizioni.

La funzione legislativa si esplica per mezzo di stadi diversi, i quali non interessano tutti il diritto parlamentare. Vi è il momento della preparazione della legge, il momento della iniziativa, quello della discussione e finalmente quello della votazione. La preparazione delle leggi interessa diverse discipline, quale il diritto costituzionale, la scienza della legislazione, la politica, la filosofia del diritto, la sociologia, ecc., e costituisce uno dei momenti più importanti, quantunque si possa dire che sia la parte più trascurata di quella funzione. Le buone leggi dipendono innanzi tutto dalla buona preparazione e questo principio diventa sempre più vero a misura che col completarsi dei rapporti e con la specificazione dei fatti sociali, la compilazione delle leggi diventa mano mano più difficile e acquista un carattere sempre più spiccatamente tecnico. Per cui è sempre meno probabile che le leggi proposte vengano migliorate dalle assemblee; anzi diventa più probabile che vengano peggiorate da esse. Onde in questi ultimi tempi l'attenzione è stata richiamata su codesto punto da parecchi scrittori e parecchi metodi si vanno escogitando per rendere possibile la compilazione delle buone leggi (1).

Gli altri stadi entrano invece nel dominio del

(1) Si veda, ad esempio, il bel lavoro di Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, Oxford, 1901.

diritto parlamentare; ma per ciò che si riferisce all'iniziativa, rimando al mio lavoro sulla *Iniziativa parlamentare* (vedi voce INIZIATIVA PARLAMENTARE) (1); per ciò che si riferisce agli altri stadi rimanendo ai miei *Principii fondamentali di diritto costituzionale* (2) nella parte in cui si tratta della funzione legislativa (p. 198 e seg.).

38. La funzione ispettiva consiste nella sorveglianza e nel sindacato che il Parlamento esercita sul governo e sull'amministrazione dello Stato e quindi sull'esecutivo in genere, tanto per ciò che si riferisce alla sua condotta interna, quanto per ciò che si riferisce alla sua condotta internazionale.

Questo sindacato si esercita principalmente per mezzo delle interrogazioni, delle interpellanze e delle inchieste parlamentari. Rimandiamo quindi alle voci INTERPELLANZA e INCHIESTE PARLAMENTARI, dove il lettore troverà svolta tutta questa funzione della Camera (3).

39. La funzione finanziaria è la funzione più antica fra quelle che esercitano le assemblee parlamentari, la funzione per opera della quale esse principalmente sorsero e acquistarono a poco a poco il posto che ora occupano nell'economia dello Stato. Onde, quantunque sia una parte della funzione ispettiva, pure si può considerare quale una funzione distinta.

La funzione finanziaria si esplica con l'approvazione delle leggi finanziarie e con l'approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato.

(1) Pubblicato anche in estratto, Milano, Soc. ed. libr., 1902.

(2) Milano, Soc. ed. libr., 1898.

(3) Vedi le mie due monografie: *Le inchieste parlamentari*, Milano, Soc. ed. libr., 1901; *Il diritto d'interpellanza*, Milano, Soc. ed. libr., 1908.

X
Nell'esercizio peraltro di questa funzione le due assemblee parlamentari (dove due assemblee esistono) non godono i medesimi diritti. Le Camere popolari hanno in proposito una certa precedenza e preminenza, variamente intesa ed applicata negli statuti e negli usi costituzionali dei vari Stati. Essa può esser tale, da ridurre, come in Inghilterra, quasi ad un fatto puramente formale la funzione finanziaria della Camera Alta; o può invece semplicemente consistere nel diritto d'iniziare le leggi di indole finanziaria.

Questa preminenza delle Camere popolari per riguardo all'esercizio di tale funzione, si spiega con ragioni storiche e politiche, ma non può essere, nello Stato moderno, difesa con ragioni giuridiche. Storicamente la funzione finanziaria si venne mano mano accentrando nei Comuni o nei rappresentanti del *terzo Stato*, sia perchè le imposte venivano in gran parte pagate da questa classe; sia perchè la potenza economica dello Stato si sviluppava per opera di essa e si concentrava alla sua volta nelle sue mani, sia perchè un insieme di altre cause ne favoriva in modo speciale l'ascendente, sia perchè, venendo eletti dalle varie parti dello Stato e provenienti dalle sue diverse provincie, i rappresentanti di esse avrebbero potuto meglio interpretarne le aspirazioni e i bisogni; o se così non era, tutto almeno lasciava supporre che così fosse.

A queste ragioni poi in un'epoca posteriore si aggiungono quelle potentissime provenienti dalle nuove teorie sulla sovranità popolare, in forza delle quali i veri interpreti del volere sovrano sarebbero i rappresentanti che il popolo sceglie direttamente e col suffragio più largo.

Il processo si può seguire facilmente in Inghilterra, dove si vede che, in un primo periodo i sussidi vengono concessi dalle Camere, qualche volta dopo una deliberazione comune. In un secondo

periodo, i sussidi si considerano come concessi dai Comuni con l'approvazione dei lordi, quindi si viene a negare ad essi il diritto d'iniziativa in fatto d'imposte. In seguito si contesta ai lordi anche il diritto di emendamento. E le pretese dei Comuni andarono fino al punto di respingere i *bills* provenienti dai pari nei quali fosse imposta una penalità pecuniaria e di negare anche alla Camera Alta il diritto di modificare il tasso delle ammende contenute in un *bill*.

Giuridicamente, ripetiamo, questa disparità di diritti fra le due assemblee non può più essere difesa. Sebbene in diversa proporzione e in diverso modo, le due assemblee rappresentano entrambe le varie parti e i vari elementi, onde si compone lo Stato e devono perciò avere i medesimi diritti rispetto a questa funzione, come hanno parità di diritti di fronte alle altre. Non si capisce perchè un'assemblea chiamata a cooperare al governo dello stato per tutti gli altri compiti, debba poi rimanere in seconda linea quando si tratta di una funzione così importante. Ammesso pure che la assemblea popolare sia meglio in grado di conoscere le condizioni del popolo e quindi la quantità di sacrifici, che per il bene pubblico gli consente la sua potenzialità economica; non si può d'altra parte ammettere che quella Camera rappresenti tutto il popolo in tutta la varietà dei suoi elementi e inoltre non si può sostenere che questo sia il solo lato degno di considerazione allorchè si tratta di leggi finanziarie.

Siccome poi la funzione finanziaria dei Parlamenti si concentra sopra tutto nella discussione e votazione dei bilanci, occorrerà dare un rapido sguardo al modo come essa procede nei vari paesi.

40. In Inghilterra la discussione e votazione del

bilancio sono una cosa molto complicata e assorbono un tempo considerevole.

Questa funzione viene divisa in tre parti distinte. Una è quella di discutere le proposte del governo e di statuire successivamente sulla cifra di ciascun capitolo del bilancio della spesa. È questo il compito del Comitato dei sussidi (*the Committee of supply*). L'altra è quella di votare le risorse corrispondenti ai crediti approvati, autorizzare cioè la tesoreria a procurarsi i fondi necessari per far fronte alle spese autorizzate e fornirgliene i mezzi. È questo il compito del Comitato delle vie e dei mezzi (*Committee of Ways und Means*). La terza finalmente consiste nello stabilire l'equilibrio fra le spese e le entrate e fissare definitivamente le cifre del bilancio. E ciò forma l'oggetto di un atto speciale, votato verso la fine di ciascuna sessione.

Le discussioni del bilancio dei sussidi come di quello delle vie e misure, non vengono fatte in una serie di sedute consecutive dei due Comitati, ma costituiscono un'occupazione costante della Camera e durano dal principio alla fine della sessione. Dopo l'adozione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, cioè, fin dal principio della sessione, la Camera dei Comuni fissa il giorno in cui avrà luogo la prima riunione del Comitato dei sussidi. Prima il venerdì era il giorno destinato per la riunione settimanale, tanto di questo Comitato, come di quello delle vie e dei mezzi; ma in seguito è stato stabilito che questi comitati possono riunirsi in un giorno qualunque della settimana.

Il Comitato dei sussidi si compone dell'intera assemblea, conformemente al principio che colà prevale, di non delegare a commissioni speciali le funzioni dell'assemblea. L'adunanza, invece di essere presieduta dallo *speaker* (presidente ordi-

nario) è presieduta dal presidente del Comitato delle vie e dei mezzi. Questa speciale presidenza è ciò che formalmente costituisce la differenza fra un'adunanza ordinaria della Camera e la costituzione di essa in Comitato dei sussidi. Le regole relative alle deliberazioni di questo Comitato sono in genere quelle che vigono per le sedute degli altri Comitati dell'intera Camera.

Così, occorre che lo *speaker* cominci con occupare la presidenza, acciò venga posta la questione che egli l'abbandoni immediatamente; e così occorre inoltre che al termine della seduta egli torni ad occuparla a fine di pronunziare l'aggiornamento; lasciando stare che può occuparla momentaneamente anche durante la seduta, sia per verificare il numero dei presenti, sia per ristabilire l'ordine.

