



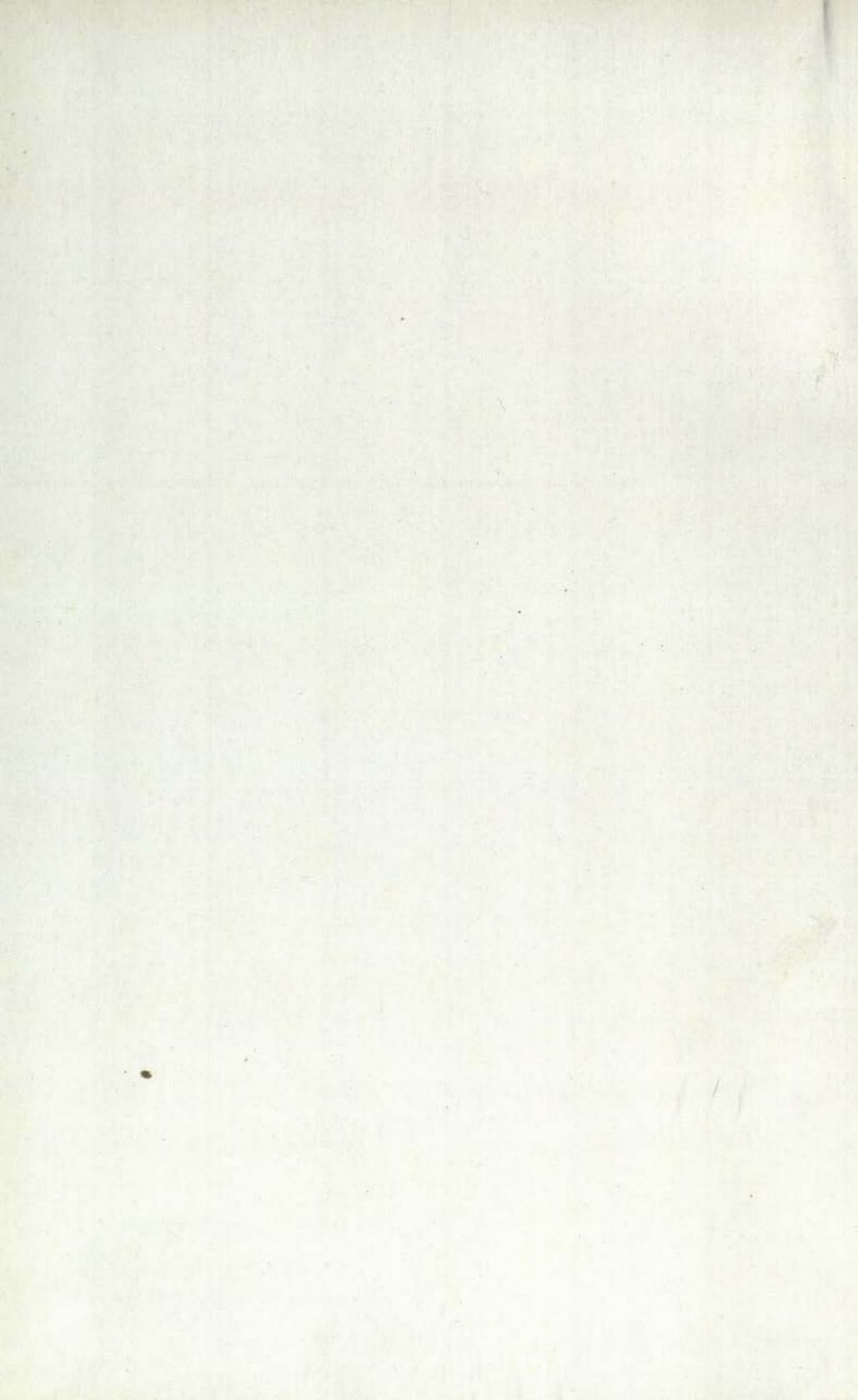
Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

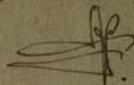
biblioteca@consiglioveneto.it

ONALE
O
ra



regolamenti dall' autore il 26 - VII - 01 a Roma

EMILIO PAGLIANO



INDENNITÀ PARLAMENTARE

Estratto dalla *Rassegna Nazionale*

fasc. 16 Maggio, 1° e 16 Giugno 1907

FIRENZE

UFFICIO DELLA « RASSEGNA NAZIONALE »

Via Gino Capponi, 46-48

1907

EMILIO PAGLIANO

INDENNITÀ PARLAMENTARE



FIRENZE

UFFICIO DELLA « RASSEGNA NAZIONALE »

Via Gino Capponi, 46-48

—
1907



n° inv. 11.579

I. — Introduzione

L'art. 50 dello Statuto. — Sua origine, sua varia interpretazione, sua derogabilità.

Il nostro Statuto nell'articolo 50 sanziona l'assoluta gratuità del mandato legislativo prescrivendo che le funzioni di senatore e di deputato non debbano dar luogo ad alcuna retribuzione od indennità.

Tale principio non si trova nelle carte costituzionali francesi del 1814 e del 1830, che servirono di modello al legislatore piemontese, ma fu tolto dalle leggi elettorali del 1817 e del 1831, le quali negli articoli 19 e 67 stabilivano: « *Les députés ne reçoivent ni traitement, ni indemnité* ».

La gratuità del mandato legislativo parve ai compilatori dello Statuto l'unico mezzo per assicurare la migliore composizione del Parlamento: il ministro relatore infatti nella seduta del 2 Marzo 1848 ⁽¹⁾ diceva che l'articolo 50 costituiva « *une garantie contre une foule de solliciteurs d'une modique fortune dont la présence dans les Chambres pourrait apporter de graves inconvénients* ».

L'esplicita disposizione dello Statuto fu per molto tempo considerata come norma intangibile, come una barriera insormontabile all'introduzione nel nostro ordinamento di qualsiasi indennità a favore dei membri del Parlamento: eminenti giuristi ed autorevoli parlamentari ciò affermarono sostenendo che la legge fondamentale dello stato era in ogni sua parte « perpetua ed irrevocabile ». Oggi la dottrina prevalente respinge tali conclusioni: Carlo Alberto, dichiarando la irrevocabilità dello Statuto, non pretese nè poteva pretendere d'imporre al popolo l'intangibilità, volle semplicemente esprimere per sè e per i suoi successori l'obbligo solenne di non tentare un ritorno al regime assoluto. Sicchè, venendo di nuovo in discussione l'indennità parlamentare, la questione giuridica pregiudiziale del divieto consacrato nell'art. 50 dello Statuto non deve più farsi, sia pei precedenti, sia perchè contraria ai canoni

(1) D. Zanichelli — *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza* — Sed. 11 — Roma, D. Alig. 1898.

fondamentali del diritto pubblico moderno : la necessità d' un potere costituente chiamato a riformare o le norme dello Statuto secondo alcuni o le norme costituzionali secondo la formula più ampia di altri è omai concordemente respinta.

Non è logica la teorica che reclama la Costituente per riformare lo Statuto : infatti sarebbe strano che per modificare un articolo di secondaria importanza della carta fondamentale si dovesse far ricorso alla esplicazione d' un potere straordinario, mentre poi fosse competente il potere legislativo a modificare una norma vitale dello ordinamento politico solo perchè contenuta in altra legge. A ciò si aggiunga che lo stesso Statuto, affidando al potere legislativo la facoltà d' interpretare tutte le leggi in modo autentico, indirettamente gli riconobbe l' altra più ampia di poterle tutte riformare, essendo fuor di dubbio che un atto d' interpretazione autentica si risolve in una nuova legge, la quale viene a sostituirsi a quella interpretata.

Nè con maggior fondamento si presenta l' altra teorica che sostiene la necessità del potere costituente ogni qual volta si tratti di riformare una legge d' ordine costituzionale ; i seguaci di questa teorica, considerando come nelle carte costituzionali non possano essere comprese tutte le norme strettamente attinenti all' ordinamento dello stato, alcune perchè destinate per loro natura a rimanere in forma di consuetudine, altre perchè possono rendersi necessarie soltanto in momento posteriore alla emanazione della legge, sostengono che al potere legislativo debba essere riconosciuta la competenza a riformare le sole leggi ordinarie, non già anche quelle costituzionali. Siffatta teorica peraltro si basa sulla assurda affermazione che fra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie interceda una distinzione giuridica : la distinzione esiste, ma non è affatto giuridica, perchè tanto le une quanto le altre si equivalgono come norme imperative ; la loro differenza è semplicemente politica, e deriva dalla maggiore importanza delle leggi costituzionali e dalla necessità di una maggiore loro durata in quanto per esse s' intendono quelle norme le quali strettamente si riferiscono all' ordinamento dello Stato. Accogliendosi la combattuta teorica, ogni qualvolta il potere legislativo dovesse modificare una legge potrebbe sollevarsi la questione pregiudiziale sulla costituzionalità o meno di essa : ed allora la teorica medesima si mostrerebbe deficiente, in quanto il nostro diritto pubblico non determina i criterii per giudicare in proposito.

Per tali ragioni l' opinione prevalente giustamente riconosce al potere legislativo la qualità di costituente perpetua.

Sbarazzato il terreno dell' argomento messo innanzi per molti anni nelle nostre Camere della intangibilità dello Statuto o delle leggi costituzionali consegue che l' art. 50 non impedisce al potere legislativo di stabilire una norma pienamente contraria al suo disposto (1).

Tuttavia, in vista della politica convenienza che la legge fondamentale dello Stato debba conservare una maggiore stabilità di fronte alle altre leggi e secondo i criterii accolti dal nostro Parlamento fin dalle sue origini di non abrogare recisamente le norme dello Statuto, ma di adattare alle nuove esigenze per via di larga interpretazione, alcuni sostennero che si potesse stabilire un assegno ai deputati non già a titolo di retribuzione o di indennità, ma semplicemente come rimborso di quelle spese che il mandato legislativo impone. (2) Ma il ritrovato, per quanto arguto e diretto ad evitare lo scoglio del significato letterale dell' art. 50, ne urta peraltro lo spirito, che esige l' assoluta gratuità dell' ufficio parlamentare. Altri sostenne ancora che lo Statuto nell' art. 50 vieta non già di potersi fare un assegno ai membri delle Camere, ma solo nega ad essi il diritto d' esigerlo; ma anche a questa affermazione peregrina la Camera non diede retta, ed oggi più nessuno osa farsene sostenitore. Altri infine credette di poter girare l' ostacolo contenuto nel preciso disposto dell' art. 50 dello Statuto proponendo d' introdurre l' indennità ai deputati con una semplice modificazione di regolamento, ossia di prelevare la somma necessaria sul fondo stanziato per le spese della Camera. (3) Ma questo è un ripiego poco conveniente, e val meglio, ove si reputi opportuno sanzionare la retribuzione del mandato legislativo, provvedervi con legge apposita.

(1) Fra gli scrittori che sostennero la riforma dell' art. 50 dello Statuto per mezzo della Costituente deve specialmente citarsi L. Zini — *Revisione dello Statuto?* — 1892, cap. XVI, p. 100.

(2) Ad es. Atti Parlam. C. D. 1850 — v. I, p. 403 red. 28 genn. 1850.

(3) Tale proposta fu già presentata in occasione della riforma del regolamento della Camera nel 1880: ma contro di essa, senza esplicitamente dilungarsi, così si espresse il relatore on. Corbetta (Torn. 22 Dic. 1880. Atti parl. Legisl. XIV; id. sess. 78-79 Doc. III; id. sess. 76-77 Doc. IV bis). « Pessimamente poi, ad avviso della vostra Commissione, sarebbe quello di introdurre modificazioni statutarie con un regolamento interno della Camera, sia per la considerazione generale che cose di tanto momento non si fanno di straforo e quasi per incidenza; sia per il rispetto dovuto all' altro ramo del Parlamento, a cui questa legge speciale del regolamento non viene sottoposta. » — Questa stessa tesi fu sostenuta dall' on. *Maggiorino Ferraris* — La nuova sessione e il lavoro parlamentare. — Nuova Antologia, 1^o Febbraio 1880, p. 551.

Ciò premesso, affermata la competenza del potere legislativo a modificare l' art. 50 e riconosciuto che un assegno qualsiasi pel mandato legislativo ne implica l'abrogazione, la questione della indennità parlamentare rientra nei suoi propri confini, ossia viene a circoscriversi all'esame del suo giuridico fondamento e della sua politica convenienza.

Ma prima di entrare nella discussione critica di questi due lati della questione sarà opportuno dire anzitutto delle norme vigenti in ordine all' indennità parlamentare negli stati moderni, in secondo luogo dei precedenti italiani in proposito, specialmente dei vari progetti presentati allo scopo di modificare l' art. 50 dello Statuto.

II. — Stati che accolgono l' indennità parlamentare

I. L' indennità parlamentare negli Stati stranieri e leggi della sua evoluzione. — II. L' indennità parlamentare in Francia — III. In Germania — IV. Negli Stati Uniti d' America — V. In Grecia.

I. — Il diritto pubblico generale, in base ai risultati degli studii comparativi, permette di poter affermare che nell' epoca moderna il principio della indennità parlamentare costituisce la regola ⁽¹⁾, il principio della gratuità una rara eccezione che quasi dovunque tende a scomparire.

(1) L' ufficio parlamentare nei vari stati è retribuito nel modo seguente:

FRANCIA : — Senatori e deputati percepiscono L. 15,000 all' anno (1. 23 Novembre 1906), hanno viaggio gratuito sulle ferrovie dello Stato e pagano L. 10 al mese per libero percorso sulle altre in 1.^a classe.

BELGIO : — I membri della Camera dei rappresentanti, che non dimorano nella città ove hanno luogo le sedute, hanno una indennità di 4000 franchi all' anno e diritto al libero percorso sulle ferrovie dello stato e al percorso gratuito sulle linee concesse dal luogo di loro residenza a quello delle adunanze. (Art. 52 cost. 1893), I membri del Senato non ricevono nè onorario, nè indennità (art. 57 Cost.).

LUSSEMBURGO : — I membri della Camera che non abitano nella città di Lussemburgo, hanno diritto ad una indennità di 5 franchi per ogni giorno di presenza e di viaggio (art. 75 Cost.). Una decisione della Camera del 10 Giugno 1898 per via d' interpretazione portò a 10 franchi l' indennità giornaliera per i deputati non dimoranti in Lussemburgo. I deputati hanno inoltre diritto a riduzioni ferroviarie.

OLANDA : — I membri della prima Camera non residenti nella capitale hanno una indennità di soggiorno di 10 fiorini e la spesa di viaggio in 1.^a classe d' andata e ritorno dal capoluogo del collegio al luogo ove siedono gli stati generali ad ogni convocazione (Cost. art. 91 e L. 4 Maggio 1889). I membri della seconda Camera percepiscono la somma annua di 2000 fiorini, più la spesa di viaggio come sopra ma una volta sola per sessione. (Cost. Art. 89 e L. 4 Maggio 1889).