La discussione dei bilanci della guerra e della marina è generalmente preceduta da un'esposizione generale, presentata rispettivamente, dal ministro della guerra e dal primo lord dell'ammiraglio. Ha quindi luogo una discussione generale prima che il Comitato passi all'esame degli articoli.

Questa discussione generale non si fa abitualmente per il bilancio dei servizi civili, nondimeno, alcuni ministri, al principio della discussione dei loro bilanci, presentano una serie di osservazioni generali, ciò che suole spesso accadere per il bilancio dell'istruzione pubblica.

Non si segue poi alcun ordine determinato nel discutere i bilanci dei vari rami dell'amministrazione; oggi, ad esempio, si esaminano le spese dell'esercito, domani, quelle della marina, il giorno seguente, quelle dei servizi; e così anche s'incominciano a discutere tutti i bilanci e se ne segue saltuariamente la discussione per non terminare

il lavoro che durante l'ultimo mese della sessione (1).

Le deliberazioni del Comitato vengono riferite alla Camera nel giorno da essa fissato; ma questo non può essere il giorno stesso in cui la deliberazione venne votata dal Comitato, tranne che in casi straordinari d'urgenza. Nella Camera si segue in genere la procedura ordinaria dei *bills* pubblici.

Secondo l'uso invalso, i *bills* dei sussidi non vengono convertiti in legge avanti la fine della sessione, per cui dal primo aprile, epoca in cui incomincia l'anno finanziario, al mese di agosto, epoca ordinaria della chiusura della sessione, le spese sono effettuate in virtù di semplici risoluzioni della Camera dei comuni.

Questa irregolarità viene ad essere coperta in seguito dall'*atto di appropriazione*; e in modo indiretto, ma immediato, anche dalla conversione delle risoluzioni prese sul rapporto del Comitato delle vie e dei mezzi in atti del Parlamento.

Il Comitato delle vie e dei mezzi, al pari del precedente, siede ad intervalli più o meno lunghi ed è costituito dall'intera Camera sotto la presidenza di un *chairman* o presidente speciale. La Camera delibera di riunirsi in Comitato « per considerare le vie e i mezzi a fine di levare i sussidi accordati a Sua Maestà » non appena ha ricevuto la prima relazione del Comitato dei sussidi. Le regole intorno alla costituzione e alla funzione di questo Comitato sono identiche a quelle seguite dal Comitato dei sussidi.

Per lo più in una delle sue prime adunanze il

(1) De Franqueville, *Le Gouv. e le Parl. britanniques*, vol. III, p. 419; May, *Leggi, privilegi, proc. ecc.*, capitolo XXI, p. 492 e seg.

Cancelliere dello Scacchiere fa oralmente l'esposizione generale della situazione finanziaria (*financial statement*) (1), facendo conoscere l'ammontare delle entrate presunte e quindi il *deficit* o l'eccedenza che probabilmente presenterà il precedente esercizio. Indi espone i mezzi che si propone d'impiegare per far fronte alle spese previste e indica lo sgravio o l'aumento d'imposte che si propone di sottoporre al voto del Parlamento.

Conformemente al principio colà prevalso, che le imposte devono essere chieste dalla Corona, questo Comitato non può proporre alla Camera, nè questa può votare alcuna nuova imposta, senza il consenso tacito o espresso della Corona. Gli è solo permesso di sostituire, per via di emendamento, a un' imposta proposta dal Governo un'altra imposta di egual valore.

Le risoluzioni del Comitato delle vie e dei mezzi seguono lo stesso cammino e sono sottoposte alle stesse formalità delle risoluzioni del Comitato precedente. Queste risoluzioni producono un doppio effetto, direttamente, esse permettono di effettuare le spese votate dal comitato dei sussidi; indirettamente, esse provocano dalla Camera l'ordine di redigere un *bill*, con cui si autorizza il governo a prelevare dal fondo consolidato del bilancio (che ne costituisce la parte stabile e non ha bisogno dell'annua approvazione) la somma necessaria per far fronte alle spese dell'esercizio corrente, detto perciò *bill del fondo consolidato* (*consolidated fund bill*).

Per mezzo di questo *bill* si provvede ordinariamente alle spese fino a quando il bilancio non è interamente approvato, cioè fino alla fine della sessione.

(1) Vedasi il mio scritto sulla *Esposizione finanziaria* alla voce corrispondente.

Quando poi il Comitato decide di stabilire una nuova imposta o di aumentare un'imposta esistente, la sua risoluzione ha un effetto immediato. Tosto che è stata ratificata dalla Camera, se ne comincia la percezione, quantunque non regolarmente autorizzata da una legge. E così parimenti, quando la Camera ha votato una riduzione, si riscuote l'imposta ridotta, esigendo una cauzione per garantire il pagamento della differenza nel caso la legge non fosse approvata (1).

Verso poi la fine della sessione, allorchè il Comitato dei sussidi ha terminato i suoi lavori, il Comitato delle vie e dei mezzi finisce anch'esso di regolare l'applicazione delle entrate alle spese votate, e viene quindi preparato il *bill di appropriazione* (*appropriation bill*), il quale serve a far mettere in esecuzione quelle deliberazioni. Questo *bill* viene discusso e approvato dalla Camera come le altre leggi, quindi passa ai Lordi, ove la discussione e la votazione hanno quasi perduto ogni importanza una volta che è stato loro tolto quasi del tutto il diritto di emendamento e una volta che l'approvazione da parte di questa assemblea è considerata quasi come un atto formale, facendo essa assai raramente uso del suo diritto di rigetto.

41. Il controllo finanziario sarebbe assai incompleto se non si potesse esercitare che per mezzo soltanto della votazione dei bilanci; occorre quindi anche l'esame delle spese, non solo per assicurarsi che i crediti votati non siano stati sorpassati, ma anche per assicurarsi che essi abbiano ricevuto l'impiego cui erano rivolti.

Il concetto di questo controllo è antico, ma esso non si è venuto concretando e traducendo in pratica se non in tempi recenti. Attualmente questo

(1) De Franqueville, op. cit., p. 471-72.

controllo viene sopra tutto esercitato dalla Commissione dei conti pubblici. Secondo le disposizioni della legge, tutti i conti dell'esercizio finanziario chiuso il 31 marzo, devono essere rimessi, al più tardi, il 30 novembre, al controllore generale, che alla sua volta deve il 15 gennaio inviarli alla tesoreria. Questa li trasmette alla Camera nella prima settimana dell'apertura della sessione. Tali conti vengono presentati sotto il titolo di conti d'appropriazione (*appropriation accounts*), nel medesimo ordine del bilancio, seguiti da un rapporto del controllore generale dello scacchiere, che ne certifica l'esattezza e presenta le sue osservazioni e le sue critiche.

D'altra parte la tesoreria, prima della fine della sessione precedente ha già fatto pervenire alla Camera il conto generale delle entrate e delle spese dell'esercizio, in modo che si trovano riuniti tutti gli elementi necessari a far conoscere la situazione finanziaria.

L'esame dei conti comincia in genere nel mese che segue l'apertura della sessione e viene fatto dalla commissione suddetta, composta di undici membri, eletti dalla Camera per la durata della sessione.

Questa commissione ha poteri molto estesi di fronte all'amministrazione pubblica. Essa esamina i diversi capitoli del bilancio, le osservazioni del controllore generale, i conti presentati, e cita a comparire i funzionari superiori delle diverse amministrazioni per domandar loro informazioni e schiarimenti. Allorchè sorgono contestazioni fra la tesoreria e uno dei rami dell'amministrazione circa l'interpretazione di leggi e di regolamenti, la Commissione invita i funzionari che sono alla testa dell'una o dell'altra amministrazione a presentarsi, fa discutere l'affare in sua presenza, ascolta le

loro reciproche spiegazioni e suggerisce o impone un modo per risolvere la difficoltà.

La Commissione, a misura che i suoi lavori procedono, ne comunica alla Camera il risultato per mezzo di una serie di relazioni, alle quali unisce i processi verbali delle adunanze, di modo che ogni membro dell'Assemblea può mettersi in grado di conoscere le questioni sollevate, i conflitti che hanno potuto sorgere, e le soluzioni, che hanno ricevuto.

Queste relazioni non ricevono nella Camera alcuna sanzione, e alcuna legge viene proposta per approvare definitivamente i conti di un esercizio; ma possono riuscire di grande utilità, poichè illuminano la Camera sul funzionamento generale del sistema finanziario e di contabilità, ne mettono in rilievo gli abusi e le lacune e possono servire come punto di partenza di risoluzioni e di leggi (1).

42. La funzione finanziaria delle Camere negli Stati costituzionali del continente si esplica in modo assai più semplice, ma non più efficace. In essi non vi è generalmente, come in Inghilterra, una parte del bilancio *consolidata*, quindi sottratta alla discussione e alla votazione annuale delle Camere, ma, tanto il bilancio delle entrate, quanto quello delle spese, vengono ogni anno esaminati, discussi e votati dalle due assemblee in tutte le loro parti. Questo lavoro che riuscirebbe assai lungo e gravoso se si volesse fare con tutta la ponderazione desiderabile per mezzo delle assemblee direttamente, suole per altro essere preparato e in gran parte anche eseguito da commissioni speciali, dette *Commissioni di finanza*, o più comunemente, *Commissioni del bilancio*.

A queste commissioni vengono sottoposti, o l'in

(1) De Franqueville, op. cit., p. 483 e seg.

tero bilancio, o certe parti di esso più importanti e più controverse, o anche, eventualmente, certe speciali mozioni o proposte, sulle quali il Parlamento creda di non poter deliberare in assemblea plenaria, se non dopo un serio esame da parte di una commissione tecnica, quale è, o dovrebbe essere, appunto quella dei bilanci.

Questo sistema parte certamente da un concetto fondamentalmente giusto quale è appunto quello di fare esaminare il bilancio da una speciale commissione tecnica. In seno di essa la discussione può riuscire più agevole ed esauriente che non in seno di una assemblea numerosa, purchè, peraltro, la commissione sia ben composta e conformemente allo scopo. Ma questo non sempre accade, poichè in genere non sono i criteri tecnici, ma i criteri politici quelli che guidano la Camera nella composizione di essa. La scelta dei suoi componenti diventa questione di partito e perciò le persone competenti e capaci vi sono in piccolo numero, quando non ne vengano interamente escluse.

Con questo sistema la discussione del bilancio viene ad essere fatta due volte, una volta, in seno della commissione e un'altra in seno dell'assemblea. E in quest'ultima suole diventare interminabile, massime quando le partite del bilancio sono molto specializzate e la minoranza della commissione con le sue idee in contrasto con quelle della maggioranza, entra in campo, come accade non di rado, e offre all'assemblea maggiori incentivi e opportunità a prolungare la discussione. L'esame del bilancio può sembrare più accurato, ma nel fatto non è così; sia perchè il lavoro effettivo viene fatto dalla commissione, sia perchè la discussione della Camera si svolge per lo più intorno a minuzie, a richieste ed osservazioni dettate da ragioni elettorali e finisce per lasciare il tempo che ha trovato. Le Camere non hanno in genere, nè

la competenza, nè il tempo, nè la voglia di penetrare nei complicati meccanismi dei moderni sistemi finanziari, onde abbandonano volentieri in balla del governo o delle commissioni speciali le fastidiose questioni del bilancio: esse si contentano tutt'al più di sfiorarne la superficie, ma non vi penetrano mai a fondo.

Un sistema misto, che tiene in certo modo un posto intermedio fra il sistema inglese e quello continentale, è quello seguito in Prussia, dove solo alcune parti più importanti del bilancio vengono per prima sottoposte all'esame della commissione, le altre si portano direttamente innanzi all'assemblea plenaria (1).

Il nostro sistema s'ispira in tutto e per tutto a quello del continente. Tanto nel Senato che nella Camera si nomina, al principio di ogni sessione, una commissione permanente; detta *giunta del bilancio* alla Camera, *commissione di finanza* al Senato. Queste commissioni sono incaricate del preventivo esame dei bilanci attivi e passivi, delle domande di crediti supplementari e delle leggi di approvazione dei conti. Ad esse si suole anche affidare l'esame delle leggi d'imposta e generalmente di tutte quelle che hanno diretta relazione con le finanze dello Stato. Alla sua *commissione di finanze* il Senato suole anche affidare l'esame dei decreti registrati con riserva della Corte dei conti.

Peraltro occorre fare una distinzione fra la commissione che elegge il Senato e quella che elegge la Camera. Quella del Senato è una vera e propria commissione di finanza e porta perciò a preferenza questo nome. Essa non ha il solo compito di esaminare il bilancio, ma abbraccia tutta la

(1) V. Wagner, *Scienza delle finanze*, vol. I, 3. ed., § 115.

materia finanziaria. La commissione della Camera è invece a preferenza una commissione del bilancio, e il suo vero compito è l'esame e la discussione del bilancio; ma il governo tende a deferire ad essa quei disegni di legge che hanno maggiore attinenza col bilancio, quantunque nella Camera si manifesti una certa resistenza contro lo estendersi delle attribuzioni di quella commissione (1). Il vero esame del bilancio si svolge peraltro in seno di detta commissione, che combina ogni cosa col governo, qualche volta s'impone anche ad esso e spesso gli crea degli ostacoli. La Camera in genere si limita a mettere, come si dice, il polverino su ciò che essa ha operato.

Questa commissione costituisce poi dei sotto-comitati per l'esame delle varie parti del bilancio, che rispetto alle spese viene ripartito per i ministri ai quali le spese si riferiscono; indi si nomina un certo numero di relatori, cioè un relatore per ogni parte o gruppo di parti.

La discussione viene fatta seguendo questa medesima divisione, senza un ordine prestabilito, a misura che è pronto il lavoro delle sotto-commissioni.

43. Circa poi le attribuzioni finanziarie delle due assemblee, dispone l'art. 10 del nostro statuto, parte seconda, che, ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Stando a questa disposizione e alle altre disposizioni dello statuto che sono con essa in rapporto diretto o indiretto, alla Camera dei deputati spettrebbe la sola precedenza nella discussione, la prima presentazione delle leggi d'imposte, di bilanci e

(1) Mancini e Galeotti, op. cit., p. 222.

dei conti. La questione non può sorgere che sul diritto di emendamento e sul significato d'attribuirsi all'espressione: *legge d'imposizione dei tributi*. Il diritto di emendamento è stato sempre esercitato dal Senato quasi senza contestazione (1) ma è indubitato che la Camera ha cercato sempre di estendere le sue attribuzioni finanziarie, limitando in tutti i modi e in tutti i sensi le attribuzioni finanziarie del Senato.

Questa tendenza si osserva già fin quasi nei primi momenti della vita costituzionale in Piemonte per ciò che concerne la determinazione dell'indole finanziaria dei vari disegni di legge. Così, nel 25 ottobre 1848 il deputato Valerio protestava contro il governo per avere violato le garantigie della Camera, presentando al Senato un disegno di legge relativo alla concessione della licenza per l'esercizio di alcuni mestieri, ravvisando in questo una materia d'imposta. E d'allora si è data, specialmente per opera del governo, un'interpretazione sempre più estensiva all'espressione: *leggi d'imposizione dei tributi*; onde i diritti del Senato ne furono grandemente ristretti, anche a danno del buon andamento del lavoro parlamentare.

L'assemblea vitalizia s'impensierì di questo stato di cose e in più d'una occasione qualcuno dei suoi membri insistè sulla necessità di porvi riparo. A ciò fu anche rivolto il pensiero della Commissione incaricata dal Senato, nel 1883, di riferire sulle riforme da apportare al regolamento di quell'assemblea. La relazione accennava infatti alla massima nuova e che vorrebbe sconfinatamente allargare le disposizioni statutarie e togliere

(1) Palma, *Competenza del Senato nelle leggi d'imposta nella Quest. costituz.*, Firenze, 1875, p. 213.

al Senato la trattazione prima, non solo delle leggi d'imposta, dei bilanci e dei conti dello Stato, ma altresì di tutte quelle che concernono una spesa. Questa nuova dottrina verrebbe a sconvolgere l'equilibrio fra le due assemblee, per cui fu considerato come un dovere quello di « mantenere la incolumità delle istituzioni, mettendo un argine a questa nuova dottrina ». Per raggiungere un tale scopo si stimò di dare al Senato stesso o ai suoi organi, per tassativa disposizione del regolamento, l'obbligo di vegliare sulla sua azione legislativa. E da questo concetto scaturì poi l'art. 10 del regolamento, che fa alla presidenza l'obbligo di attendere, « sotto l'alta direzione del presidente, ai regolare andamento dei lavori del Senato, nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo lavoro legislativo » ecc. (1).

Ma, come giustamente osservano i signori Mancini e Galeotti (op. cit., pag. 314), il rimedio, più che in disposizioni regolamentari o legislative, deve trovarsi nel concorso volonteroso e assiduo del potere esecutivo, il quale in sostanza è poi l'arbitro supremo della distribuzione del lavoro parlamentare. Vi è peraltro da dubitare che l'esecutivo sia nel fatto disposto a prestare questo concorso, poichè il ministero è a preferenza una emanazione della Camera e sarà sempre inclinato a favorire le aspirazioni e le tendenze di questa e a mettere in seconda linea, se non a trascurare del tutto, i diritti dell'altra assemblea.

Per imprimere quindi un maggiore sviluppo alla

(1) Questa disposizione aveva anche per iscopo di porre un freno alla tendenza prevalente, a ridurre cioè ad una mera formalità le funzioni del Senato in genere.

funzione finanziaria del Senato, tanto da metterla in armonia col compito che dovrebbe spettare ai Senati negli Stati moderni, occorrerebbe convincersi che anche il Senato è un'assemblea rappresentativa, in quanto riflette anche esso i bisogni e le aspirazioni dei vari elementi della convivenza e completa la rappresentanza della Camera elettiva, non essendo possibile che una società civile, estesa e complessa, possa venire integralmente rappresentata da una sola assemblea composta tutta nel modo medesimo.