Fra le costituzioni che sanzionano l'indennità parlamentare esiste una notevole disparità, sia in ordine alla misura, la quale deve necessariamente variare secondo gli stati per la differente loro potenzialità economica, pel numero dei membri del parlamento etc., sia relativamente al modo nel quale l'indennità viene corrisposta.

Questa in alcuni stati è fissata ad un tanto all'anno indipendentemente dalla durata dei lavori parlamentari; in altri è fissata ad un tanto per sessione indipendentemente dal numero delle sedute; in altri infine ad un tanto per ogni

SVEZIA: — I membri della seconda Camera ricevono 1200 corone e un viaggio gratuito per ogni sessione: in caso di sessione straordinaria 10 corone al giorno e viaggio d'andata e ritorno in 1.^a classe. Per ogni giorno di assenza non giustificata è prescritta una multa di 10 corone. I membri della prima Camera non hanno nè indennità nè facilitazioni di viaggio.

NORVEGIA: — I membri dello Storting ricevono 12 corone al giorno durante la sessione, le feste comprese, il rimborso delle spese di viaggio. 10 corone per ogni giorno di viaggio, le medicine (ginnastica, massaggio, bagni, *medical comforts*, come vini, bibite etc. e impiombatura di denti) ed esequie.

DANIMARCA: — I membri del Landsting e del Folkething ricevono una indennità di 10 corone al giorno, compresi i giorni festivi, nei primi 6 mesi di sessione; se questa si prolunga oltre i sei mesi, ricevono 6 corone al giorno (legge 19 Dicembre 1903). Hanno inoltre la libera circolazione sulle ferrovie in 2.^a classe, una indennità per spese di viaggio (vitto, vetture ecc.) all'apertura e alla chiusura della sessione ed una poltrona gratuita al Teatro Reale.

GERMANIA: — I membri del Reichstag hanno una indennità annua di 3000 marchi e il libero percorso su tutte le ferrovie dell'impero dall'ottavo giorno prima dell'apertura all'ottavo dopo quello della chiusura (legge 21 Maggio 1906).

PRUSSIA: — I membri della Camera dei deputati hanno una diaria di 15 marchi durante la sessione e le spese di viaggio una volta l'anno con divieto di rinunziarvi (Cost. art. 85). I membri della Camera dei Signori hanno diritto alla libera circolazione sulle ferrovie.

SASSONIA: I membri degli stati (eccettuati quelli della prima Camera, nominati per la loro appartenenza alle categorie 1 a 7, 9, 11 e 12 dell'art. 63 della costituzione), ricevono a titolo d'indennità per le loro spese straordinarie un assegno giornaliero e uno per le spese di viaggio (Cost. art. 120 — modific. il 30 giugno 1902). L'indennità giornaliera per i membri residenti nel luogo ove si riunisce il Landtag è di 6 marchi, per gli altri di 12 (Art. 38 § 3, legge del Landtag). I membri del Landtag hanno inoltre la libera circolazione sulle ferrovie dello Stato: l'assegno di viaggio è di circa cent. 80 al miglio e viene corrisposto pel viaggio d'andata e di ritorno all'apertura e alla chiusura della Dieta.

BAVIERA: — I deputati che non dimorano nella capitale ricevono 10 marchi al giorno ed hanno il viaggio gratuito sulle ferrovie dello stato dall'ottavo giorno prima dell'apertura all'ottavo dopo la chiusura della sessione e una indennità di 50 pf. per Km. sulle altre ferrovie (L. 21 Marzo 1881). I membri della Camera Alta non ricevono indennità, ma han-

giorno di seduta, sia che si paghi una data quota al giorno, sia che si paghi la somma delle quote o per settimana o per mese o per bimestre etc.

In quasi tutti gli Stati alcune particolari modalità limitano questi tre sistemi fondamentali nella misura degli assegni allo scopo di correggerne gli inconvenienti e i difetti; così si tien conto della durata breve o lunga della sessione, delle convocazioni straordinarie, dei congedi, delle assenze, del domicilio dei membri del parlamento, del titolo pel quale essi fanno parte della assemblea etc.

no il viaggio gratuito sulle ferrovie dello Stato dall'ottavo giorno prima dell'apertura all'ottavo dopo la chiusura della sessione.

WÜRTTEMBERG : — I membri della Camera bassa hanno una diaria di marchi 9 e pf. 43 (L. 20 Giugno 1821); i membri della Camera alta lo stesso se ne fanno richiesta. — Tutti poi hanno diritto al rimborso delle spese di viaggio in 2.^a classe (20 giugno 1821, 31 Luglio 1849, 28 giugno 1876, 20 Marzo 1876).

SVIZZERA : — I membri dei due Consigli ricevono 20 lire per ogni giorno di seduta e 20 cent. per chilometro a titolo di rimborso per spese di viaggio dalla residenza a Berna e ritorno una volta ogni sessione. L'indennità ai membri del Consiglio Nazionale è corrisposta dal governo federale, ai membri del Consiglio degli Stati dai singoli Stati.

AUSTRIA : — Il deputato ha una indennità giornaliera di 10 fiorini durante la sessione (L. 7 Giugno 1861) quando sia presente (l'assenza per malattia non fa perdere l'assegno) e una indennità per spese di viaggio di 1 fiorino e 32 Kreuzer per ogni miriametro (L. 23 Luglio 1871 e 31 Marzo 1875, e decreto 31 Luglio 1876) tra Vienna e il collegio elettorale al principio e alla fine di ogni sessione o d'ogni aggiornamento della Camera per un tempo superiore alle due settimane. I deputati di Vienna e sobborghi non ricevono indennità di viaggio.

UNGHERIA : — I membri della Camera dei deputati ricevono una indennità globale annua di 2400 fiorini e una indennità annua di alloggio di 800 fiorini, (eccettuati quelli che sono al servizio dello stato e che già ricevono una tale indennità). Le ferrovie dello Stato e private accordano speciali facilitazioni di viaggio ai deputati.

RUSSIA : — I membri del Consiglio dell'Impero ricevono durante tutta la durata della sessione una indennità di 25 rubli al giorno (L. 66,65), che loro è pagata dallo stato. Essi ricevono inoltre dallo stato una volta all'anno una indennità di viaggio contata in ragione di 5 kopecs (L. 13,34) per *verst* (m. 1067) dal luogo della loro residenza fino a Pietroburgo. I membri del Consiglio dell'Impero investiti di funzioni retribuite da stipendio, non ricevono i medesimi salvochè rinunziando all'anzidetta indennità (art. 28 dello stat. di fondaz. del Consiglio dell'Impero approv. il 7 Maggio 1906). I membri della Duma dell'impero ricevono durante la durata dei lavori una indennità di 10 rubli al giorno, (L. 26,67) pagata dal Tesoro. Essi ricevono inoltre, una volta all'anno, una indennità di viaggio, contata in ragione di 5 kopecs per *verst* dal luogo del loro domicilio a Pietroburgo, andata e ritorno. I membri della Duma che occupano contemporaneamente cariche di Ministro o di Direttore Generale di una amministrazione speciale non

Quantunque non si possa affermare che l'applicazione del principio della indennità parlamentare sia in ogni paese subordinata a leggi fisse, tuttavia in base al diritto pubblico comparato si può concludere che detto principio segue quasi dovunque una costante evoluzione coi seguenti fondamentali caratteri.

Anzitutto la retribuzione del mandato legislativo è un istituto proprio del regime democratico; la gratuità lo è in-

ricevono l'indennità giornaliera (art. 23 dello Statuto di fondazione della Duma dell'impero approv. il 6 marzo 1906).

FINLANDIA: — I membri della Dieta ricevono durante la sessione una indennità giornaliera di 15 franchi e una di viaggio d'andata e ritorno (art. 15. Cost. Luglio 1906).

RUMANIA: — Deputati e Senatori hanno 25 fr. al giorno e viaggi gratuiti su tutte le ferrovie e spese di viaggio ove questo si debba compiere non per ferrovia: l'indennità non è pagata in caso di assenza non giustificata da malattia o da pubblico servizio. (legge 9 Dic. 1884).

BULGARIA: — I deputati durante la sessione percepiscono una indennità di 20 franchi al giorno, compresi i festivi; hanno diritto inoltre ad un biglietto di 1.^a classe d'andata e ritorno per la capitale all'apertura e alla chiusura della sessione.

SERBIA: — I deputati ricevono una indennità giornaliera di 15 danari (franchi) per la durata delle sessioni legislative (Cost. Art. 127) e il viaggio gratuito in ferrovia al principio ed alla fine della sessione. Se la Camera è aggiornata per ordine del Presidente, i deputati continuano a ricevere l'indennità e non le spese di viaggio; se per ordine del Re le spese di viaggio e non l'indennità. In caso di congedo per assenza o di malattia i deputati non dimoranti in Belgrado continuano a ricevere l'indennità giornaliera. L'assenza d'un intero gruppo in segno di protesta o d'ostruzionismo per consuetudine non fa perdere l'indennità.

MONTENEGRO: — I deputati non residenti nel luogo ove si tengono le sessioni ricevono il rimborso delle spese di viaggio e una indennità di soggiorno da fissarsi con legge speciale (Cost. Art. 102). L'indennità è di sei corone al giorno: vi hanno diritto i soli membri del Parlamento non domiciliati a Cattigne.

GRECIA: — I deputati ricevono una indennità di 1800 dramme per ogni sessione ordinaria; per le sessioni straordinarie da 2000 a 2500 dramme; inoltre godono la libera circolazione sulle ferrovie e sui piroscafi greci.

GIAPPONE: — I membri della Camera dei deputati e i membri eletti o di nomina imperiale della Camera dei Pari percepiscono, oltre le spese di viaggio, 2000 yen all'anno: i funzionari dello stato e quelli che non si presentano alla convocazione non hanno diritto alla indennità (l. 18 Aprile 1899).

STATI UNITI DELL'AMERICA DEL NORD: — I senatori e i deputati ricevono 7500 dollari all'anno e una indennità di 20 cent. di dollaro per ogni miglio di percorso in ferrovia.

— L'indennità è riconosciuta ai membri dei parlamenti degli stati minori della Confederazione Germanica, dei cantoni della Svizzera, dell'Egitto, delle Colonie inglesi, (Capo, Orange, Transvaal, Australia, West-Australia, Sud-Australia, Nuova Zelanda, Queensland, Nuova Galles del Sud, Vittoria, Tasmania, Canada, Terranova), degli stati del Messico e dell'America centrale e meridionale, fatte pochissime eccezioni.

vece del regime aristocratico censitario, e se pur può conservarsi, anche per tempo non breve, nei primordi d' un regime democratico instaurato dopo un' epoca d' assolutismo, scompare poi con lo sviluppo dell' educazione politica delle masse, come esigenza del suffragio universale. In secondo luogo l' indennità parlamentare di regola si presenta nella forma di diaria negli stati minori, di assegno annuo nei maggiori: il passaggio da quel sistema a questo d' ordinario è più frequente che non il passaggio da questo a quello. In terzo luogo nei paesi a sistema bicamerale l' indennità è accordata ai membri della Camera Bassa ed è estesa di regola ai membri della Camera Alta solo quando questa è formata a tipo democratico. Infine l' indennità parlamentare una volta introdotta tende quasi costantemente ad aumentare.

La conferma di tali affermazioni si può trarre dal diritto pubblico dei varii stati: ai fini del presente lavoro sarà opportuno delineare brevemente la storia costituzionale a proposito di quei paesi, il cui ordinamento politico ha un' impronta del tutto singolare ovvero costituisce il tipo fondamentale sul quale si è modellato l' ordinamento di altri paesi minori.

II. — In Francia ⁽¹⁾ l' indennità fu quasi costantemente corrisposta ai membri delle assemblee legislative: già in uso fin dai tempi degli Stati Generali, essa fu riconosciuta dalle varie costituzioni entrate in vigore durante la rivoluzione, il consolato e l' impero. ⁽²⁾ La Carta del 1814 tacque sull' inden-

⁽¹⁾ Vedi principalmente *Boullée*, Histoire des États Généraux, v. II - *Picot*, Histoire des États Généraux - *Duvergier de Hauranne*, Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1868 - *Constant B.*, Cours de politique constitutionnelle, vol. I - *Hélie F. A.*, Les constitutions de la France 1875 - *Poudra et Pierre*, Traité pratique de droit parlementaire - *Pierre*, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Parigi 1906 - *Esmein*, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris 1906 - *Duguít*, Droit constitutionnel, Paris 1906 - *Baron A.*, Du caractère juridique de l' indennité parlementaire, Paris 1905 - Dal lato politico devono essere ricordati: *Delafosse*, Psychologie du député, Paris 1904 - *Gide*, L' indennité des membres du Parlement, R. Pol. Paris, Febb. 1907.

⁽²⁾ Un decreto della Costituente in data 10 Settembre 1789 stabilì che i deputati dovessero ricevere una diaria di 18 franchi al giorno e le spese di viaggio. Identica indennità fu riconosciuta ai membri dell'Assemblea Legislativa, e poi a quelli della Convenzione fino al 1795; il 12 Gennaio di quell' anno la Convenzione decretò una diaria di 36 franchi con effetto retroattivo. Entrata in vigore la costituzione del 5 Fruttidoro anno III (1795) l' indennità pei membri dei Consigli degli Anziani e dei Cinquecento fu stabilita in una somma uguale al valore di 3000 miriagrammi di frumento. Ad evitare l' inconveniente delle variazioni delle mercuriali con le leggi del 20 vendemm, anno VII, e 8 frimaio, anno VIII, l' indennità fu fissata a 675 fran-

nità: durante i Cento Giorni si corrispose ai deputati una diaria di diciotto franchi e le spese di viaggio. Caduto Napoleone ed instaurato il regime censitario il mandato divenne gratuito: l'art. 19 della legge 5 febbrajo 1817 sancì il principio: « i deputati alla Camera non ricevono nè stipendio, nè indennità ». Tale norma fu riprodotta dall'art. 67 della legge elettorale 19 Aprile 1831 della monarchia di Luigi e ribadita dalla legge del 29 Dicembre successivo che modificò l'art. 28 della carta nel senso di vietare per l'avvenire ogni indennità. Rovesciato Luigi Filippo il Governo provvisorio stabilì, con decreto del 5 Marzo 1848 (art. 10), come complemento diretto ed immediato del suffragio universale, che ogni deputato avesse diritto ad una indennità di 25 franchi al giorno durante la sessione: la costituzione del 4 Novembre di quell'anno riconobbe il principio della retribuzione (art. 38) vietandone la rinunzia; la legge 15 Marzo 1849 fissò l'indennità a L. 9000 all'anno. Avvenuto il colpo di Stato (1851) la nuova costituzione del 14 Giugno 1852 statuiti (art. 37) nuovamente la gratuità del mandato parlamentare. Ma ben presto l'indennità ritornò in vigore. Il Senatusconsulto 25 Dicembre 1852 sanzionò (art. 11) un assegno ai deputati di 2500 franchi al mese durante la sessione ed una dotazione annuale ai senatori di 30000 franchi. Per difficoltà insorte pel pagamento con altro Senatusconsulto del 18 Luglio 1866 fu stabilito (art. 4) per ogni sessione ordinaria una indennità di L. 12.000 e per ogni straordinaria di L. 2500 al mese. Caduto Napoleone III il decreto 29 Gennajo 1871 mise nuovamente in vigore la legge 15 Marzo 1849. La legge del 16 febbrajo 1872 e quella del 2 agosto 1875 confermarono le disposizioni accolte estendendo ai senatori la medesima indennità dovuta ai deputati: questa dalla legge 23 Novembre 1906⁽¹⁾ fu portata da 9000 a 15,000 franchi.