Finchè dominerà invece la convinzione contraria, si manifesterà sempre la tendenza a restringere le sue attribuzioni finanziarie, sia violando apertamente le disposizioni dello Statuto, sia interpretandolo in modo da prestare ad esso un ossequio puramente formale; però che qui siamo in un campo, in cui la lettera della legge ha un'influenza assai ben limitata nei rapporti che dovrebbe definire e regolare.

Noi accettiamo pienamente l'interpretazione data dal prof. Palma nello studio citato, secondo la quale il Senato ha, non solo la facoltà di rigettare in complesso le leggi d'imposta, di bilanci e di resa dei conti; ma ha anche la facoltà di discuterle articolo per articolo, emendarle e rigettarle parzialmente. E accettiamo anche l'interpretazione data dall'on. Lampertico all'espressione *legge d'imposizione dei tributi*, secondo la quale bisogna distinguere le leggi che in sè e per sè non siano legge di finanza, quantunque portino conseguenze finanziarie, dalle leggi che in sè e per sè portano conseguenze finanziarie, ed anzi più specialmente imposizione di tributo. L'espressione dello Statuto si riferirebbe a queste seconde.

Ma, ripetiamo, in questo caso le sole interpretazioni non valgono, occorre anche dare all'organo cui riescano favorevoli la forza necessaria

per farle valere. E nell'attuale ordinamento questa forza ad esso manca quasi del tutto.

44. Come conseguenza del potere attribuito alle Camere in materia di finanze pubbliche, viene poi ad esse accordato il diritto di una speciale vigilanza su certi servizi pubblici che esercitano maggiore influenza sull'ordinamento economico e sul credito dello Stato; come, ad es., il debito pubblico, le casse dei depositi, le casse pensioni, ecc.

Così, in Francia, la cassa d'ammortamento e la cassa dei depositi sono « collocate in modo più speciale sotto la sorveglianza e la garanzia dell'autorità legislativa » (art. 115 legge 28 aprile 1816). La Commissione parlamentare di sorveglianza è ora composta di due membri del Senato e due della Camera eletti dalle rispettive assemblee, di due membri del Consiglio di Stato nominati dal Governo, uno dei presidenti della Corte dei conti, il governatore della banca di Francia, il presidente della Camera di commercio di Parigi, il direttore del movimento generale dei fondi al Ministero delle finanze (legge 6 aprile 1876). Ogni anno questa Commissione deve fare una relazione sulla direzione morale e sulla situazione materiale delle due casse.

La legge del 13 luglio 1879 istituì una Commissione di controllo sulla circolazione monetaria, composta di nove membri, designati dal Senato, dalla Camera, dalla Corte dei conti, dall'Accademia delle scienze, dal Consiglio della Banca di Francia e dalla Camera di commercio di Parigi. Nel primo mese dell'anno detta Commissione rimette al presidente della repubblica una relazione sui risultati della fabbricazione effettuata nell'anno precedente e sulla situazione materiale della circolazione. Questa relazione è pubblica e distribuita al Senato e alla Camera.

- Con la legge del 20 luglio 1886 fu organizzata

presso il Ministero del commercio un'altra Commissione superiore incaricata dell'esame di tutte le questioni concernenti la cassa nazionale di pensioni per la vecchiaia e furono chiamati a farne parte anche due senatori e due deputati delle rispettive assemblee. Gli altri membri sono: due consiglieri di Stato, due presidenti di società di mutuo soccorso riconosciute, un industriale, il presidente della Camera di commercio di Parigi, il direttore della cassa dei depositi e alcuni altri funzionari. Come la precedente, anche questa Commissione presenta un rapporto annuale al presidente della repubblica, che viene poi distribuito al Senato e alla Camera.

È notevole poi la tendenza a introdurre nella composizione di queste commissioni, oltre all'elemento burocratico, anche quello sociale (i membri delle Accademie, della Camera di commercio, delle società di mutuo soccorso, ecc.). Curiosa tendenza in un paese in cui la burocrazia regna sovrana! Ma il principio è assai giusto e potrebbe essere assai utilmente applicato negli Stati moderni per produrre un maggiore avvicinamento fra l'organismo politico e quello sociale.

Anche da noi esistono queste speciali commissioni, alcune anzi sono più antiche dello stesso sistema parlamentare. Così la presente commissione di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico non è che una trasformazione dei cosiddetti *Consiglio generale* e *Consiglio ordinario* costituito in Piemonte dall'Editto del 24 dicembre 1819. Nel 1859 a queste due commissioni ne fu sostituita una mista di senatori, deputati e funzionari dello Stato.

Nel medesimo anno fu istituita un'altra commissione di vigilanza sulla cassa dei depositi e prestiti; e una terza fu istituita nel 1866 per eserci-

tare un'alta sorveglianza sulle operazioni concernenti il Fondo per il culto.

Altre Commissioni vennero in seguito, come: quella per la cassa militare, quella per l'asse ecclesiastico in Roma, quella per l'esecuzione della legge per l'abolizione del corso forzoso, ecc. Ciascuna di queste Commissioni presenta ogni anno una relazione alle Camere, con le quali si rende conto dell'andamento generale dei servizi invigilati. Ma queste relazioni costituiscono piuttosto dei documenti d'informazione anzi che un mezzo per dare alle Camere l'opportunità di esercitare su quei servizi un'azione efficace. Esse infatti non danno luogo a discussione e a votazione nelle assemblee. La stessa sorveglianza di queste Commissioni si riduce nel fatto a una cosa insignificante o a una pura formalità, se è sempre vero quello che diceva un ministro di grazia e giustizia nella tornata della Camera del 7 dicembre 1877, che cioè l'ufficio di dette Commissioni è ridotto al « postumo lavoro di approvare una relazione e a null'altro ».

45. Più importante è invece il controllo e l'esame delle spese e dei conti pubblici.

Esso, nei paesi del continente, viene in genere eseguito dai Parlamenti in cooperazione con le così dette Corti dei conti, che sono corpi amministrativi costituiti dal potere esecutivo o dalle stesse assemblee parlamentari ed hanno per principale compito quello di controllare se le spese sono fatte entro i limiti del bilancio e conformemente agli stanziamenti votati dalle assemblee; o se in genere vengono fatte in conformità delle leggi.

Così, in Francia, alla fine di ogni anno, il ministro delle finanze propone al presidente della repubblica la nomina di una Commissione di nove membri, scelti nel Senato, nella Camera, nel Consiglio di Stato e nella Corte dei conti, con l'inca-

rico di constatare la concordanza dei conti dei ministri con i risultati delle scritture centrali delle finanze.

Avanti il primo maggio dell'anno che segue alla chiusura dell'esercizio spirato, la Corte dei conti rimette al ministro delle finanze la dichiarazione generale di conformità relativa a quest'esercizio, acciò sia stampata e distribuita al Senato e alla Camera.

Il bilancio viene poi definitivamente sistemato per mezzo di una legge speciale, al cui progetto vengono aggiunti i conti dei ministri. La presentazione di questa legge deve aver luogo al più tardi, all'apertura della sessione ordinaria delle Camere, che segue la chiusura dell'esercizio. Ma, in più d'un'occasione le Camere si sono lamentate che il controllo quale risulta dal voto di detta legge sia insufficiente. Diamo a tal proposito un rapporto del Brisson a nome della Commissione del bilancio (19 luglio 1881): « la Camera discute le previsioni, vota le spese probabili; ma in realtà le spese fatte e che si fanno, le sfuggono. Cinque o sei anni dopo l'esercizio viene regolato da una altra Camera; nessuno è là per verificare se il concetto che ha presieduto alla compilazione del bilancio è stato fedelmente eseguito; e del resto, la loro stessa molteplicità sottrae i conti a un'investigazione seria, e quando il legislatore regola un esercizio, in fondo non fa che ratificare puramente e semplicemente dei risultati ».

Si è cercato di rimediare proponendo la nomina di un ufficio di contabilità da parte della Camera; ma la proposta, riprodotta più volte sotto differenti forme, non fu mai votata.

In Austria, il governo, nel presentare il bilancio, sottomettete ogni anno alla Camera un resoconto del modo come sono stati spesi i fondi stanziati; e questo conto, esaminato dalla Commissione

di finanza, viene poi sottoposto all'approvazione dell'assemblea.

In Danimarca, le spese vengono controllate da una *Commissione di revisione*, composta di quattro membri, scelti due da ogni Camera. Il lavoro della Commissione viene prima sottoposto alle Camere, indi viene trasmesso alla Corte dei conti.

In Svezia il Comitato delle finanze del Riksdag ha il diritto di esaminare e di ricercare se i pagamenti fatti e ordinati sui fondi dello Stato non superano l'ammontare dei crediti accordati dal Riksdag, e se i pagamenti sono giustificati da documenti regolari o da regolari mandati e quietanze. Se si trovano somme spese in modo non rispondente alle forme e alle maniere di stanziamento e superanti i limiti di esse, il Comitato denuncia alla Camera il funzionario che ha firmato il mandato.