III. — In Germania l'indennità parlamentare riconosciuta da molto tempo dagli Stati confederati, fu introdotta nei mem-

chi al mese; a questa era aggiunta una indennità per le spese di posta, d'alloggio, d'ufficio, d'uniforme di circa L. 300 e una di viaggio in ragione di 10 franchi per miriametro. Entrata in vigore la costituzione del Consolato (13 Dicembre 1799) l'indennità dei deputati fu fissata a L. 10000. Per i senatori si usò prelevare sulle rendite nazionali destinate alle spese pel Senato delle somme da 20 a 25 mila franchi l'anno.

(1) Il secondo paragrafo dell'art. 17 della legge org. 30 nov. 1875 è abrogato. L'indennità legislativa è fissata a 15000 franchi all'anno dal 1° Gennaio 1907 ed è regolata dal paragrafo 2 dell'art. 96 e dell'art. 97 della legge 15 Marzo 1849 e dalle norme della legge del 16 Febb. 1872.

bri del Reichstag solo di recente. L' art. 32 della costituzione dell' impero del 16 Aprile 1871 aveva sanzionato che i membri del Reichstag non dovessero come tali ricevere stipendio o indennità. La disposizione era stata vivamente combattuta durante le discussioni del progetto, ma fu approvata per la tenace resistenza del governo ⁽¹⁾, che volle la gratuità del mandato legislativo quasi come corrispettivo della accordata estensione di suffragio. Successivamente moltissime proposte di legge ⁽²⁾ furono presentate per modificare l' art. 32 della costituzione e per assegnare una indennità ai deputati; ma tanto esse quanto le varie istanze fatte durante la discussione dei bilanci per molto tempo non approdarono a nulla, e ciò sia perchè la forma di governo dell' impero tedesco anche in tale questione permise ai due cancellieri Bismark e Bülow di far trionfare la loro volontà, decisamente contraria alla retribuzione del mandato parlamentare, sia perchè questa retribuzione non era fortemente desiderata da vari membri del Reichstag, perchè già retribuiti o come funzionarii dello stato o come membri di assemblee degli stati minori dell' Impero ⁽³⁾.

Ciò nonostante, specialmente per la considerazione delle gravi spese che incontravano i deputati della Germania meridionale per portarsi a Berlino, nel 1873 fu accordato a tutti i membri del Reichstag il viaggio gratuito sulle ferrovie fra la capitale e la rispettiva loro sede: più tardi la libera circolazione fu estesa a tutte le linee dell' impero, ma poi nel 1884 per gravi abusi ⁽⁴⁾ furono richiamate in vigore le norme del 1873.

In questi ultimi anni la questione dell' indennità fu nuovamente sollevata, specialmente durante la discussione di bilanci, e accanitamente sostenuta come principio di libertà e d' uguaglianza dai più eminenti parlamentari tedeschi. Fu così che, dopo ampie discussioni, ⁽⁵⁾ due progetti, l' uno diretto a

(1) Vedi spec. *Discussioni* 30 Marzo, 15 e 16 Apr. 1867

(2) Max v. Seydel, *Commentar zur Verfassung urkunde für das Deutsche Reich*. Freiburg 1897, p. 215 cita varie proposte. Molto notevoli sono quelle del dep. Schulze del 19 Aprile 1871, del dep. di Hoverberk del 12 Giugno 1873, del dep. Ausfeld del 24 Nov. 1874.

(3) Bluntschli — *Allgemeines Staatsrecht*. Stuttgart, 1876.

(4) Vedasi specialmente il discorso di Bismark del 26 Nov. 1884 al Reichstag.

(5) Le discussioni che determinarono la sanzione della indennità parlamentare cominciarono nel Gennaio 1906, allorquando vennero presentati al Reichstag due proposte, l' una dell' on. conte Hompesch (*leader* del centro)

modificare l' art. 32 della costituzione ⁽¹⁾, l' altro a regolare il pagamento della indennità ⁽²⁾, furono approvati dal Reichstag ⁽³⁾ e dal Bundesrath, e sanzionati dall' Imperatore come leggi dell' impero il 21 Maggio 1906.

In forza di queste leggi ogni membro del Reichstag riceve una indennità annua di 3000 marchi ⁽⁴⁾ senza facoltà di potervi rinunciare ed ha diritto alla libera circolazione su tutte le ferrovie dell' impero dall' ottavo giorno prima dell' apertura

per la quale i membri di quella assemblea dall'ottavo giorno prima dell'apertura della sessione all'ottavo dopo quella della chiusura avrebbero dovuto godere la libera circolazione sulle ferrovie e percepire una diaria di 20 marchi al giorno, l' altra dell' on. Bassermann nella quale si proponeva pure la medaglia di presenza e la gratuità dei viaggi. La proposta dell' on. Hompesch fu accettata dal Reichstag con deliberazione del 24 Gennaio, ma in parte successivamente modificata.

⁽¹⁾ L' art. 32 della costituzione dell' impero resta così modificato: « I membri del Reichstag non possono come tali ricevere stipendio. Essi ricevono una indennità secondo le norme della legge ».

⁽²⁾ Gesetz betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstags. n. 3226 in 11 §.

⁽³⁾ I due progetti furono approvati dal Reichstag in prima lettura nella seduta del 26 Aprile 1906, in seconda lettura nella seduta del 12 Maggio e in terza nella seduta del 15 Maggio.

⁽⁴⁾ L' indennità viene corrisposta a rate: la prima di 200 Marchi è pagata il 1° Dicembre; la seconda di 300 M. il 1. Gennaio, la terza di 400 M. il 1. Febbraio, la quarta di 500 M. il 1. Marzo, la quinta di 600 M. il 1. Aprile, la sesta di 1000 M. il giorno della proroga o dello scioglimento del Reichstag (art. 2 b.)

Il deputato eletto nel corso della sessione riceve pel tempo che decorre dal giorno della elezione a quello della scadenza della rata successiva una diaria di 20 m. per ogni giorno di presenza a seduta.

Il deputato che nel corso della sessione cessa di far parte del Reichstag dal giorno della scadenza dell' ultima rata fino a quello della perdita del mandato legislativo riceve una diaria di 20 m. per ogni giorno di presenza a seduta, purchè la somma totale delle diarie non superi la rata di prossima scadenza. La medesima regola vige in caso di scioglimento del Reichstag (art. 3).

Un membro del Reichstag nella sua qualità di membro d' altra assemblea politica, nel caso di riunione contemporanea del Reichstag e di detta assemblea, ha diritto a compenso soltanto in quei giorni in cui in base a questa legge la sua indennità è ridotta o la diaria non gli è pagata. Egli non può altresì in tale qualità ricevere il rimborso delle spese di viaggio durante il tempo in cui può viaggiare gratuitamente (art. 6). Questa norma è ispirata al principio che l' anzidetta retribuzione non deve intendersi come un compenso per una prestazione d' opera (eine Entgeltung einer Arbeitsleistung), bensì come un puro risarcimento di spesa (ein Ersatz barer Aufwendungen).

La domanda d' indennità è intrasmissibile (art. 8); nel caso di morte del deputato l' indennità è pagata alla vedova senza che sia necessaria la prova della sua qualità ereditaria (art. 9).

all'ottavo giorno dopo la chiusura della sessione. Per ogni giorno di assenza ⁽¹⁾ l'indennità è diminuita di 20 marchi.

IV. — Negli Stati Uniti dell'America del Nord l'indennità fu introdotta fin dai primordi del regime costituzionale: ⁽²⁾ la costituzione federale esplicitamente stabilì (Sez. 6, § 1) che i senatori e i rappresentanti dovessero ricevere pei loro servigi una indennità da fissarsi per legge e pagabile dal tesoro degli Stati Uniti. Ivi l'indennità fu consacrata non tanto come mezzo d'allargamento del suffragio, quanto in base al principio che ogni servigio deve essere retribuito, ⁽³⁾ principio esplicitamente riconosciuto dalle leggi delle colonie americane ⁽⁴⁾ vigenti prima della costituzione federale. L'indennità dai primordi ad oggi, salvo trascurabili eccezioni, crebbe sempre ⁽⁵⁾. Il primo atto del Congresso su questo argomento è del 22 Settembre 1789: esso stabilì che ogni membro del Parlamento dovesse ricevere 6 dollari per ogni giorno di seduta da pagarsi anche in caso d'assenza per causa di malattia; e una indennità di sei dollari per ogni 20 miglia di distanza dal luogo di residenza alla sede del Congresso al principio ed alla fine di ogni sessione. Un atto del 4 Marzo 1795 portò l'indennità giornaliera a 7 dollari e a 35 cent. di dollaro per miglio quella di viaggio. Un altro atto del 10 Marzo 1796 nuovamente sanzionò l'indennità primitiva. Vent'anni dopo, il 19 Marzo 1816, alla indennità giornaliera fu sostituita una indennità annua di 1500 dollari salvo le deduzioni pei casi di assenza. Due anni dopo, con atto del 22 Gennaio 1818, si tornò al primitivo sistema della diaria: questa fu fissata ad

(1) La presenza alle sedute viene verificata con l'iscrizione del deputato in apposito registro di presenza e con gli appelli nominali: la mancata partecipazione ad un appello nominale rende inutile agli effetti della presenza l'iscrizione nei registri (art. 4).

(2) Parecchie colonie prima della confederazione avevano adottato l'indennità parlamentare: così ad es. le leggi della Carolina del Sud, Delaware, Vermont, New-Jersey, Rhode-Island, Pensilvania etc. — cfr., Poore, *Charters and Constitution*. — Bancroft, *History of the United States*. Costituendosi la confederazione ogni stato pagò i membri deputati al Congresso.

(3) Bryce, *The American Commonwealth*.

(4) Bryce, *The American Commonwealth*: l'indennità fu introdotta negli Stati Uniti non « for the sake of enabling working-men to be returned as members, but on the generale theory that all public work ought to be paid for ».

(5) Ad es. la legge della New-Jersey del 1676 la quale considerava l'indennità una allocazione dovuta al deputato in quanto servitore del popolo. Cfr. anche Bancroft, *History of the United States* ed XVIII, vol. II, pag. 357.

8 dollari al giorno e l'indennità di viaggio a 8 dollari ogni 20 miglia di viaggio come sopra. Il 16 Agosto 1856 fu nuovamente introdotto il sistema della indennità annuale in dollari 300, salve le deduzioni per assenze non determinate da malattie o sventure domestiche. Il 28 Luglio 1866 la retribuzione fu fissata a 5000 dollari e l'indennità di viaggio a 20 cent. di dollaro al miglio per la linea più breve. Il 3 Marzo 1873 la retribuzione annuale fu elevata a 7500 dollari, ma poi fu nuovamente ridotta a 5000. Nel Gennaio 1907 infine l'indennità fu riportata a 7500 dollari e mantenuta inalterata l'indennità di viaggio. I membri del Parlamento inoltre ricevono il *Congressional Globe*, hanno diritto ad una indennità di 125 dollari per sessione per spese di cancelleria (Atto 12 Febb. 1868) e possono spedire e ricevere gratuitamente atti relativi ai lavori del Congresso.

Nei singoli stati confederati vige pure il sistema della indennità parlamentare, la quale in alcuni è annuale e varia da 150 a 2000 dollari, in altri è giornaliera e varia da 1 a 8 dollari.

V. — In Grecia l'indennità parlamentare ha pure avuto una notevole evoluzione. ⁽¹⁾ Secondo la costituzione del 16-28 Novembre 1864 i deputati che hanno adempito il loro mandato devono ricevere una indennità di 2000 dramme per ogni sessione ordinaria: in caso di sessioni straordinarie hanno diritto soltanto alle spese di andata e ritorno (art. 75); ma i deputati che a titolo di servizio civile o militare od altro qualsiasi godono un assegno sul tesoro, hanno diritto solo alla differenza fra questo e l'indennità (art. 76).

Secondo tale disposizione l'indennità parlamentare dovrebbe corrispondersi soltanto alla chiusura della sessione, cioè solo quando risulta che il deputato abbia adempito il proprio dovere: ma la norma ha subito nella pratica larga interpretazione; si usa cioè pochi giorni dopo l'apertura della sessione di concedere al deputato la prima metà della indennità dovutagli e di corrispondergli la seconda verso la chiusura. L'indennità nella misura dianzi accennata da parecchio tempo si ritiene assai deficiente ed in vario modo si

⁽¹⁾ Saripolos, *Trattato di diritto costituzionale*, 1889. — Aravantinos G., *Il diritto costituzionale greco* — Stupi A., *Sistema di diritto costituzionale*, 1889 — Filaretos, *La costituzione della Grecia con introduzione storica e commenti*, 1894 — Flogaitos, *Manuale di diritto costituzionale* 1894 — Kiriakos D., *Interpretazione dello statuto greco*, 1904-1905. — Zengheli E., *Il diritto parlamentare vigente in Grecia* 1906. (tutti in greco).

studiò di aumentarla. Così ad esempio si propose il suo pagamento in oro e si avvalorò la richiesta osservando che quando l'indennità fu sanzionata dalla costituzione v'era pareggio fra l'oro e la carta; fu altresì proposta una modificazione diretta degli articoli citati; ma finora nulla si ottenne. Anzi, essendo stata determinata l'equivalenza dell'antica dramma con la nuova a soli 90 lepta, l'indennità primitiva di 2000 dramme fu ridotta a 1800. Un espediente fu per altro ritrovato per aumentare l'indennità, senza modificare direttamente la costituzione, e cioè fu introdotto, come pratica costante, l'uso di sessioni straordinarie in continuazione di quelle ordinarie. Stando alla lettera della costituzione i deputati per le sedute straordinarie non dovrebbero ricevere alcuna indennità: senonchè, seguendo lo spirito della costituzione che vuole retribuito il mandato legislativo, per consuetudine si dà ai deputati per ogni sessione straordinaria una somma in analogia a quella delle sessioni ordinarie a titolo di rimborso di spesa di andata e ritorno. Detta somma, deliberata dalle stessa Camera su proposta della giunta del Bilancio, varia dalle 2000 alle 2500 dramme secondo il numero delle sedute. In ogni caso la Corte dei Conti deve registrare il mandato di pagamento ⁽¹⁾.

Oltre l'indennità il deputato ha diritto a libera circolazione su tutte le ferrovie e i piroscafi di società greche secondo le convenzioni, sia all'interno sia all'estero.

VI. — Non in tutti gli stati, come in Francia, in Germania, negli Stati Uniti d'America, in Grecia il principio dell'indennità parlamentare ha subito una notevole evoluzione: tuttavia i caratteri di sopra accennati d'ordinario si riscontrano ovunque. Nei tempi moderni solo in Portogallo dalla retribuzione del mandato legislativo si passò alla sua piena gratuità, ma la ragione, come si dirà in seguito, fu principalmente finanziaria.

Gli stati che presentemente non sanzionano l'indennità nel senso d'un corrispettivo in denaro, come s'è detto, rappresentano una esigua minoranza. Tuttavia fra essi e quelli che accolgono il principio opposto la linea di demarcazione non è assoluta: tanto gli uni quanto gli altri, fatte pochissime eccezioni, riconoscono ai membri del Parlamento un sistema di compensi indiretti relativamente ai viaggi. Ma anche su

(1) La Corte dei Conti nella seduta del 5 Giugno 1904 si rifiutò di registrare un mandato riguardante l'indennità parlamentare per una convocazione straordinaria. Cfr. *Zengheli E.*, Il diritto parlamentare vigente in Grecia. Atene, Sachellarios, 1906, V. I, p. 446.

questo punto si riscontra grande disparità di norme nei varii Stati ; in alcuni è ammesso il rimborso delle spese di viaggio, in altri è addirittura concessa la libera circolazione ferroviaria o marittima : alcune legislazioni accordano questa franchigia incondizionatamente per tutto lo stato, altre sulle sole linee fra il collegio elettorale e il luogo ove siedono le camere, altre infine la limitano al solo viaggio di andata e ritorno alla apertura e chiusura della sessione. Questa forma d'indennità, sul fondamento e sui caratteri della quale diremo in seguito, è la più necessaria per l'esercizio del mandato legislativo e come tale fu per prima e quasi ovunque accolta.

III. — Stati nei quali vige la gratuità del mandato legislativo.

§ I. — La gratuità del mandato legislativo e le costituzioni che l'accolgono. — II. In Spagna e Portogallo. — III. In Inghilterra: l'indennità ai primordi del suo regime rappresentativo. — IV. Suo carattere, sua misura e modo del suo pagamento. — V. Sua desuetudine. — VI. Movimento per il ritorno all'uso primitivo. — VII. Progetti e domande presentati alla Camera dei Comuni per sanzionare l'indennità a carico del Tesoro dello Stato dai *Reform Acts* del 1885 ad oggi.

I. — Gli Stati che non sanzionano l'indennità parlamentare formano, come s'è detto, una esigua minoranza : in Europa sono ⁽¹⁾ l'Italia, la Spagna, il Portogallo e l'Inghilterra ⁽²⁾. Di questi stati, solo quest'ultimo può essere citato presso di noi come esempio autorevole a favore della gratuità del mandato legislativo : e ciò tanto per la lunga e gloriosa storia del sistema parlamentare di quello stato, quanto per la sua forma di governo sulla quale l'Italia ha costantemente cercato di modellare la propria. Non si può invece citare la Spagna, poichè, come ognuno sa, in quel paese il regime parlamentare non ha trovato finora terreno molto fertile per grandemente prosperare ; nè del Portogallo, molto simile in ciò alla nazione sorella.

II. — In Spagna l'indennità parlamentare fu corrisposta ai membri del Parlamento nella prima metà del secolo XIX.

(1) Oltre i grandi stati menzionati ve ne sono pure altri pochi microscopici, come la Repubblica di S. Marino, nei quali ai membri del Consiglio non è assegnata indennità : ma di essi non è il caso di tener conto essendo ivi l'ufficio parlamentare assai meno importante e onerato da minori sacrifici che non l'ufficio di consigliere comunale di una nostra cittadina di provincia.

(2) In America il Chili, il Perù, la Columbia.

L'istruzione generale relativa alle elezioni del 1° Gen. 1810 ⁽¹⁾ riconoscendo agli elettori massima libertà di scegliere a loro rappresentante nelle Cortes qualsivoglia persona provvista dei titoli voluti, raccomandava che, vista l'impossibilità della Nazione di assegnare lauti onorari ai deputati, si eleggessero persone aventi i mezzi sufficienti per adempire il mandato a proprie spese: tuttavia in virtù della citata istruzione coi fondi delle provincie si assegnava ai deputati una diaria di 120 reali. L'istruzione per le elezioni dei deputati del 23 Maggio 1812, conformemente all'art. 102 della costituzione, assegnava ai deputati una diaria di 110 reali, che doveva pagarsi cominciando dal giorno della loro presentazione alle Cortes, ed il rimborso della spesa del viaggio di andata ⁽²⁾. Identica disposizione conteneva l'istruzione elettorale del 22 Marzo 1820. ⁽³⁾

Pei deputati delle colonie seguivasi analogo sistema, come risulta dalle istruzioni ⁽⁴⁾ relative emanate contemporaneamente alle precedenti.

Sotto l'impero delle costituzioni successive l'indennità non fu corrisposta ai membri del Parlamento, ed ancora non sembra giunto il momento di sanzionarla per la ripugnanza della pubblica opinione. Soltanto recentemente si adottò il sistema di favorire deputati e senatori con facilitazioni di viaggio ⁽⁵⁾. La Camera acquista per ciascun deputato, previa sua domanda, un libretto di libero percorso di 6000 Km. (al prezzo di 0.035 pesetas per Km.) su tutte le linee ferroviarie; consumato il libretto il deputato può per conto proprio acquistare al prezzo di 0.04 pesetas per Km. altri libretti senza

(1) Instrucción general para las elecciones, 1.º de Enero de 1810 c. I art. 12, Aunque los electores podran elegir libremente para Procuradores de Cortes à cualquiera de las personas que tengan las calidades prevenidas e esta instruccion, no permitiendo las estrechas y apuradas circunstancias en que se halla la Nación senalar cuantiosas dietas ó ayudas de costa á los Diputados, por no recargar á las Provincias con este nuevo gravamen, ni desviar sus fondos del sagrado objeto de la defensa de la Patria, á que deben destinarse con preferencia, eneargarà esta Junta á los electores que procuran nombrar á aquellas personas que, ademas de las prendas y calidades necessarias para desempeñar tan importante encargo, tengan facultades suficientes para servirle a su costa.

(2) Instrucción para los elecciones en la Peninsula é islas adjacentes, 23 de Mayo de 1812, art. 13 e 14.

(3) Id. id. 22 de Marzo de 1820 art. 11 e 12.

(4) Instr. para los elecciones en los Virreinos y Capitanias generales de America y Asia, 14 de Febrero de 1810; - id. en las Provincias de Ultramar. 23 de Maio de 1812, art. 13 e 14; - id. id. 22 de Marzo de 1820 art. 15, 16, 17.

(5) Rendo vivissime grazie a S. E. il Duca di Bivona che ebbe la cortesia di favorirmi queste notizie.

limite di numero. Il Senato invece non compra libretti ferroviari per i suoi membri; tuttavia ogni senatore, per mezzo della segreteria del Senato, può acquistare un libretto di 400 Km. o due da 2000 Km. ciascuno al prezzo di 0.035 pesetas al Km; esauriti i quali (serie A), il senatore può comprarne altri in numero infinito (serie B) in ragione di 0.04 pesetas al Km. Deputati e senatori hanno inoltre la franchigia postale nel regno.

In Portogallo un decreto del 29 Luglio 1886 aveva accordato ai deputati una indennità di 100,000 reis al mese durante le sessioni ordinarie (norme speciali riducevano od aumentavano questa indennità, secondo la durata della sessione) ed una indennità di viaggio secondo le distanze. Ma dopo sei anni con decreto del 15 Settembre 1892 (1) l'indennità fu soppressa: di regola il ritorno alla gratuità del mandato legislativo è un fenomeno dipendente da quello del ritorno al regime censitario aristocratico: in Portogallo invece questa causa, pur esistendo, non si fece sentire: l'indennità fu soppressa principalmente per ragioni finanziarie, ed anche per accontentare la pubblica opinione poco soddisfatta dell'andamento dei lavori parlamentari e per ridurre il numero eccessivo dei candidati alla deputazione: l'indennità fu conservata per i deputati d'oltre mare (2) e fu concessa a tutti la libera circolazione ferroviaria e marittima.

III. — In Inghilterra l'indennità apparve fin dai primordi delle istituzioni rappresentative. Alcuni scrittori ritengono che vi sia stata introdotta da uno speciale statuto, ora smarrito, statuto che forse servì d'esempio a quello di Scozia del 1427, (3) altri che vi sia stata introdotta per via di consuetudine (4). Comunque sia, sta il fatto che il 25 Febbraio 1265 Enrico III indirizzava un *writ* « *De expensis Militum Civium Burgensium* » allo sceriffo di York, contenente l'ordine di far corrispondere dalle contee, città e borghi una indennità ai cavalieri, cittadini e borghesi, (5) inviati quali rap-

(1) *Collecção de Legislação* pag. 702 Supressião do subsidio aos deputados. Questo decreto è basato sulla legge del 26 Febbraio 1892 la quale autorizzava il Governo a ridurre le spese del personale.

(2) I 7 deputati delle colonie continuano a ricevere l'indennità 100,000 reis al mese quando la Camera siede, 50,000 quando la Camera non siede.

(3) Henry — *Great Britain* — Vol. X p. 63 « This custom of representatives receiving and their constituents paying, wages, commenced with commencement of representation, from a principle of common equity, without any positive law »

(4) Home — citato da P. A. Taylor — *Hansard's Parl. Deb.* S. III v. 200 p. 1337, 1870.

(5) « *Rationabiles expensas suas in veniendo ad dictum Parlamentum.*

presentanti al Gran Consiglio convocato a Westminster da Simone di Monfort il 20 Gennaio di quell'anno, disciolto dopo 32 giorni, Consiglio che invero può dirsi ⁽¹⁾ il primo parlamento inglese. In quell'atto si riconosce ai membri di York il diritto ad una indennità per le « *reasonable expenses* » incontrate nel viaggio d'andata e ritorno e durante il soggiorno a Westminster, e l'obbligo alle varie circoscrizioni di corrispondere. D'allora cominciò ad introdursi la consuetudine di dare al cavaliere di contea quattro scellini, e soltanto due al rappresentante di città o di borgo ⁽²⁾. I membri del Parlamento per ottenerne il pagamento dovevano alla fine della sessione presentarsi al Cancelliere, provare la loro presenza alle sedute e la lunghezza del loro viaggio ⁽³⁾; il cancelliere, riconosciuto il fondamento dell'istanza, rilasciava un *writ* indirizzato allo sceriffo, in base al quale questi imponeva a favore dell'eletto una tassa sui membri della circoscrizione elettorale.

Un altro *writ de expensis* del 1300, che, accanto all'ordine di pagamento, contiene la frase « secondochè si è praticato in casi simili » induce a ritenere con fondamento che la consuetudine della indennità si fosse già radicata nella seconda metà del sec. XIII. Parimente nel 1305 il Re Edoardo I nel suo indirizzo al Parlamento diceva ai membri di rivolgersi prima di lasciare Westminster al suo cancelliere Sir John de Kirkeby per ottenere i loro *writs* di pagamento.

Nell'anno 16 di Ed. II il parlamento sedente in York fissò in un atto il consuetudinario pagamento pei cavalieri di contea e pei rappresentanti di città e di borgo ⁽⁴⁾. Ciò nonostante l'anno dopo il re, su petizione presentata alla Cancelleria, ordinava una speciale inchiesta per il pagamento di tutte le ragionevoli spese. Questo induce a ritenere che l'atto dell'anno 16 di Edoardo II aveva puramente fissato

ibidem morando et inde ad partes suas redeundo provideri et eas de eadem communitate levare facias ».

(1) Cox — *Ancient Parliam. Elections* — p. 60.

(2) Henry — *Great Britain* vol. X, p. 63 — « The wages of knights of shires were always higher than those of citizens and burgesses, because they were really persons of a higher rank, and lived in a more expensive manner ».

(3) Col tempo, nell'intento di evitare contestazioni sulla viabilità delle strade e sui mezzi di comunicazione, sembra che si sia introdotta la consuetudine di calcolare un giorno di viaggio per ogni 35 o 40 miglia di percorso. Hallam. *Middle Ages*.

(4) Sedendo il Parlamento in York ai rappresentanti di questo luogo non fu naturalmente concessa indennità di viaggio: agli altri membri furono riconosciuti sette giorni di viaggio, fatta eccezione di quelli di Cornovaglia cui ne furono riconosciuti 20.

un minimo di indennità: ma che fosse sempre in facoltà del Re, per mezzo della Cancelleria, di poterla aumentare.

Nell'anno 7 di Ed. III, il 6 Dicembre, il Parlamento fu nuovamente convocato a York: ma dopo aver seduto sei giorni soltanto fu prorogato per le vacanze natalizie fino al 21 Gennaio: in tale occasione fu accordata ai vari membri una indennità di viaggio per l'andata e il ritorno.

Una questione molto importante a proposito della indennità sorse nel 1413; il Parlamento aveva appena cominciato le sue sedute quando avvenne la morte di Enrico IV (20 Marzo): secondo un'antica consuetudine, durata fino al 1867 (1) la trasmissione della Corona (*demise of the Crown*) produceva l'immediato effetto della dissoluzione del Parlamento. Si presentò allora la questione se i membri avessero diritto ad una indennità non avendo prestato nessun servizio parlamentare, ma pur avendo incontrato spese di viaggio e di soggiorno: dopo lunga discussione fu accolta la soluzione affermativa e l'indennità fu pagata.