Nel Belgio, la Corte dei conti nominata dalle stesse Camere è incaricata di vegliare a che le spese siano fatte entro i limiti del bilancio e secondo le norme in esso stabilite; onde nessun pagamento può farsi dal tesoro senza il suo visto. Ogni senatore e ogni deputato ha il diritto di esaminare i suoi registri, e il conto generale dello Stato è sottoposto alle Camere con le osservazioni di detta Corte.

Anche in Olanda, dopo la legge fondamentale del 1848 il controllo delle spese viene fatto dagli Stati generali con la cooperazione della Corte dei conti, i cui membri sono nominati a vita dalla Corona, ma su di una lista presentata dalla Camera. Per ogni pagamento occorre l'autorizzazione di detta Corte, che ha l'obbligo di considerare se vi è accordo tra il pagamento e gli articoli del bilancio, se il credito di un articolo è aumentato o presenta fondi sufficienti per far fronte alla spesa. Se lo stanziamento è sorpassato, il ministro

non può fare altre spese senza l'autorizzazione delle assemblee, tranne per piccole somme stanziare per *spese impreviste*.

Secondo la nostra legge, la Corte dei conti ha il compito di mettere in riscontro la spesa decretata dal ministero col bilancio votato dal Parlamento, vigilando a che le spese non eccedano le somme stanziare nel bilancio, a che le somme si applichino sempre alle spese prescritte e le liquidazioni e i pagamenti siano conformi alle leggi e ai regolamenti della pubblica amministrazione. In forza di queste disposizioni, ogni decreto, da qualunque ministero provenga e qualunque ne sia l'oggetto, deve essere presentato alla Corte perchè vi apponga il suo visto e ne faccia la registrazione (Legge sulla Corte dei conti, art. 13). Se la Corte riconosce contrario alle leggi e ai regolamenti alcuno di questi decreti o atti, rifiuta il suo visto con deliberazione motivata. Questa deliberazione viene trasmessa al ministro cui spetta e qualora questo persista, sarà presa in esame dal Consiglio dei ministri. Se esso risolve che l'atto o il decreto debba aver corso, la Corte sarà chiamata a deliberare, e qualora essa non riconosca cessata la ragione del rifiuto, ne ordina la registrazione e vi appone il *visto con riserva* (art. 14).

Questo riscontro preventivo altre volte era peraltro organizzato in modo da riuscire una cosa più formale che effettiva. Prima infatti la legge stabiliva che la Corte dovesse fare soltanto ogni anno (nel gennaio) la comunicazione dei decreti registrati con riserva al Presidente della Camera e del Senato (art. 18). La tardiva comunicazione toglieva alle Camere ogni possibilità di provvedimenti efficaci e per giunta non esisteva poi nelle due assemblee alcuna Commissione incaricata di prendere in esame questi documenti e di riferirne alle rispettive Camere.

In seguito peraltro sono stati presi un certo numero di provvedimenti rivolti a rendere più efficace ed effettivo questo sindacato. Infatti nella Camera fu istituita una Commissione permanente di nove membri, incaricata di prendere in esame i mandati e i decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti (art. 13 regol.). Per il Senato questo incarico è stato, come abbiamo già detto, attribuito alla Commissione di finanza.

E così veniva anche modificato l'art. 18 della legge sulla Corte dei conti, facendo ad essa obbligo di comunicare direttamente ogni quindici giorni agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei deputati l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle deliberazioni relative.

Non ostante ciò questa forma di sindacato è rimasta molto deficiente, perchè il lavoro delle commissioni non è fecondo di utili risultati e l'ufficio di esse si riduce per necessità ad un ufficio puramente formale. Infatti l'art. 32 del regolamento del Senato non impone alla Commissione di finanza l'obbligo espresso di riferire sui decreti registrati con riserva; e l'art. 13 del regolamento della Camera, non contiene più le vecchie disposizioni, nelle quali veniva espressamente detto che la Commissione permanente doveva esaminare i decreti e i mandati registrati con riserva e *riferirne* alla Camera. Nel fatto queste relazioni sono state molto scarse, tanto che i signori Mancini e Galeotti non poterono contarne più di tre.

46. La funzione giudiziaria delle Camere consiste principalmente in ciò che gl'inglesi chiamano *impeachment* ed è il mezzo giuridico per rendere effettiva la responsabilità dei ministri. Esso consiste nell'insieme del procedimento con cui i ministri vengono posti in istato di accusa, con cui l'accusa si svolge e si pronunzia il giudizio. In

genere l'accusa muove ed è sostenuta dalla Camera popolare e il giudizio viene dato dalla Camera Alta costituita in Alta Corte di giustizia o pure da un'Alta Corte di giustizia in ispecial modo costituita. Rinviamo perciò il lettore a questa voce già trattata in questa stessa *Enciclopedia*.

Occorre peraltro notare a questo proposito che se i corpi politici possono essere adatti all'accusa quando si tratta di veri reati ministeriali, aventi carattere strettamente politico; non sono poi adatti al giudizio, per un insieme di ragioni che sarebbe troppo lungo esporre. Ma del resto le occasioni di tali giudizi sono diventate e diventano sempre più rare, sia perchè il voto di sfiducia è venuto in gran parte a tenerne le veci, sia perchè un concetto sempre più chiaro del reato ministeriale rende mano mano più difficile una confusione fra le attribuzioni di questa corte straordinaria e quelle dei tribunali comuni. A tal riguardo si può dire che il famoso precedente costituito dal processo Nasi segni un regresso nel nostro diritto parlamentare. In alcuni paesi poi è conferito ad una delle assemblee il diritto di giudicare i reati dei propri membri, ma questa parte va meglio trattata allorchè si parla delle immunità parlamentari.

Finalmente può considerarsi quale una funzione giudiziaria anche il giudizio sulle elezioni contestate se per tale argomento ci riferiamo alle osservazioni precedentemente esposte.

CAPITOLO VIII.

LE PETIZIONI.

SOMMARIO.

47. Ragione del diritto di petizione.
48. Come viene trattato dal Parlamento inglese.
49. Nei paesi del continente e specialmente in Francia.
50. Le petizioni nel nostro Parlamento.

47. L'ultima funzione su cui richiameremo l'attenzione del lettore è l'esame delle petizioni. Essa è anche l'ultima per l'importanza che le viene accordata, non per quella che dovrebbe avere.

Il diritto di petizione ha ora infatti perduto gran parte dell'importanza che aveva un tempo e si considera, più come una specie di sopravvivenza storica, anzi che come un modo efficace per far valere i propri diritti, per far conoscere i propri bisogni e per partecipare in genere alla cosa pubblica. Questa decadenza del diritto di petizione non è giustificata e può solo spiegarsi con la decadenza dei reggimenti liberi.

Il diritto di petizione ha sempre la sua ragione di essere, sebbene siano del tutto mutate le condizioni che lo hanno fatto sorgere e il grande sviluppo preso dalla stampa periodica possa farlo sembrare inutile. Esso ha ragione di essere come uno dei più importanti vincoli di congiunzione fra lo Stato e la società. E serve a far meglio conoscere ai rappresentanti i desideri e i bisogni dei cittadini, massime nei grandi Stati moderni, ove le condizioni complicate della vita sociale e politica possono venire staccando la rappresentanza dalla vita reale del paese; come serve anche a rinforzare la rappresentanza stessa in momenti difficili e quando si tratta di riforme importanti.

La stampa non può adempiere questi compiti o non può adempierli nel modo medesimo; sia perchè non agisce sulle assemblee parlamentari in modo diretto, come la petizione, sia perchè alla sua volta, non sempre riflette in modo sincero le aspirazioni e i bisogni del popolo. La stampa è sempre un meccanismo più o meno artificiale, che si frappone fra il popolo e i suoi rappresentanti e le aspirazioni del popolo possono subire delle modificazioni passando a traverso di esso. Avviene anche qui come in fisica: un mezzo qualunque

introdotto in un mezzo di diversa densità subisce una refrazione.

Ma qui non è il caso d'intrattenerci sulla natura del diritto, qui dobbiamo semplicemente parlare della funzione parlamentare rispetto all'esercizio di esso. Non possiamo peraltro astenerci di osservare che in genere la funzione è proporzionata al grado di considerazione di quel diritto; e così, mentre in Inghilterra l'esame delle petizioni costituisce una funzione ancora importante del Parlamento; nei paesi del continente invece essa è diventata una funzione meramente secondaria.

48. In Inghilterra le petizioni vengono sempre considerate come la « comunicazione del popolo col Parlamento », gli *standing orders* e i giornali del Parlamento contengono una quantità di regole e di precedenti relativi alle petizioni, alla loro forma, al loro carattere, al loro contenuto, al loro modo di presentazione.

Le petizioni rivolte ai lordi devono recare la soprascritta: « ai molto onorevoli Lordi spirituali e temporali radunati in Parlamento »; e quelle rivolte ai Comuni: « agli onorevoli Comuni (ovvero: cavalieri, cittadini e borghesi) del regno unito della Gran Bretagna e Irlanda radunati in Parlamento ». Si deve quindi indicare il nome di colui che indirizza la petizione, e dopo il testo, deve mettersi ciò che si chiama la preghiera (*the prayer*) in cui viene esposto l'oggetto della domanda e quindi il desiderio del petente. Essa termina generalmente con l'espressione: « e i vostri petenti, come il loro dovere li obbliga, pregheranno sempre, ecc. ». Indi vengono le firme. La preghiera è considerata come una parte essenziale della petizione, tanto che, senza di essa, perde il suo carattere.

Le petizioni vengono presentate dal membro della Camera cui sono indirizzate; solo le città di

Londra e Dublino possono presentarle direttamente; la prima per mezzo dei suoi due sceriffi e la seconda, per mezzo del *lord mayor*. I membri che ricevono le petizioni devono prima leggerle per assicurarsi che non contengano nulla di sconveniente o di contrario alle norme parlamentari.

Alla Camera alta ogni *lord* che presenta una petizione, ha diritto di parlare sull'argomento, a cui essa si riferisce. Non così ai Comuni, dove una volta le discussioni sulle petizioni facevano perdere un tempo considerevole all'assemblea. Per cui, fin dal 1839 fu preso un provvedimento radicale, quello cioè d'impedire ogni dibattito sulla presentazione delle petizioni. Provvedimento allora assai opportuno, anche perchè il numero delle petizioni andava incessantemente crescendo. Il deputato che presenta una petizione deve apporvi la propria firma, senza di che la petizione non può essere ricevuta. La presentazione deve essere fatta nel momento in cui finisce l'esame dei *bills* privati.

Se l'affare è urgente, la discussione può essere aperta anche immediatamente, non ostante la disposizione contraria innanzi accennata, che vale solo per i casi ordinari. In caso contrario, la petizione viene cacciata in un vasto sacco situato accanto al *clerk* e quindi viene inviata al comitato delle petizioni pubbliche, nominato al principio di ogni sessione per tutta la durata di essa.

Questo comitato analizza tutte le petizioni che gli vengono rimesse, le classifica, le fa anche stampare se lo crede necessario. Di tanto in tanto poi esso presenta una relazione contenente l'indicazione delle diverse petizioni secondo una classificazione metodica, la cifra delle firme di cui esse sono rispettivamente rivestite, il loro oggetto, come anche il numero totale delle petizioni e delle firme relative a ciascun affare. In un'appendice essa poi

fa conoscesse i fatti speciali che le sembrano degni di considerazione. Queste relazioni vengono stampate, distribuite ai membri del Parlamento e messe anche in vendita a prezzo basso.

Oltre poi le relazioni redatte a misura che le petizioni vengono depositate alla Camera, questo comitato rende anche conto alla fine della sessione dell'insieme dei suoi lavori.

Il numero delle petizioni che arrivano a quel Parlamento è veramente considerevole. Il De Franqueville, sui documenti fornitigli dal *clerk of the journals* della Camera dei Comuni, notava dal 1833, epoca della creazione del comitato delle petizioni alla fine del 1885, un numero di 767.766 petizioni, di cui 51.782 erano state stampate. Il numero complessivo delle firme era di 113.767.259. Le cifre variano peraltro considerevolmente da un anno all'altro. Per prendere i due estremi, nel 1835 si contarono 4.061 petizioni con 1.622.103 firme; mentre nel 1843 se ne contarono 33.898 con 6.135.150 firme.

Tutto ciò naturalmente senza tener conto delle petizioni, con le quali s'iniziarono i *bills* privati, poichè esse hanno un carattere peculiare connesso con una peculiare funzione del Parlamento inglese e non entrano quindi nella categoria, di cui ci occupiamo.

Le petizioni poi hanno sempre esercitato una grande influenza sull'indirizzo legislativo e politico del Parlamento, per cui più di uno scrittore ha potuto affermare che non vi è stato quasi cambiamento notevole nella legislazione inglese, specialmente in questo secolo, che non sia stato in tutto o in parte l'effetto delle replicate e imponenti petizioni. Alcuni vanno anche fino al punto di affermare che tutto ciò che il Parlamento ha fatto di bene e di utile, lo ha fatto sotto la pressione del pubblico sentimento. E uno dei modi principali

con cui il pubblico sentimento si è sviluppato e manifestato, sono appunto le petizioni.

49. Tutto l'opposto è invece accaduto nei paesi del continente, dove il diritto di petizione cominciò ad esercitarsi con grande entusiasmo, dando origine ad esagerazioni, che spesso confinavano con l'abuso e molte volte trascendevano in esso; per poi andar decadendo lentamente fino alla trascuratezza e alla noncuranza. Ciò che si riflette poi anche nell'effetto che le petizioni esercitano sul Parlamento e sul modo con cui vi vengono accolte e considerate.

In Francia questo diritto produsse i maggiori abusi, tanto che all'epoca della grande rivoluzione le assemblee caddero quasi in balla del popolo di piazza, il quale invadeva tumultuosamente la sala delle adunanze per presentare, o meglio per imporre petizioni e indirizzi.

D'allora il diritto di petizione si andò mano mano restringendo, come si andò mano mano regolando il compito delle assemblee di fronte ad esse secondo uno stampo e un insieme di norme, che vediamo più o meno riprodursi negli altri paesi del continente.

Attualmente infatti le petizioni devono essere presentate in iscritto con la firma del petente, autenticata da competenti autorità.

Devono portare inoltre il domicilio del petente o di uno di essi, se sono più. Devono essere dirette al presidente di una delle due assemblee; ma possono essere anche presentate da un senatore o da un deputato, il quale fa allora menzione del deposito e firma tale menzione. Non sono ricevute le petizioni apportate o trasmesse da un assembramento formatosi sulla pubblica via.

Le petizioni vengono quindi iscritte in una lista secondo l'ordine del loro arrivo e questa lista viene stampata e distribuita fra i componenti della

rispettiva assemblea. Una commissione di 11 membri e che si rinnova mensilmente con gli uffici, dai quali viene eletta, è incaricata di esaminarle. Le petizioni relative a qualche proposta sottoposta a una commissione speciale, sono direttamente rinviate a questa commissione dal presidente della camera. Tale rinvio può essere fatto dalla stessa commissione delle petizioni. Questa, dopo esame, divide le petizioni in tre classi: mette nella prima quelle che giudica doversi rinviare a un ministro; nella seconda, quelle che stima doversi sottoporre all'esame della Camera; nella terza, quelle su cui non crede utile di procedere ad ulteriore esame. Un foglio volante, distribuito ogni settimana, ai membri dell'assemblea, indica l'oggetto della petizione, il nome del petente, il nome del relatore, la decisione presa in proposito dalla Commissione.

Durante un mese dall'epoca della distribuzione, ogni deputato può domandare la presentazione della relazione in adunanza pubblica.

Tale relazione viene appunto fatta in adunanza pubblica.

Le petizioni non vengono generalmente lette alla tribuna; i relatori si limitano a indicarne l'oggetto.

Per l'esame di una petizione può essere domandata la precedenza e anche l'urgenza. Quanto alle petizioni inviate ai ministri, questi, nello spazio di sei mesi, devono far conoscere per mezzo di menzione fatta nel foglio volante le decisioni prese intorno alle petizioni loro rispettivamente pervenute.

Anche nel Belgio le petizioni vengono deferite a speciale commissione, costituita come in Francia, nelle due assemblee. Esse riferiscono una volta al mese, nella Camera, e una volta alla settimana in Senato, su tutte quelle petizioni che sembrano più importanti o sulle quali un membro, entro tre

giorni dalla loro pubblicazione, ha domandato uno speciale rapporto.

Tre giorni avanti la seduta nella quale le relazioni dovranno essere lette, si stampa e distribuisce un foglio volante contenente il nome del petente, l'oggetto della petizione, ecc. La Commissione decide sulle petizioni su cui non ha fatto rapporto; le sue decisioni vengono pubblicate il 10 di ogni mese sopra un foglio volante, in cui vengono anche indicate quelle sulle quali non è stato nulla deciso o riferito.

Senza indugiarsi più a lungo, troviamo in genere in tutti i Parlamenti Commissioni speciali incaricate di esaminare le petizioni e di riferirne alle Camere. Le petizioni vengono fatte conoscere a queste, sia per mezzo di registri, sia per mezzo di fogli volanti, nei quali vengono indicati: l'oggetto, cui le petizioni si riferiscono, il nome, il domicilio del petente, ecc. Le Camere non possono discutere intorno alle petizioni, e non possono quindi prendere una determinazione intorno ad esse, se non quando viene presentata una mozione, o pure quando ne vengono richieste dalla Commissione stessa o da un certo numero di membri. Particolari questi che variano nei diversi Parlamenti.

Le petizioni poi che si riferiscono ad oggetti pendenti innanzi a una Commissione speciale, vengono inviate di preferenza a questa, mentre s'inviavano al governo quelle che si riferiscono a fatti d'indole amministrativa.

In genere peraltro esse non attirano che assai mediocrementemente l'interesse dei Parlamenti od esercitano pochissima o nessuna influenza sul funzionamento di essi.

50. Queste medesime norme e queste medesime tendenze troviamo infine nell'esplicazione di tale funzione da parte del nostro Parlamento.