IV. — La lunga serie di atti, dai primi menzionati fino ai molti emanati sotto Carlo I, permette di poter affermare che l'indennità parlamentare, dalla metà del secolo XIII alla metà del secolo XVII (2) sia stata di regola ovunque corrisposta dalle varie circoscrizioni elettorali d'Inghilterra ai loro rappresentanti in Parlamento. Il fondamento di questa indennità riposa non già sul principio invocato oggidì d'una estensione della eleggibilità come mezzo di piena attuazione del suffragio universale (3), bensì sull'altro della necessità di ricompensare chiunque sopporti un sacrificio di denaro e una perdita di tempo. (4)

La quota d'indennità rimase quasi sempre inalterata nel suo minimo: ne variò peraltro secondo i luoghi il massimo; così mentre alcune circoscrizioni corrisposero soltanto i prescritti 2 o 4 scellini secondo la qualità del rappresentante, altre pagarono perfino 13 scellini e 4 denari (5).

(1) Representation of the People Act, 1867; 30 e 31 Vict. c. 102 s. 51.

(2) Parry — *The parliaments of England*.

(3) Hansard's — Cfr. specialm. sedute 25 Maggio 1894, 22 Marzo 1895 31 Marzo 1903, 11 Maggio 1904, 7 Marzo 1906.

(4) Henry — *Great Britain* Vol. X p. 63: (cf nota I pag. 1) — Taylor l. c. — « In old days to be sent to Parliament was no object of ambition, but a troublesom duty involving an expenditure of time and trouble, for which payment of wages was an essential condition ».

(5) Cfr. Palgrave — *The House of commons Newcastle Records*: « Iohannes de Denton and Hugo de Hecham, in 1334, were each paid 2 s. a day; Willielmus de Middleton and Robertus Swineburne, in 1413, were each paid 2 s. a day; the Town Council voted, in 1654, 5 s. a day; Robert El-

L'indennità era data a tutti i deputati indistintamente e non solo a coloro che ne avevano bisogno (1). Il pagamento si fece sempre come ai primordi al termine dei lavori parlamentari in base ad un *writ* della Cancelleria, rilasciato soltanto al deputato che si fosse mostrato assiduo ai lavori della Camera: tale condizione era specialmente richiesta dalla necessità di garantire le circoscrizioni le quali nei primi tempi del regime rappresentativo non erano in grado di sorvegliare l'opera prestata dal loro rappresentante. A tale intento un Act (2) del regno di Enrico VIII (6 Enr. VIII c. 16) autorizzò le contee, le città e i borghi a non pagare l'indennità a quei deputati che avessero abbandonato la sede del Parlamento prima della fine della sessione senza il permesso dello *speaker* registrato nel libro del Clerk del Parlamento nominato per la Camera dei comuni. La regola fu ribadita da un Act del Parlamento del 1541: ciò nonostante l'assenteismo dei membri pare siasi perpetuata; difatti il Parlamento con un altro Act del 1580 stabiliva che nel caso di assenza per tutta la durata della sessione il cavaliere di contea fosse multato di 20 lire, il barone o il rappresentante di città o di borgo di 10, e nel caso di assenza per una parte della sessione senza licenza il deputato perdesse il diritto di ricevere la indennità dal suo collegio e il *Clerk of the Crown* si astenesse dal rilasciargli il *writ* di retribuzione senza il permesso della Camera. Nel 1626 questa ritornò ancora sull'argomento, decretando multa e prigione contro gli assenti (3).

Il *writ* della cancelleria veniva presentato dal deputato allo sceriffo, il quale tassava la circoscrizione pel pagamento della indennità. Questo pagamento, cui secondo l'opinione prevalente dovevano concorrere non soltanto gli elettori, ma tutti i cittadini, in molte località fu causa di gravi contrasti (4). Da un lato le circoscrizioni cercavano di sottrarsi al

lison, in 1660, was paid 10 s. a day; Sir Francis Anderson. in 1661, was paid 13 s. 4 d. a day. — 1661 May. — Paid Sir Francis Anderson's salary for being Parliament man for the towne off Newcastle, 128 dayes, the last Parliament, at 13 s. 4 d. per day. L. 85, 6 s. 8 d. — The Members, in 1665, were paid 13 s. 4 d. a day.

(1) Prynne Reg. 1668 — « Reputing it neither a disparagement, disreputation nor act of baseness, covetousness, dishonour to themselves, nor injury or oppression to the commonalties which elected them, to demand their full expenses without deductions ». — Così pure Henry — *Great Britain* — Vol. X p. 64. — « The proudest and most opulents Knights though it no dishonour to receive their wages, and even to sue for them »

(2) Intitolato: « An Act that no knights of shires nor burgesses depart before the end of Parliament. »

(3) Taylor — Hansard' s. *Parl. Deb.* III Serie I. c.

(4) Una prova storica della forte riluttanza dei collegi elettorali a pa-

pagamento, contestavano al deputato il diritto d' esigerlo, pretendevano di ridurne la quota ; anzi si ha ricordo di parecchie petizioni presentate da varii collegi, specialmente dai borghi minori, colle quali si invocava l' esenzione dal pagamento dell' indennità non reputando essi adeguato compenso il beneficio della rappresentanza ; ovvero si chiedeva l' eguale ripartizione delle spese fra i collegi ; ma in tali casi la risposta del Re era invariata : « si faccia come di consueto » (1). Alcune località ricorsero perfino allo spediente di liberarsi una volta per sempre dall' onere dell' indennità pagando una somma che veniva investita in terreni producenti una rendita destinata alla retribuzione dei deputati (2). Dal canto loro i deputati si lagnavano delle difficoltà incontrate nel conseguire il pagamento loro dovuto ; tali difficoltà in alcuni luoghi resero impossibile l' elezione per mancanza di candidati, in altri determinarono l' elezione di persone contro la loro volontà ; in altri persuasero gli eletti ad esigere alla elezione una caparra della indennità ; in altri infine li indussero a non presentarsi affatto al parlamento. Gli stessi sceriffi o per indolenza o per non urtare la volontà delle popolazioni molto spesso si mostravano negligenti nel dare esecuzione ai *writts* ricevuti (3) talora pretendevano una percentuale sull' indennità (4). Non per ciò deve credersi che il diritto del deputato fosse abbandonato al puro capriccio degli elettori : il deputato in caso di negato pagamento poteva ricorrere giudiziariamente, (5) come fece Thomas King contro il suo collegio di Harwich nel 1681 (6).

gare l' indennità ai loro deputati si ha nelle scuse presentate dal Re al Parlamento nel 1371 di essere stato costretto da necessità finanziarie ad ordinarne la convocazione quasi immediatamente dopo averlo disciolto.

(1) Così ad esempio a proposito d' una petizione dell' anno 51 di Edoardo III trovasi risposto : « Soit fait come devant ad este use en ce cas ».

(2) Clifford — *History of private bill legislation*.

(3) Ad esempio nell' anno 9 di Edoardo II furono sanzionate varie penalità contro gli sceriffi che trascuravano la pronta esecuzione dei *writts de expensis*. Cif. anche Prynne Reg. 1663 « (the members) grievously complained to the king both in and out of Parliament when sheriffs refused to levy them ».

(4) Si hanno varii esempi durante il regno di Enrico VI.

(5) Prynne Reg. 1618 — « The knights of each county sued forth their writts for their expenses at the end of each Parliament and demanded leivied as an ancient unquestioned right which they well deserved etc. »

(6) Dopo lo scioglimento del Parlamento nel 1681 Thomas King, deputato di Harwich, presentò una petizione nella quale dichiarava che, dopo aver prestato servigi come rappresentante di borgo in Parlamento e datavi prova di assiduità, il suo collegio elettorale si era rifiutato di corrisponder-

V. — Ma nonostante la pratica di quasi quattro secoli l'indennità a poco a poco scomparve: cessò di fatto, prima in alcune circoscrizioni, in altre poi, senza l'intervento di una norma abrogatrice. Tale cessazione avvenne non perchè fosse stato riconosciuto nella indennità un elemento nocivo pel regime rappresentativo (1); ma o perchè, secondo alcuni, (2) il mandato legislativo aveva cominciato ad essere di per se stesso remuneratore essendo divenuto mezzo per appagare maggiori ambizioni o più elevate aspirazioni; o perchè, secondo altri (3), più ragionevolmente, essendo il mandato stesso divenuto assai più ricercato, i candidati per riuscire eletti ricorrevano all'espedito di rinunciare preventivamente allo stipendio tanto odioso ed oneroso per gli elettori. Quest'ultima opinione spiega altresì come l'indennità parlamentare non sia cessata d'un tratto, ma sia andata scomparendo a poco a poco. La gratuità del mandato legislativo devesi ritenere una regola entrata quasi ovunque in vigore durante il regno dei primi Stuardi; tuttavia si rintracciano esempi di collegi elettorali che continuarono a corrispondere ai loro rappresentanti una indennità anche in tempi posteriori. Fu sostenuto (4) che Andrew Marwell, deputato di Hull, durante il regno di Carlo II, sia stato l'ultimo membro del Parlamento retribuito dagli elettori (5); ma ciò non è esatto: oltre il caso di Thomas King (6), precedentemente ricordato, si hanno tracce di indennità pagate perfino nel sec. XVIII (7).

VI. — Molti anni non erano trascorsi dal tempo in cui l'indennità era quasi ovunque scomparsa dall'Inghilterra che presto si cominciò a sentirne nuovamente la necessità: eminenti parlamentari e dotti cultori di scienze politiche parec-

gli l'indennità richiesta. Provata la cosa il Lord Cancelliere Nottingham emanò un *writ de expensis burgensium levandis*. Cif. Lord Campbell — *Lives Chancellors*.

(1) Pepys il 30 Marzo 1668 in un banchetto nella City parlando della decadenza della morale pubblica diceva che « all concluded that the bane of Parliament had been the leaving off the old custom of the places allowing wages to those that served them in Parliament. »

(2) Stubbs — *Constitutional History of England* v. III p. 770.

(3) Anson — *Law and Custom of the Constitution*. Tomo I Parliament — (nota pag. 148 n. I. ed. fr.).

(4) Hallam *Middle Ages*.

(5) La credenza che Andrew Marwell sia stato l'ultimo deputato retribuito deriva dalla consuetudine del suo collegio di offrire ogni anno al rappresentante un barile di aringhe in regalo.

(6) Eletto nel 1681 tre anni dopo la morte di Marwell Cfr. G. Barnett Smith *History of the English Parliament*. Vol. I, p. 176.

(7) Lysons — *Cornwall*.

chie volte nel secolo XVIII proposero il ritorno all'uso antico (1): ma la rivoluzione francese e lo spirito di reazione ai principii ed agli istituti da essa consacrati vi arrestarono ogni movimento democratico.

La questione risorse nel 1830 quando il marchese di Blandford nel suo complesso programma di riforme parlamentari (2) svolto alla Camera dei Comuni il 18 Febbraio propose il ristabilimento dell'antica indennità ragguagliata al valore corrente della moneta; ma le vive opposizioni fatte da parecchi membri della Camera fecero naufragare la proposta. In favore di essa continuarono a pronunziarsi associazioni, accademie scientifiche e uomini politici (3): l'indennità cominciò ad essere sostenuta come un principio non più tanto di giustizia per remunerare le spese incontrate, quanto invece di libertà per rendere possibili l'elezione di individui appartenenti alle classi operaie. Nel 1870 la questione fu ripresa in esame dalla Camera dei comuni in seguito a mozione dell'on. P. A. Taylor (4), secondo il quale peraltro non si doveva subordinare il pagamento dell'indennità alla frequenza ai lavori parlamentari: ma l'esito fu parimente negativo (211 contrarii, 24 favorevoli) specialmente per la viva opposizione del primo ministro Gladstone, quegli che poi nel 1891 doveva porre l'indennità fra i capisaldi del suo famoso programma di Newcastle.

Queste ultime proposte rivelano la teoria da parecchi sostenuta che il diritto alla indennità, non essendo stato abrogato da un atto del potere legislativo, ma semplicemente

(1) Così nel 1780 un *Committee of electors*, di cui era presidente C. I. Fox propose di ritornare « to the wholesome practice of former times » La proposta fu validamente sostenuta dalla *Society for Constitutional Information*.

(2) Notevole è il titolo del progetto: A Bill to restore the Constitutional Influence of the Commons in the Parliament of England, and to secure for ever the Purity of Representation, and the Freedom of Election of Members to serve in the Commons House of Parliament.

(3) Uno dei « six points of the People's charter » del 1857 stabiliva « that every member of the House of Commons be entitled at the close of the session to a writ of expenses on the Treasury for his legislative duties in the public service, and shall be paid. L. 500 per annum. » L'indennità parlamentare costituì pure uno degli scopi che si propose la « Metropolitan Parliamentary Reform Association. »

(4) *Hansard's Parl. Deb. Serie III v. 200 p. 1334-1368.* « That leave be given to bring a Bill to restore the ancient constitutional practice of Payment of Members. »

cessato di fatto per tacito accordo fra i collegi elettorali e i deputati, possa da questi farsi valere ancor oggi in confronto a quelli: l'indennità, si disse, consacrata dal *common law* e confermata da non meno di quattro statuti, esiste allo stato puramente potenziale e può essere pretesa da qualunque deputato. Questa teoria fu principalmente sostenuta da Lord Campbell ⁽¹⁾ nel 1846: contro di essa l'Anson ⁽²⁾ sollevò il dubbio della consistenza d'un tale obbligo, basato su consuetudini antiche, nei riguardi delle circoscrizioni nuove create dai *Reform Acts* posteriori. Anche il Dicey opina che nessuna corte giudiziaria riconoscerebbe attualmente un diritto all'indennità ai deputati di fronte ai loro elettori. ⁽³⁾

VII. — Presentemente la teoria del Campbell è stata lasciata in disparte: i fautori della indennità parlamentare la vogliono pagata dal tesoro dello stato, e per far ciò secondo l'opinione prevalente non basta, come ritenne qualcuno, un semplice stanziamento in bilancio, ma occorre una legge ⁽⁴⁾. Le mozioni e i progetti per introdurli in questi ultimi tempi, dagli ultimi *Reform Acts* del 1885 ad oggi, furono assai numerosi e d'ordinario o alternati o collegati con progetti tendenti ad abolire l'obbligo delle spese elettorali che gravano i candidati ⁽⁵⁾, riforma questa che costituisce il logico complemento di quella.

(1) Campbell. *Lives of the Lords Chancellors* v. III. « I know no reason in point of Law, why any member may not insist on pagment of his wages.... For this point of the People's Charter — payment of wages — no new law is required ».

(2) Anson — *Law and Custom of the Constitution* — v. I. Parliament. (Nota p. 148 n. I ed. fr.)

(3) L'illustre professore di Oxford, A. V. Dicey, si compiacque di manifestarmi per lettera (17 Marzo 1907) la sua opinione in proposito, che qui riferisco: It is quite certain that, at the present day, the Courts would not admit the existence of any common law right of an M. P. to the payment of a salary by his constituents. He assuredly could not with success maintain an action to recover it ».

(4) Gladstone fra gli altri più volte si espresse in questo senso, ad es. nella seduta 17 Marzo 1893: « I have no hesitation in saying that, in my opinion, legislation is the only method by which a question of that magnitude could be disposed of. I do not think it could be disposed of by the Budget or other proceedings of the Executive Government » Hansard's — Parl. Deb. Serie IV vol. X p. 303.

(5) Queste spese sono enormi e consistono specialmente nei diritti dovuti ai funzionarii incaricati delle operazioni elettorali. Un atto del Parlamento del 1873 determina le tariffe dei Returning Officers. Queste tariffe riguardano i diritti dei Presiding officers, dei clerks, dei counters, della professional assistance, le tasse per l'emissione dei bollettini di candida-

Le due riforme, l'indennità e la riduzione delle spese elettorali, costituirono due capisaldi del programma del partito liberale in quest'ultimo ventennio; specialmente quando quel partito fu al potere le due riforme furono più ampiamente discusse e talora anche consacrate da ordini del giorno approvati dalla Camera; una sola ragione finora fu costantemente allegata dal Governo nell'astenersi dal proporre un bill sull'indennità, e cioè la ragione finanziaria.

Fin dal 1886 veniva presentato alla Camera dei Comuni un progetto per la riduzione delle spese ufficiali a causa di elezioni relativamente all'Irlanda: i Comuni votarono il progetto aggiungendo la clausola della assoluta esenzione da tali spese pei candidati d'Irlanda. Ma la Camera dei Lords non accettò la clausola: tornato il progetto alla Camera dei Comuni non vi poté essere approvato a causa del suo scioglimento. Due anni dopo, il 6 Luglio 1888, l'on. Fenwick presentava una mozione in favore dell'indennità parlamentare, ma con esito negativo: la mozione fu respinta da 162 voti contro 135 (1). Il 29 Marzo 1889 lo stesso Fenwick proponeva di ripristinare l'antico uso di pagare i deputati, ma sulla proposta non fu presa nessuna deliberazione per mancanza del numero legale. (2) Sempre fermo nella sua idea il Fenwick il 25 Marzo 1892 (3) presentava la proposta di assegnare ad ogni deputato una indennità di 365 sterline all'anno: ma, dopo lunga discussione, durante la quale prese la parola in favore sir Grey e contro il primo lord della cancelleria Balfour (4), la proposta fu respinta con 227 voti contro 162.

Nel 1893 l'avvento al potere del partito liberale con Gladstone diede speranza della attuazione dell'importante ri-

tura (issuing nomination papers), le spese per le urne, gli annunci, i bollettini, le pubblicazioni etc. I candidati, quantunque non debbano pagare somme superiori a quelle stabilite nella tariffa perchè altrimenti incorrerebbero nelle sanzioni del *Corrupt and Illegal Practices Act* (1883) e nella perdita del seggio, pure sono onerati in seguito all'elezione di somme ingenti. Nelle elezioni generali del 1900 per 1103 candidati furono spese 777.429 sterline di cui 150.278 furono pagate ai returning officers cifr. Hansard's — Parl. Deb. 4 S. Vol. 134 p. 1105.

(1) Hansard's — *Parl. Deb.* — Serie III vol. 328 p. 631.

(2) Hansard's — *Parl. Deb.* — Serie II vol. 334 p. 1179. Notevole fu il discorso pronunziato in questa circostanza dall'on. John Morley il quale pose in rilievo la necessità di dare alle circoscrizioni elettorali la più ampia libertà di scelta dei loro rappresentanti.

(3) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV v. 2 p. 1785-1980.

(4) Balfour invocò fra l'altro il grande prestigio che derivava al Parlamento dal disinteresse pecuniario dei suoi membri.

forma. Con tenacia pari a quella del Fenwick l'on. R. Wallace tempestò il governo d'interrogazioni allo scopo di sapere se presto intendeva ripristinare l'indennità parlamentare. Ad una prima interrogazione del 9 Febbraio 1893 ⁽¹⁾ Gladstone rispondeva chiedendo una dilazione di tempo dovendo prima conferire con una deputazione di un meeting di membri della Camera che si era occupato della questione. Otto giorni dopo ⁽²⁾ ad analoga domanda Gladstone chiedeva una nuova dilazione dovendo nuovamente conferire coll'anzidetto comitato parlamentare. Il 17 Marzo l'on. Wallace ⁽³⁾, ripeteva la sua interrogazione e Gladstone rispondeva esser suo intendimento che la questione dell'indennità dovesse risolversi per legge, ma che quantunque egli e la maggioranza della Camera fossero favorevoli non credeva opportuno di proporre il bill relativo nel corso della sessione.

Della importante riforma cercò poco dopo di farsi iniziatore l'on. W. Allen, il quale il 24 Marzo 1893 presentò una mozione ⁽⁴⁾ per stanziare immediatamente in bilancio una ragionevole retribuzione per tutti i membri del Parlamento; ma per divergenze insorte fra i membri del partito liberale, cui apparteneva tanto il Governo, quanto il proponente, non si decise in merito ⁽⁵⁾; bensì, sulla dichiarazione del Cancelliere dello Scacchiere che il Governo avrebbe compiuto la riforma appena avrebbe avuto tempo e fondi sufficienti, la Camera approvò la pregiudiziale di non riunirsi in *Committee of Supply* (Comitato di sussidi).

Tre giorni dopo, il 27 Marzo, l'on. Hozier ⁽⁶⁾ interrogava il primo lord della tesoreria per sapere se i membri d'Irlanda dovevano ricevere lo stesso stipendio degli altri membri del Parlamento imperiale; alla domanda Gladstone

(1) Hansard' s *Parl. Deb.* Serie IV vol. 8 p. 912.

(2) Hansard' s *Parl. Deb.* Serie IV vol. 8 p. 1583.

(3) Hansard' s *Parl. Deb.* Serie IV vol. 10 p. 393-394.

(4) Hansard' s, *Parl. Deb.* Serie IV vol. 10 p. 1086-1126. « As the principle of gratuitous public service, upon which the representation of this House is at present based, limits the freedom of constituencies in the selection of their representatives, this House is of opinion that a reasonable allowance should forthwith be granted to all members of Parliament ».

(5) Durante questa discussione il liberale Fenwick, in favore della mozione, fece osservare che la classe operaia era la sola, in quel momento ad incontrare sacrifici pecuniari per avere rappresentanti in Parlamento, dovendo loro corrispondere una indennità per le spese elettorali e pel mantenimento.

(6) Hansard' s *Parl. Deb.* Serie IV vol. 10 p. 1193-1194

rispondeva di non aver mai saputo che i membri del parlamento ricevessero indennità o salario.

Il movimento per l'indennità parlamentare in quel tempo andò crescendo ogni giorno di più; il Governo l'8 Agosto presentava alla Camera una raccolta di rapporti (1) sulla questione, richiesti dal Foreign Office ai vari rappresentanti diplomatici accreditati presso le potenze estere. Pochi giorni dopo, il 31 Agosto, l'on. Field (2) richiamava l'attenzione del Governo sulla questione della indennità e chiedeva quali fossero le sue intenzioni in proposito, ma il Cancelliere dello Scacchiere rispose richiamandosi alle dichiarazioni già fatte alla Camera il 24 Marzo. Poco dopo un altro liberale, l'on. Labouhere, presentava un disegno di legge pel quale i membri del Parlamento dovevano avere una indennità annua di 280 sterline e il rimborso delle spese di viaggio in ferrovia: ma la proposta non fu neppure discussa. (3) Il 16 Novembre 1893 il Cancelliere dello Scacchiere (W. Harcourt), rispondendo all'on. Burnie che gli aveva chiesto se intendesse far attuare la parte del Programma di Newcastle relativa alla indennità parlamentare, disse che non era in grado di dare informazioni circa l'ordine dei lavori della successiva sessione. (4)

Il 25 Maggio 1894 l'on. Rowlands presentava una mozione (5) per la quale si doveva far pagare dal bilancio dello Stato le spese dei *Returning Officers* e le altre spese ufficiali d'elezioni politiche e ridurre la tariffa relativa stabilita nell'atto del 1875. Ne seguì una viva discussione dopo la quale la Camera approvò la mozione presentata con 166 voti contro 39. In seguito a tale votazione l'on. I. Rowlands il 31 Maggio (6) il 9 (7) ed il 18 Luglio (8) con una serie d'interrogazioni chiedeva al Governo se avesse intenzione d'attuare la « resolution » accolta dalla Camera circa la sua proposta. Il Cancelliere dello Scacchiere, espresse la speranza d'attuare la riforma specialmente rispondendo alla terza delle menzionate domande: altrettanto disse in occasione d'analoga interro-

(1) La richiesta delle informazioni fu fatta nella seduta 2 Marzo 1893 (Hansard. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 9 p. 764). I rapporti furono pubblicati *Parliam Papers.* 1893.C. 6975.

(2) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 16 p. 1572.

(3) *Parl. Papers.* Payment of members Bill. 1893. Public Bills n. 224.

(4) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV, vol. 18. p. 1032.

(5) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV, vol. 24, p. 1326 e seg.

(6) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV, vol. 25, p. 34.

(7) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV, vol. 26, p. 1195.

(8) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV, vol. 27, p. 277.

gazione rivoltagli il 7 Agosto dall'on. Woods ⁽¹⁾. L'intenzione del capo del governo, Lord Rosebery (liberale), a favore della riduzione delle spese elettorali si palesò esplicitamente nelle dichiarazioni in proposito contenute nel discorso della Corona all'apertura della sessione del 1895 ⁽²⁾. Rivolte ai medesimi scopi furono le interrogazioni degli on. Bartley, Woods, Burnie e Dalziel ⁽³⁾ del 12 Febbraio 1895, ma il Cancelliere dello Scacchiere rispose a tutte dicendo che mancava tempo e danaro per attuare le invocate riforme.

Il 22 Marzo 1895 l'on. Allen presentava nuovamente alla Camera la mozione proposta due anni prima, nella quale si riconosceva necessario di assegnare d'urgenza una remunerazione ragionevole ad ogni membro del Parlamento ⁽⁴⁾ e la mozione fu votata con 176 voti favorevoli contro 158.

Quattro giorni dopo, il 26 Marzo, l'on Darling con una interrogazione ⁽⁵⁾ nuovamente sollevava la questione della indennità parlamentare, accennando anche ad una estensione di essa alla Camera dei Lords; ma come al solito il Cancelliere dello Scacchiere rispose che il Governo avrebbe iniziato l'importante riforma appena avesse ritenuto esser giunto il momento opportuno. Altra interrogazione nel medesimo senso moveva il 7 Maggio l'on. A. Acland-Hood ⁽⁶⁾, col medesimo risultato. Passato il governo nelle mani dei conservatori, (gabinetto di Lord Salisbury) la risoluzione del 22 Marzo rimase lettera morta, come pure nessuna discussione intervenne sul progetto presentato nel 1898 dall'on. Jacoby pel quale le spese dei *returning officers* dovevano essere pagate per mezzo di tasse. ⁽⁷⁾

La questione della indennità fu accennata durante la discussione dei *New Procedure Rules* nel Febbraio 1902 dagli on Broadhurst ⁽⁸⁾ e Duke ⁽⁹⁾, e nell'Aprile durante la discussione del *Ways-and Means Budget* ⁽¹⁰⁾ dall'on. Davies; ma nessuna deliberazione fu presa in merito.

(1) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 28 p. 223.

(2) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 30 p. 8.

(3) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 30 p. 565-566.

(4) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV v. 31 p. 1749-1787.

(5) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 32 p. 179.

(6) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 33 p. 640.

(7) Parl. Pap. Parliamentary Elections (Expenses and second election) Bill. — Public Bills 1898 — n. 113.

(8) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 103 p. 415.

(9) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 103 p. 672.

(10) Hansard's. *Parl. Deb.* Serie IV vol. 106 p. 871.

Molto importante e complessa fu la mozione discussa dalla Camera il 13 Marzo 1903, dell'on. W. Crooks, il quale propose di far pagare dall'erario dello Stato le spese dei *returning officers* e di assegnare una ragionevole indennità ai membri del Parlamento. Ma la mozione, quantunque appoggiata dal *leader* liberale, sir Campbell Bannerman, non approdò essendosi rinviata la discussione. (1) Analoga proposta fu presentata dall'on. A. Henderson l'11 maggio 1904, ma sebbene sostenuta dell'on. Fenwick e da sir E. Grey fu respinta da 221 voti contro 155. (2)

L'avvento al potere del partito liberale con Campbell-Bannerman (Dicembre 1905) fece sperare a molti che l'indennità sarebbe stata presto sanzionata, formando essa uno dei capisaldi del suo programma (3); onde il succedersi delle interrogazioni in proposito.

Il 26 Febbraio 1906 l'on. Field interrogava il primo lord della Tesoreria se intendeva far deliberare un provvedimento per ridurre le spese elettorali ed introdurre una indennità pei membri della Camera dei Comuni pagabile dallo Stato. Sir Campbell Bannerman rispose che la questione era oggetto di considerazione per parte del Governo di S. M. (4)

Poco dopo il 6 Marzo 1906, la Camera dei Comuni approvava una mozione presentata dall'on. Rowlands, con la quale s'affermava (5): a) la necessità che le spese dei *returning officers* ed ogni altra spesa ufficiale in connessione con le elezioni politiche dovessero essere pagate dal pubblico bilancio; b) la possibilità d'una riduzione delle tariffe stabilite nel *Returning Officers Charges Act, 1875* (6). In quel medesimo giorno veniva presentata alla Camera un'istanza (7) (on. I.

(1) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV col. 120 p. 261.

(2) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 134 p. 1105.

(3) Disc. di Sir H. Campbell Bannerman pronunziato il 10 Maggio 1905 a Newcastle-on-Tyne.

(4) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 152 p. 773.

(5) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 153 p. 388-408: That in the opinion of this House, the Returning Officers' Expenses, and all other official charges in connection with Parliamentary Elections, should be defrayed out of public funds, and that a material reduction is possible in the present scale of charges allowed under the Parliamentary Elections (Returning officers) Expenses Act, 1875.

(6) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 153 p. 522-565. « That, in the opinion of this House, the time has now arrived when it is urgently required, in order to give every constituency an equal, free, and un-hampered selection of Parliamentary representatives, that all Members of Parliament should be paid by the state a sum at the rate of L. 300 per annum. »

(7) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV, v. 153, p. 434.

Ward, del partito del lavoro) affinchè il governo raccogliesse in un rapporto le norme vigenti negli stati stranieri relativamente alla indennità parlamentare.