Anche da noi il diritto di petizione assunse da principio una grandissima importanza e un grande sviluppo e fu esercitato senza nè modo, nè misura e senza un criterio esatto del suo carattere e del suo significato. Così, nei primi anni della Costituzione piemontese troviamo cittadini che inviano fino a 19, 28, 36 petizioni nel corso di un solo anno o due e perfino un petente che si rivolge alla Camera perchè l'aiuti a vincere le opposizioni di un padre tiranno, che gli rifiuta la mano della figlia. Come troviamo anche petizioni che arrivano a provocare crisi di gabinetto (quelle degli studenti di Torino nel 1848).

In seguito il diritto di petizione si andò meglio disciplinando, si acquistò forse un concetto più giusto del suo carattere e del suo scopo, ma l'importanza ne andò mano mano scemando, onde agli entusiasmi di un tempo si sostituì a poco a poco l'indifferenza, tanto del pubblico, che del Parlamento. E così il numero delle petizioni andò gradatamente diminuendo.

Fin dal primo anno in cui entrò in vigore lo Statuto, ne troviamo 7 indirizzate al Senato e 652 alla Camera; ma ben presto quelle dirette al Senato arrivano a 1117 e quelle dirette alla Camera raggiungono la cifra di 1460 (nel 1850). Ma, dopo avere raggiunto questi due massimi, le cifre vanno discendendo e la discesa diventa rapidissima poco dopo la costituzione del Regno d'Italia.

Nei primi anni dell'unificazione troviamo di petizioni dirette al senato, 10 pel 1860, 86 pel 1861, 186 pel 1862 e per la Camera rispettivamente 134, 908, 1221, cifre assai basse in proporzione delle precedenti, quando si tien conto del successivo ingrandimento dello Stato prodotto dalla trasformazione del piccolo regno del Piemonte nel grande Regno d'Italia. E quest'ultima cifra della Camera costituisce già il massimo; dopo di che le cifre

vanno sempre calando e le petizioni scendono fino a 155 nel 1885. Parimenti nel Senato, dopo avere toccato nel 1869 il massimo con la cifra di 627, calano a 25 nel 1885.

Lo statuto (art. 57) riconosce da noi, a ognuno che sia maggiorenne, il diritto di presentare petizioni; esse non possono essere presentate personalmente e direttamente alle Camere, ma vengono deposte alle rispettive segreterie, anche se presentate per mezzo di uno dei loro membri. All'aprirsi di ogni seduta il Presidente ne dà un'idea sommaria all'assemblea. Le petizioni vengono iscritte in un registro apposito con l'indicazione del nome del petente, dell'oggetto cui si riferiscono, dei documenti di cui fossero accompagnate.

Secondo le disposizioni dell'art. 92 del Senato, da questo registro si estrae un elenco che viene stampato e distribuito ai senatori almeno tre giorni prima della seduta, in cui dovrà aver luogo la relazione della petizioni contenute in tale elenco.

Nella Camera invece l'elenco delle petizioni con le conclusioni della Commissione può essere distribuito soltanto 24 ore prima del giorno destinato alla relazione.

In ciascuna assemblea esiste poi una commissione delle petizioni, eletta dalle rispettive Camere per la durata della sessione. Nel Senato essa si compone di cinque membri, nella Camera di diciotto. A queste commissioni vengono inviate le petizioni mano mano che arrivano e compito di esse è di esaminarle e di riferirne. Il regolamento del Senato (art. 95) stabilisce che le petizioni devono essere dalla commissione divise in cinque categorie secondo che:

1.° sono anonime o sono in opposizione con gli articoli dello Statuto;

2.° o sono ingiuriose e sconvenienti per la forma;

3.° o si riferiscono a cose estranee alla competenza del Parlamento;

4.° o contengono reclami contro la pubblica amministrazione;

5.° o contengono utili informazioni o suggerimenti.

Quelle della prima categoria non danno luogo a relazione. In quelle della seconda e della terza la Commissione si limita a farne conoscere il contenuto, proponendo l'ordine del giorno puro e semplice. Quelle della quarta, sono rinviatae al governo se credute degne di considerazione. Per quelle della quinta si può proporre il deposito negli archivi del Senato, la trasmissione a un ufficio speciale, alla commissione o al governo.

Simiglianti norme erano state proposte alla Camera dalla commissione per il regolamento del 1850, ma la Camera non consentì a vincolare il suo voto senza riguardo alla varietà delle circostanze. E perseverò in tale concetto, come nota il Corbetta nella sua relazione « parendo pericoloso il sistema delle casistiche e pleonasmò l'indicazione dei modi di risoluzione che già costituiscono la giurisprudenza della Camera ».

Alla Commissione viene quindi concessa la più ampia libertà di esame e di giudizio. Le relazioni sulle petizioni vengono in genere fatte nell'ordine con cui vengono presentate, salvo che la Camera non inverta quest'ordine con una dichiarazione d'urgenza. La dichiarazione d'urgenza è peraltro divenuta ora una semplice formalità, e non vale ad assicurarne la sollecita relazione, sicchè quando si volle che una relazione venisse discussa senza ritardo, si prescrisse alla commissione il giorno in cui doveva essere presentato il rapporto.

Per il poco zelo delle commissioni e per il poco interessamento che ad esse accordano le assemblee (specialmente la Camera) le petizioni si accumu-

lano e giacciono dimenticate per anni e anni. Il Senato ha cercato di risolvere la questione con un rimedio radicale, che contribuisce a rendere sempre più illusorio il diritto di petizione. Infatti all'art. 98 del regolamento esso ha stabilito che « le petizioni sulle quali non siasi potuto dal Senato statuire in una sessione parlamentare, non saranno riprese, nella sessione susseguente, salvochè vengano rinnovate ».

Tale disposizione si voleva introdurre anche nella Camera, ma non vi trovò favorevole accoglienza. Quivi il regolamento del 1848 stabiliva che il rapporto sulle petizioni doveva esser fatto ogni settimana; e la Camera vi dedicò anche tornate straordinarie. Ma ben presto altre cure la distolsero dall'accudire a questo compito e il numero delle sedute ad esso dedicato, diventò sempre più ristretto. Ultimamente peraltro si statui che la Giunta delle petizioni debba riferire ogni quindici giorni sulle petizioni che, non avendo attinenza a progetti di legge, non siano state trasmesse alle rispettive commissioni. Le relazioni della Giunta devono essere messe all'ordine del giorno del successivo lunedì, ed in quel giorno avranno la precedenza su ogni altra materia in luogo delle interrogazioni (art. 111 del regol.).

Stando all'art. 57 dello statuto, le Camere non avrebbero altro compito che quello di « deliberare se le petizioni debbano essere prese in considerazione, e in caso affermativo, mandarle al ministro competente, o depositarle negli uffici per gli opportuni riguardi ». Ma questo articolo è stato interpretato nella pratica molto largamente, onde il Parlamento non si tiene da esso vincolato in modo che non possa sospendere di deliberare o che non possa inviare la relazione a una commissione speciale o alla presidenza. Non impedisce neppure che due delle conclusioni indicate non possano

essere adottate cumulativamente, quando non si contraddicono.

I signori Mancini e Galeotti fanno poi notare che la non presa in considerazione, o l'ordine del giorno puro e semplice, come anche si dice in linguaggio parlamentare, e l'invio agli archivi, non differiscano gran fatto quanto alle conseguenze, non risultando che rarissimi i casi, in cui le petizioni siano uscite dagli archivi.

Quanto poi all'invio delle petizioni al governo, esso dovrebbe costituire uno dei modi di sindacato sull'esecutivo e quindi uno dei mezzi con cui la rappresentanza difende e tutela i diritti dei cittadini contro gli abusi, gli errori, le colpe della amministrazione.

Quindi tutte le petizioni che accusano la violazione di qualche diritto per opera dell'amministrazione possono essere dalla Camera inviate ai ministri competenti.

Ma quale è il significato di questo invio e gli effetti che esso deve produrre? Questo invio non può essere una semplice trasmissione. Ciò si deduce dalla natura stessa del diritto, come anche dalle dichiarazioni che in proposito hanno avuto luogo in Parlamento e dagli usi parlamentari. Così, ad esempio, osservava il Rattazzi nel 1860, allora presidente del Consiglio dei ministri, che « la Camera non deve essere considerata come un ufficio di trasmissione delle petizioni, perchè quando la Camera si appigli al partito di mandare continuamente petizioni al Ministero senza esaminarle, ma unicamente perchè il Ministero studi se si possa dare o no un provvedimento, fare o no una legge, ne avverrà che la trasmissione non avrà più una gran forza ».

Se la Camera vuole quindi conservare alla trasmissione tutta la sua efficacia, deve trasmettere solo quelle petizioni che, dopo uno studio coscienzioso, le

sembrano degne di esser prese in considerazione dal Ministero. Quando l'ufficio della Camera non dovesse essere che quello di trasmettere le petizioni al Ministero, « sarebbe assai meglio, osservava il deputato Brafferio (22 maggio 1850), che i ricorrenti picchiassero direttamente alle porte ministeriali ».