Il giorno successivo l'on. W. H. Lever presentava una mozione per la quale la Camera, stimando essere giunto il momento di riconoscere ad ogni circoscrizione elettorale una facoltà di scelta eguale e illuminata della propria rappresentanza politica, dichiarava doversi retribuire dallo stato tutti i membri del Parlamento con una somma di 300 sterline all'anno. Alla mozione sir Henry Kimber oppose un emendamento del tutto contrario, nel quale si affermava non essere conveniente che la Camera, chiamata a tutelare il pubblico danaro e gli interessi dei contribuenti, di sua iniziativa votasse uno stipendio ad esclusivo beneficio dei suoi membri. Alla vivacissima discussione che ne seguì prese parte anche Sir H. Campbell-Bannerman (Primo Ministro e Primo Lord della Tesoreria), il quale, dopo avere strenuamente combattuto le obiezioni mosse all'indennità parlamentare sulla base del principio della libertà di scelta degli elettori, disse di essere costretto da ragioni di tempo ed esigenze di finanza a non poter promettere un bill sull'invocata riforma, la quale sarebbe un beneficio per gli interessi del paese (« *wich would be a beneficial system in the best interest of the country* »). L'emendamento di sir Henry Kimber fu respinto da 363 voti contro 110; la mozione dell'on. Lever approvata da 248 voti contro 110 (1).

L'8 Marzo, ad una domanda dell'on. Norman, (2) il quale interrogava circa uno stanziamento in bilancio d'una indennità delle spese incontrate dai deputati nell'adempimento dei loro doveri parlamentari, il Cancelliere dello Scacchiere rispondeva riferendosi alle parole pronunziate il giorno innanzi dal Presidente del Consiglio.

Il 18 Giugno sir Edward Grey presentava alla Camera la raccolta dei rapporti degli agenti diplomatici britannici sulle norme vigenti all'estero circa l'indennità parlamentare. (3)

Il 30 Luglio 1906 l'on. Cl. Hay interrogava il cancelliere dello scacchiere se aveva intenzione di introdurre un bill per soddisfare la sua promessa di dare una indennità ai deputati. Ma l'on. Asquith rispose di non aver mai fatto una tale promessa (3). Nella seduta del 14 Novembre l'on. Morton (4) interrogò

(1) Hansard's. Parl. Deb. Serie IV vol 153 p. 632.

(2) Hansard's. Parl. Deb. Serie IV, v. 158, p. 1319-1327. *Miscellaneous* N. 1 (1906) Cd. 3003.

(3) Hansard's Parl. Deb. Serie IV vol. 162 p. 413.

(4) Hansard's Parl. Deb. Serie IV vol. 164 p. 1516.

il primo ministro se non credeva ridurre gli stipendi dei ministri a 2000 sterline ciascuno al fine di provvedere all'indennità parlamentare: Campbell Bannerman giustamente rispose che la proposta non poteva risolvere la grave questione. Nella seduta del 6 Dicembre l'on. Godfrey Baring domandava al Presidente del Consiglio se, atteso il continuo aumento delle spese elettorali, avesse intenzione di tradurre in legge la mozione votata dalla Camera nel mese di Marzo: Sir Campbell Bannerman rispose che, pur essendo conscio dei gravi inconvenienti del vigente sistema, non poteva precisare il tempo in cui si sarebbe potuto compiere la tanto necessaria riforma⁽¹⁾. Il 10 Dicembre, pure alla Camera dei Comuni, il deputato R. Cecil interrogava il Cancelliere dello Scacchiere se era stata richiamata la sua attenzione dal recente aumento d'indennità parlamentare votato dalla camera francese e se poteva indicargli il tempo nel quale si sarebbe potuto stanziare in bilancio l'annua somma di 402 mila sterline allo scopo di poter assegnare uno stipendio di 600 sterline all'anno ad ogni membro della Camera dei Comuni: ma l'on. Asquith rispose alla prima parte dell'interrogazione in senso affermativo, alla seconda in senso negativo⁽²⁾.

Il movimento in favore della indennità è oggidì crescente, tanto più dopo l'ingresso alla Camera d'un numero notevole di deputati appartenenti al partito operaio. Finora in Inghilterra l'indennità non è stata introdotta non tanto per timore degli inconvenienti ad essa inerenti, quanto per le condizioni sociali del paese: in Inghilterra, a differenza d'ogni altro paese, le classi più elevate o per censo o per nome si sono in ogni tempo tradizionalmente consacrate alla pubblica cosa con uno straordinario disinteresse e con una competenza impareggiabile, prova ne sia che le classi meno agiate quando conquistarono dei seggi nel Parlamento non v'entrarono, come osservò il Luzzatti, con sete di rivendicazioni, ma con desiderio di cooperazione nel lavoro pel bene generale; a ciò s'aggiunga che lo stesso ordinamento costituzionale sinora quasi per forza riuscì a circoscrivere il conferimento del mandato legislativo solo fra le classi più ricche: la stessa legge elettorale, a base di voto plurimo, contro la quale oggi tanto

(1) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 166 p. 1201-02.

(2) Hansard's *Parl. Deb.* Serie IV vol. 166 p. 1563-64.

lavora il partito liberale, conserva le tracce della costituzione feudale non considerando ancora il voto come espressione della volontà individuale. Tali ragioni spiegano come la gratuità del mandato legislativo si sia conservata. Oggidì peraltro l'ordinamento inglese nella sua evoluzione si viene orientando in senso più democratico, cresce la partecipazione della classe lavoratrice alla vita pubblica, il *labour party* aumenta la sua rappresentanza in parlamento ⁽¹⁾: conseguenza inevitabile sarà la caduta, in tempo più o meno lontano, di tutti gli ostacoli che impediscono al popolo la libera scelta dei suoi rappresentanti. Fra questi ostacoli uno dei primi a scomparire sarà probabilmente la gratuità del mandato legislativo: due fatti possono indurre a prevederlo, anche prescindendo dal favore col quale la maggioranza liberale d'oggi riguarda la riforma: l'uno è l'attuale pagamento dell'indennità fatto in forma privata ai deputati irlandesi e del partito del lavoro ⁽²⁾ dai rispettivi loro elettori, il che dimostra come la necessità di essa non solo sia presente, ma potenzialmente generale; l'altro è la costanza del parlamento britannico nel sanzionare la retribuzione del mandato legislativo nelle carte degli stati protetti o dipendenti ⁽³⁾.

(1) Lowes Dickinson. *Sviluppo del parlamento inglese e durante il XIX sec.*

(2) Il Labour Representation Committee di Londra col « fondo parlamentare » del suo bilancio, costituito dalle contribuzioni di tutti i soci, che nel 1905 ascendeva a L. 6796, corrisponde ad ogni deputato eletto sotto il suo patronato la somma di L. 200 all'anno e ad ogni candidato che presenta il 25 % delle spese elettorali.

(3) *Canada*. I membri delle due Camere ricevono 2500 dollari se la sessione dura oltre 30 giorni, 20 dollari al giorno se dura meno e una indennità di viaggio secondo le distanze (4-5 Edw. 7 c. 43. s. 2.) — *Australia*. I membri del Parlamento percepiscono 400 sterline all'anno (Imperial Act. 63 e 64 Vict. c. 12, s. 48) — *Nuova Zelanda*. id. id. 300 sterline all'anno. (4 Edw. 7. c. 24 s. 2) — *Tasmania*. id. id. 100 sterline all'anno. (54 Vict. c. 20) — *West-Australia*. id. id. 200 sterline all'anno (64 Vict. c. 32. s. 2) — *South-Australia*. id. id. 200 sterline all'anno (Act. No. 399 of 1887 and No. 476 of 1890) — *Queensland*. id. id. 300 sterline all'anno (60 Vict. c. 5. s. 4) — *Nuova Galles del Sud*. id. id. 300 sterline all'anno (2 Edw. 7. c. 32 s. 28) — *Victoria*. id. id. 240 all'anno (Act No. 1075 del 1890, succ. modif.) — *Capo di Buona Speranza*. I membri residenti a 15 miglia dalla sede del Parlamento ricevono una guinea per ogni giorno di presenza, i membri residenti oltre 15 miglia ricevono in più 15 scellini (Act. No. 2 of 1888, s. 1. — 19 of 1887 — 14 of 1893 s. 41). — *Terranova*. I pagamenti sono votati anno per anno e variano secondo le distanze fra la sede del Parlamento e le residenze dei singoli membri: l'indennità s'aggira d'ordinario sui 300

IV. — L'Indennità parlamentare in Italia.

§ I. L'indennità parlamentare nelle costituzioni italiane dopo la Rivoluzione Francese — II. L'indennità parlamentare nei progetti presentati al Parlamento Subalpino ed Italiano dal 1848 ad oggi — III. Proposte di soppressione e sospensione dello stipendio ai deputati impiegati.

I. — Imprendendo ad esaminare la questione dell'indennità parlamentare in rapporto all'Italia sembra inutile ricordare le norme vigenti in proposito pei membri delle assemblee popolari del Medio-Evo, perchè ciò non ha che valore di memoria storica. Sembra invece più opportuno ricordare brevemente anzitutto i precedenti dell'indennità nei tramontati regimi costituzionali d'Italia, in secondo luogo le proposte per introdurla nell'ordinamento vigente.

L'indennità parlamentare fu ammessa da quasi ⁽¹⁾ tutte le costituzioni promulgate in Italia dalla rivoluzione francese alla generale estensione dello statuto albertino; così fu sanzionata dalle costituzioni della repubblica cisalpina (1797 e 1798) ⁽²⁾

dollari all'anno. — *Transvaal*. L'ultimo giorno della sessione ogni membro del Parlamento riceve 150 sterline, più 2 sterline per ogni giorno di seduta alla quale abbia assistito, purchè questa somma non ecceda 300 sterl. all'anno. (Cost. Dic. 1906). — *Orange*. id. id. (Cost. Dic. 1906).

(1) Si staccano notevolmente dalla comune tendenza le costituzioni di Napoli e della Sicilia; difatti, eccettuata la costituzione della repubblica partenopea di carattere puramente francese, le costituzioni di Napoli del 1820 e del 1848 non sanzionarono l'indennità parlamentare e le costituzioni di Sicilia del 1812 e del 1848 consentirono un'indennità pagata dagli elettori. (La Cost. del 1812 capo V art. 10 permetteva alle Università di potere coi sopravvanzi contribuire alle spese dei deputati, purchè la sovvenzione non eccedesse un'oncia al giorno; la Cost. del 1848 art. 15 permetteva ai comuni di concedere ai rappresentanti, pel periodo delle sessioni, una indennità non eccedente tari venti al giorno, tranne a coloro che risiedessero nella capitale). La costituzione della Sicilia del 1820 rispecchiò anche riguardo all'indennità la costituzione di Napoli del medesimo anno. Così pure la gratuità del mandato legislativo fu accolta dalla costit. pont. 14 Marzo 1848 (art. 29).

(2) Costituz. Repubbl. Cisalpina 21 Messidoro anno V (9 Luglio 1797). Art. 68. I membri del corpo legislativo (Consiglio dei Seniori e Gran Consiglio) ricevono un'annua indennità di lire seimila di Milano. — Cost. id. del 15 Fruttidoro anno VI (1 Sett. 1798). Art. 69. I membri dei Consigli legislativi (Consiglio dei juniori e degli anziani) ricevono all'anno una indennizzazione fissata nell'uno e nell'altro consiglio al valore di 2550 miagrammi di frumento (moggia di Milano 123. 70/100).

cispadana (1797) ⁽¹⁾, del popolo ligure (1797) ⁽²⁾, della repubblica romana (1798) ⁽³⁾, partenopea (1799) ⁽⁴⁾, italiana (1802) ⁽⁵⁾, ligure (1802) ⁽⁶⁾, del regno d'Italia (1805) ⁽⁷⁾, della Toscana (1848) ⁽⁸⁾, della Repubblica Romana (1849) ⁽⁹⁾. Di queste costituzioni le prime hanno nella questione della indennità, come in molte altre, una importanza assai secondaria, rappresentando, non già un prodotto della coscienza giuridica italiana, ma semplicemente un complesso di istituzioni francesi trapiantate sul nostro suolo. Notevole invece è la sanzione della indennità parlamentare in quelle del 1848 e '49, contemporanee e molto analoghe allo statuto albertino: la loro breve durata toglie un gran peso all'argomentazione in favore della indennità che si volesse trarne; tuttavia è lecito dedurne che non è proprio vero, come affermò taluno, che il principio della indennità ripugni alla tradizione italiana.

II. — ⁽¹⁰⁾ Sotto l'impero dello Statuto Albertino, contro la

⁽¹⁾ Cost. Repubb. Cispadana (27 Marzo 1797) Art. 97: Ciascun membro del corpo legislativo (Consiglio dei LX e dei XXX) riceve un'annua indennizzazione. Nel primo ventennio questa è fissata in 1000 pezze colonnate, dopo il primo ventennio essa è regolata sopra una stabile quantità di frumento, che il corpo legislativo determina corrispondentemente al valore di mille pezze sull'adeguato del ventennio antecedente.

⁽²⁾ Costit. del Popolo Ligure del 1797 approv. il 2 Dic. 1798 dai comizi popolari. Art. 86: I membri del Consiglio legislativo (Cons. dei XXX e dei XX) ricevono una annuale indennizzazione in ragione di lire dieci, del corso attuale, al giorno.

⁽³⁾ Cost. della repubb. romana del 20 Marzo 1798. Art. 65: Ogni membro di ogni Consiglio legislativo (Senato e Tribunato) riceve all'anno una indennizzazione fissata al valore di 1200 miriagrammi di frumento (rubbi 51.11).

⁽⁴⁾ Cost. della repubb. partenopea del 1799. Art. 65: I membri del corpo legislativo (Senato e Consiglio) ricevono una indennità annuale in ducati 1500.

⁽⁵⁾ Cost. della repubb. italiana del 26 Genn. 1802. Art. 93: Il trattamento dei membri del corpo legislativo è di lire 6000 di Milano. Quello degli oratori di lire 9.000.

⁽⁶⁾ Cost. della rep. ligure del 24 giugno 1802. Art. 7: I senatori (quindi anche i membri del Magistrato di legislazione) hanno un onorario di sei mila lire.

⁽⁷⁾ Il III Statuto Costituzionale del Regno d'Italia dell'8 Giugno 1805 (Art. 48) stabilì che si dovessero accordare indennizzazioni a ciascheduno dei membri del Corpo legislativo.

⁽⁸⁾ Cost. Tosc. 15 Febb. 48. Art. 29: L'Ufficio di deputato è gratuito, salvo una modica indennità che dai Comuni del distretto elettorale venga commessa ai deputati non residenti nella capitale e per il solo tempo della Sessione.

⁽⁹⁾ Cost. Repubb. Romana. Art. 28: Ciascun rappresentante del popolo riceve un'indennità cui non può rinunziare.