E conformemente a questo concetto si è anche (non senza riluttanza del Gabinetto) introdotto l'uso che il Governo debba render conto delle petizioni che gli sono state inviate.

Nel fatto il Governo non è stato sempre sollecito di adempiere questo compito e la Camera, in più di un'occasione ho dovuto sollecitarlo, ma la sproporzione tra le petizioni inviate e quelle, di cui i ministri hanno reso conto, si attenua se si considera che molte petizioni sono dirette a sollecitare provvedimenti legislativi, onde la risposta si trova nella presentazione di tali provvedimenti.

Gli effetti di questo invio sono poi proporzionati al grado di autorità della Camera e alla fermezza di proposito con cui essa intende conseguirli; e possono essere sollecitati, sia con le interrogazioni, che con le interpellanze e le mozioni. Ma ciò naturalmente accade quando le Camere prendono sul serio questo diritto dei cittadini e non quando dedicano ad esso a pena, e quasi per condiscendenza, una piccolissima parte del loro tempo e delle loro cure.

CAPITOLO IX.

LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI.

51. Due altri argomenti valgono a completare questo sguardo generico al diritto parlamentare e sono quelli attinenti alle immunità e alle incompatibilità parlamentari. Di entrambi mi sono oc-

cupato abbastanza a lungo in due distinte monografie (1) e ad esse rimando, limitandomi qui ad alcune generiche osservazioni, attinenti al carattere generale di questi istituti e al posto che hanno nel dominio del diritto parlamentare.

Le immunità parlamentari non sono una creazione del capriccio, sono un prodotto storico dovuto, prima alle lotte sostenute dalle assemblee politiche per affermarsi di fronte al potere esecutivo, poi al bisogno di queste assemblee supreme di mantenere il loro prestigio e consacrare la loro onnipotenza, rendendosi indipendenti, non solo dagli altri organi e poteri dello Stato, ma anche dalla pressione o dai perturbamenti da parte degli elementi sociali. Le cause che possono quindi giustificare tali immunità non sono di carattere giuridico, ma di carattere politico e siccome nel diritto parlamentare l'elemento di opportunità assume una notevole prevalenza, così non è facile che tali immunità possano tanto presto scomparire. Il diffondersi del senso giuridico peraltro e l'estendersi quindi del criterio giuridico ai rapporti del diritto pubblico, mano mano che il tipo dello stato giuridico si attua, per quanto è possibile, anche in quelle parti, che sembrano ad esso più refrattarie, potrà forse condurre ad una distinzione sempre più netta di quella che non occorra ora, fra il lato giuridico e il lato politico rispetto a tutte le forme di tali immunità e a tutte le controversie cui possono dare origine, permettendo di accordare la preferenza al secondo solo quando si tratti veramente d'interessi gene-

(1) *Le immunità parlamentari*, Milano, Soc. ed. libr., 1898; *Le incompatibilità parlamentari*, Milano, Soc. ed. libr., 1901.

rali, di fatti che si riferiscono al bene della collettività.

Di fronte a tale criterio non possono più apparire come giustificati i fori speciali per i membri di alcune assemblee, quando si tratti di reati comuni o le immunità di sedi, quando si tratti di persone perseguite per tali reati; come non può apparire giustificata quella sfrenata libertà di parola, che rende lecita la diffamazione e l'ingiuria. Quanto alle immunità contro l'arresto esse non possono reggersi se non nel caso di una effettiva persecuzione da parte del potere esecutivo o di privati (cose assai rare oramai e che potrebbero rendersi anche impossibili con le migliori garanzie delle libertà dei cittadini in genere), o quando gravi interessi pubblici inducono un membro del parlamento a ricorrere a mezzi straordinari per scuotere l'opinione pubblica e ottenere certi provvedimenti di pubblica utilità, che non si sarebbero potuti ottenere in maniera diversa, come un caso recente chiaramente dimostra. In questi casi la prevalenza dell'elemento politico può, se non legittimare, scusare almeno l'immunità, poichè, nel primo caso, la politica minaccia di sopprimere addirittura il diritto; mentre nel secondo, caso viene a determinarsi come un diritto di ordine superiore, non più informato a criterii di giustizia, ma a criteri di opportunità, che può tollerarsi peraltro in tempi e condizioni transitorie, non certamente in un assetto definitivo dello stato giuridico.

CAPITOLO X.

LE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI.

52. Le incompatibilità parlamentari non si devono confondere con la ineleggibilità per l'ufficio che

si copre, come si è fatto più di una volta, sia nella dottrina che nella pratica; poichè l'incompatibilità opera sulla funzione, l'ineleggibilità invece opera sulla legittimità stessa del mandato. In forza della prima, chi è membro di un'assemblea non può nel medesimo tempo assumere un determinato ufficio o chi esercita quel dato ufficio non può assumere la qualità di membro di un'assemblea politica, se prima non ha ad esso rinunciato. In forza della seconda invece la nomina o l'elezione a membro di un'assemblea politica non è valida, perchè manca uno dei requisiti voluti dalla legge, che è quello di coprire o di aver coperto fino ad epoca recente un determinato ufficio.

Nei due casi adunque l'ufficio è considerato da due punti di vista assai diversi, poichè nel primo caso esso viene riguardato dal punto di vista della impossibilità di adempiere bene contemporaneamente i due uffici, nel secondo caso è considerato rispetto all'influenza che può esercitare sulla elezione. Onde nel primo caso l'elezione è perfettamente valida, nel secondo è viziata di nullità. Per sanare la incompatibilità basta perciò la rinuncia a quell'ufficio, mentre per sanare l'ineleggibilità occorre una nuova elezione e questa non sempre può sanarla, se non viene fatta dopo decorso il termine che la legge prescrive per quella data categoria di casi.

Le stesse considerazioni valgono allorchè le incompatibilità e le ineleggibilità vengono determinate da vincoli d'interessi onde il cittadino può essere congiunto con lo Stato.

Ma, nè l'istituto delle incompatibilità, nè quello delle ineleggibilità, sia per uffici, sia per interessi, entrano in tutte le loro parti nel dominio del diritto parlamentare; essi veramente appartengono al diritto elettorale. Ciò è subito evidente per le ineleggibilità, poichè tanto l'ufficio che si copre,

quanto i vincoli d'interesse che si hanno con lo Stato possono costituire condizioni d'ineleggibilità in quanto producono certi dati effetti sull'atto della scelta, possono cioè contribuire a rendere la scelta poco sincera o in quanto si suppone almeno che debbano dannosamente influire su di essa. (Questo peraltro, contrariamente a ciò che dispongono le nostre leggi, non si potrebbe affermare dei vincoli d'interessi con lo Stato). Dunque si riferiscono al momento della scelta e questo non può essere preso in considerazione che dal diritto elettorale.

Ma questo, fino a un certo punto, si può anche affermare per le incompatibilità, poichè quantunque esse abbiano di mira la funzione e non propriamente l'atto di scelta, si riferiscono pur sempre ai requisiti necessari per potere legittimamente esercitare le funzioni di membri dell'assemblea. Si riferiscono quindi in fondo alla stessa costituzione dell'organo e non all'esercizio della funzione. Ora il diritto parlamentare limita il suo compito al funzionamento delle assemblee e non si occupa propriamente, almeno, non in modo diretto, del modo come esse devono essere costituite, poichè alla soluzione di quest'ultimo problema sono chiamate altre discipline e altri rami del diritto.

Nondimeno i due istituti possono entrare per una parte nel dominio del diritto parlamentare.

L'ineleggibilità vi entra necessariamente allorchè il giudizio sulla convalidazione dei titoli viene assunto dalle assemblee stesse e vi entra in quanto allora l'assemblea direttamente o una commissione da essa scelta, hanno il compito di constatare se nelle persone dei membri scelti esistano o pur no quelle condizioni che possono rendere la scelta nulla. L'incompatibilità vi entra per un altro verso, e in tutti i casi, allorchè si tratta di eseguire le leggi sulla incompatibilità e di fissare le norme

specifiche per l'esecuzione di esse. Sicchè, anche quando il giudizio di convalidazione è lasciato ai veri organi competenti, cioè agli organi giudiziari, tutta la parte che si riferisce all'attuazione pratica delle incompatibilità rimane nel dominio del diritto parlamentare. Vi sono poi tutti quei casi nei quali l'incompatibilità si restringe all'obbligo di astenersi dalla discussione o dal voto o da entrambe le cose rispetto a certi argomenti, che riguardano assai da vicino gl'interessi di un dato membro dell'assemblea, modo questo largamente adoperato nel parlamento inglese a preferenza che le nostre forme stereotipate d'incompatibilità. E rispetto a tali casi, si comprende che le norme regolatrici non possono formarsi che in seno dell'assemblea stessa.

Sotto tutti questi aspetti possono sorgere e sorgono infatti in seno delle assemblee politiche norme numerose, sia per mezzo di regolamenti, sia per mezzo di consuetudini, sia per mezzo di precedenti giurisprudenziali, i quali costituiscono una parte anche cospicua di questa branca del diritto e richiedono l'attenzione e l'elaborazione dello studioso.