⁽¹⁰⁾ Ritengo utile riferire la storia del movimento parlamentare italiano in favore dell'indennità avendo riscontrato qualche lacuna negli scritti di

esplicita disposizione dell' art. 50, fu di frequente invocata l'indennità parlamentare. Per la prima volta tale questione fu sollevata nella Camera Subalpina nelle primissime sue adunanze allorchè fu proposto un onorario per il presidente e pei questori a titolo di rappresentanza. Ma il progetto non fu accolto prevalendo sull' ufficio parlamentare i rigidi criteri esposti dal relatore Urbano Rattazzi e da Lorenzo Valerio.

L' 8 Luglio 1848, alla Camera, durante la discussione del progetto di legge d' unione della Lombardia e delle Provincie Venete al Piemonte, l' on. Ferdinando Palluel di Bonneville ⁽¹⁾ proponeva pei deputati all' assemblea costituente, non stipendiati dal Governo, una indennità di lire quindici al giorno durante la sessione; ma la proposta fu respinta. La stessa sorte ebbe analogo progetto presentato al Senato pochi giorni dopo, il 17 Luglio, dall' on. Giuseppe Stara ⁽²⁾; in esso si proponeva di corrispondere a ciascun deputato dell' assemblea costituente (ad eccezione degli impiegati con stipendio annuo di lire 4.000) una indennità giornaliera di lire 10 dal giorno dell' apertura a quello della chiusura.

La questione della retribuzione dell' ufficio legislativo fu nuovamente sollevata nel 1850, in base ad una petizione ⁽³⁾ presentata il 1° Gennaio, con la quale si chiedeva l' indennità giornaliera di lire 10 pei deputati presenti alla Camera, più quella di viaggio; ma, come nei casi precedenti, dopo un' ampia discussione durata due giorni (sedute del 28 Gennaio e 1° Febbraio), ⁽⁴⁾ la proposta fu respinta a scrutinio segreto con 87 voti contrarii e 44 favorevoli.

La questione dell' indennità parlamentare rinacque poco

M. Mancini e U. Galeotti. *Norme ed usi del Parlamento italiano*, — del Brunialti. — *Il diritto costituzionale e la politica* — e del Malvezzi *L' indennità ai deputati*, che pur con grande diligenza offrono larghi cenni in proposito.

⁽¹⁾ Atti Parlam. Sub. C. D. Sess. 1848 p. 306-310. Durante la discussione il dep. Folliet propose di modificare l' emendamento Palluel nel senso di eccettuare dalla indennità i deputati residenti nella città in cui la costituente si sarebbe radunata. Molti deputati specialmente della Savoia parlarono in favore della indennità; tuttavia tanto la proposta quanto l' emendamento furono respinti.

⁽²⁾ Atti Parlam. Sub. Sen. Sess. 1848 p. 91.

⁽³⁾ Altre petizioni di questo genere furono presentate nelle tornate 29 Luglio 1848 e 23 Febbraio 1849.

⁽⁴⁾ Atti Parl. Sub. C. D. Sess. 1849-1850 p. 403-407 e 464-473. Durante queste sedute si cercò di dimostrare che un progetto di legge di rimborso di spese etc., non era incompatibile con l' art. 50 considerato come intangibile.

tempo dopo in occasione della convalidazione d'una elezione: l'on. Francesco Claudio Bastian di Albertville, nella seduta del 14 Gennaio 1852, deplorò che la mancanza d'indennità parlamentare avesse costretto gli elettori del collegio d'Alghero a scegliersi per deputato un cittadino residente a Torino. La discussione sorta in proposito merita di essere ricordata poichè vi prese parte Camillo Cavour; il grande statista combattè strenuamente il principio dell'indennità ritenendo che esso « sarebbe stato funesto per le nostre libertà e le nostre istituzioni » ed avrebbe scemato l'influenza della Camera nel paese, così come era scemata quella dell'assemblea nazionale francese (1). In seguito a tali parole e ad un discorso pure sfavorevole dell'on. Mellana l'incidente fu esaurito.

Nella camera italiana la questione della indennità parlamentare fu pure più volte sollevata e discussa. Il 25 Febbraio 1862 l'on. Crispi presentava alla Camera un progetto col quale si voleva sanzionare l'abrogazione dell'art. 50 dello Statuto e la fissazione di una indennità di L. 20 al giorno ai deputati non impiegati: ma la proposta non fu ammessa alla lettura. Nella seduta del 7 Aprile 1862 gli on. Francesco Crispi e Ferdinando Petruccelli della Gattina presentavano un progetto, letto il 9 Giugno, nel quale proponevano una medaglia di presenza di lire venticinque ad ogni seduta parlamentare per i deputati e senatori non stipendiati o retribuiti sui bilanci dello Stato (2). Ma la proposta non fu neppure svolta e cadde per la chiusura della sessione. Di nuovo il Crispi e il Petruccelli il 15 Febbrajo 1864 ripresentavano la loro proposta d'indennità conglobata con altre in un disegno di legge intitolato: « Modificazioni alla legge elettorale e disposizioni relative alla Camera dei Deputati ». Questo progetto assegnava ai Deputati ed ai Senatori una medaglia di presenza del valore di lire venticinque per seduta, risultandone la loro presenza; di più vietava ai deputati l'accettazione di impieghi dallo Stato, con o senza stipendio, decorazioni di ordini equestri nazionali o stranieri, pensioni o stipendi sull'asse ecclesiastico e sull'Ordine Mauriziano; infine aboliva ogni franchigia postale o ferroviaria, eccettuato un biglietto di andata e ritorno per ogni sessione ai deputati e senatori non residenti nella capitale (3). Ma anche questo progetto cadde nel

(1) Atti Parlam. C. D. Sess. 1850-1852 p. 3781-3783.

(2) Atti Parlam. C. D. Sess. 1861-63 p. 2288. La legge sarebbe dovuta entrare in vigore nella successiva legislatura.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 1863-65 p. 3167.

nulla per effetto della chiusura della sessione parlamentare. Nella seduta del 6 Giugno 1867 discutendosi alla Camera sulla franchigia ferroviaria fu invocata l'indennità parlamentare dagli on. Asproni e Ricciardi, anzi quest'ultimo dichiarò di volerne fare oggetto di una sua proposta speciale, ma poi non ne fece nulla (1).

Dopo una lunga tregua la questione dell'indennità legislativa risorse, ma con peggiore successo.

Il 23 Febbraio 1874 l'on. Francesco Brescia-Morra presentava alla Camera un disegno di legge, letto il 6 Marzo, pel quale si doveva assegnare ai deputati, oltre il viaggio gratuito sulle ferrovie e piroscafi nazionali, una indennità di soggiorno di lire venti per ogni tornata della Camera alla quale fossero intervenuti, con facoltà ai deputati stipendiati sul bilancio dello Stato di scegliere o lo stipendio o il gettone di presenza (2); ma la Camera su dichiarazioni contrarie di Carlo Bon-Compagni e di Marco Minghetti, Presidente del Consiglio, il 12 Marzo neppure volle prendere in considerazione la proposta.

Altri accenni alla indennità parlamentare si ebbero nel 1876 quando la Commissione regia per la riforma elettorale esaminò se si dovesse dare un gettone di presenza ai deputati (3); nel 1877, durante la discussione della legge sulle incompatibilità parlamentari (4); nel 1880, quando l'on. Zanardelli v'acennò nella sua relazione (5) sul secondo disegno di legge elettorale del Depretis.

L'indennità fu invece oggetto di ampio esame durante la discussione sulla riforma della legge elettorale politica: se ne dichiararono fautori nei loro discorsi in proposito gli onorevoli Toscanelli (6), Ferrari (7), F. Berti (8), Lioy (9). Nel corso di

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 1867-1869 p. 1094.

(2) Atti Parl. C. D. Sess. 1873-74 p. 2238 e seg.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 76-78. Riforma della legge elettorale politica. Relazione della Commissione Alleg. p. 256.

(4) Atti Parl. C. D. Sess. 1876-78 p. 1543. Il relatore on. Corbetta nella proposta Mussi di sospendere lo stipendio ai deputati impiegati vide il preludio della indennità parlamentare, e perciò ne discusse e se ne dichiarò avversario: tuttavia allora non fu presa nessuna decisione. Si dichiararono invece fautori della indennità parlamentare oltre il Mussi, anche il Bertani e il Cairoli.

(5) Stampati C. D. N. 38 A. p. 199 e 200.

(6) Atti Parl. C. D. Sess. 80-82 p. 4809-4810 sed. 29 Marzo 1881.

(7) » » » Sess. 80-82 p. 4889-4890 sed. 31 Marzo 1881.

(8) » » » Sess. 80-82 p. 5557 sed. 16 Maggio 1881.

(9) » » » Sess. 80-82 p. 5611 sed. 11 Maggio 1881.

tale discussione la questione della indennità risorse incidentalmente: secondo un emendamento Crispi presentato nella seduta del 23 Giugno 1881 ⁽¹⁾ dovevano assegnarsi ai deputati a titolo di rappresentanza lire 25 al giorno durante il tempo in cui era aperta la Sessione; secondo un emendamento Morana lire 25 per ogni giorno d' intervento a seduta; per altro questi emendamenti furono ritirati dai loro proponenti essendosi lasciata sospesa la questione dello scrutinio di lista cui erano congiunti. L' emendamento dell' on. Luigi Ferrari ⁽²⁾ portante pei deputati una indennità di lire 25 per ogni giornata di presenza alla Camera e viaggio gratuito, sul quale il proponente credette d' insistere, fu respinto.

Durante la discussione della legge sullo scrutinio di lista, nella seduta del 2 febbrajo 1882, Francesco Crispi ⁽³⁾ sollevò nuovamente la questione. In quella discussione gli on. Siccardi e Pullè (14 febbrajo) ⁽⁴⁾ proposero un emendamento pel quale si sarebbe dovuto accordare ai deputati una medaglia di presenza di L. 25 per ogni seduta a titolo di rappresentanza; ma vedendo le opposizioni dell' assemblea, riservandosi di discutere la questione in occasione del disegno di legge che l' on. Crispi aveva promesso di presentare, i proponenti ritirarono l' emendamento. L' on. Spirito Riberi in quella medesima seduta aveva proposto una indennità di L. 6000 annue per tutti i deputati, eccetto quelli impiegati che avrebbero dovuto computare in tale somma lo stipendio loro retribuito dalle amministrazioni dello Stato. Peraltro il Riberi non credette di insistervi poichè l' on. Cavallotti, per dilazionare la soluzione, con un ordine del giorno aveva invitato il Governo a presentare un disegno di legge sulla materia in questione. Ma il guardasigilli Zanardelli rispose che, pur essendo fautore della indennità, riteneva non essere ancora venuto il tempo per deliberare in proposito: onde anche l' on. Cavallotti ritirò la sua proposta.

Ciò nonostante, poco dopo, il 2 Marzo 1882, il Crispi tornava a presentare un progetto, letto il 7 Marzo, ⁽⁵⁾ tendente ad assegnare ai deputati una indennità di lire venticinque al giorno durante la sessione legislativa (senza facoltà di rinunzia) e di abolire a loro riguardo il diritto di libera circola-

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 80-82 p. 6462, 6463, 6464 e 6469.

(2) » » » » 80-82 p. 6476-6478.

(3) » » » » 80-82 p. 8729.

(4) » » » » 80-82 p. 9156-9164.

(5) » » » » 80-82 p. 9361.

zione ferroviaria e marittima, eccezione fatta d'un viaggio gratuito dal luogo di residenza alla capitale e viceversa all'apertura e alla chiusura della sessione. Il 2 Giugno la proposta fu svolta e presa in considerazione ⁽¹⁾, ma poi, come le precedenti, cadde per lo scioglimento della Camera.

Frattanto in Senato nella seduta del 1° Maggio 1882 discutendosi la legge sullo scrutinio di lista il senatore Musolino, trattando della riforma della Camera vitalizia, espresse l'opinione che il senatore non dovesse occupare alcun ufficio nè governativo nè elettivo, salvo il caso di qualche missione eccezionale temporanea, nè di società o compagnie private, eccettuati gli ufficiali generali di terra e di mare e gli scienziati professori d'università; che gli spettasse una equa retribuzione, ma non già i libretti di libera circolazione; infine che avesse l'obbligo della permanenza nella capitale durante le sessioni parlamentari sotto pena di presunta rinunzia in caso di verificata assenza per tre volte senza regolare congedo. ⁽²⁾

Nella seduta del 24 Gennaio 1888 l'on. Pantano anche a nome di altri deputati interrogò il presidente del Consiglio on. Crispi sui suoi intendimenti circa la presentazione d'un disegno di legge sulla indennità ai deputati. L'on. Crispi rispose che, essendosi in principio di legislatura, sperava poter unire il progetto ad una riforma elettorale, tanto più che la indennità non sarebbe dovuta spettare che ai deputati della legislatura successiva, e che ad ogni modo prima desiderava consultare i colleghi del ministero e prendere gli ordini del Re. ⁽³⁾ Ma in tutta la legislatura nessun progetto fu più presentato.

Dopo un lungo silenzio la questione della indennità parlamentare ritornò alla Camera nel 1901, in due progetti di legge presentati il primo il 23 Marzo dall'on. Giuliani, l'altro il 27 Marzo dall'on. Lazzaro, e letti tutti due nella seduta del 2 Maggio 1901 ⁽⁴⁾. Secondo la proposta Giuliani doveva assegnarsi al deputato, durante la legislatura, un'indennità annua di lire 9000 senza facoltà di rinunzia: la somma relativa doveva iscriversi in un capitolo del bilancio della Camera. I deputati assenti per cinque sedute senza regolare

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 1880-82 p. 11483.

(2) Atti Parl. Senato. 80-82 p. 2641.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 1887-89 664-665.

(4) » » » » 1900-1902 p. 5284.

congedo dovevano perdere la metà della indennità annuale e dopo dieci assenze decadere dal mandato legislativo, salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto dalla camera: inoltre non dovevano godere della indennità i ministri e i sottosegretari di stato, e quei deputati stipendiati dallo stato con assegno uguale o superiore alle lire 9000; ma se il loro assegno fosse stato inferiore si riconosceva loro il diritto alla differenza. La proposta Lazzaro congiunta a disposizioni di incompatibilità parlamentare prescriveva di concedere ai deputati una indennità di residenza a Roma, durante il periodo della sessione parlamentare, di lire mille mensili, pagabile sul bilancio dello stato, di togliere al deputato il viaggio gratuito salvo al principio e alla chiusura della sessione (e ciò anche pei membri della sua famiglia), di vietare al deputato il conseguimento d' un impiego od ufficio retribuito dallo stato se non si fosse dimesso sei mesi prima, salvo il caso di nomina temporanea all' estero. Soltanto la seconda proposta giunse fino allo stadio della presa in considerazione ⁽¹⁾ (sed. 28 Maggio).

Quasi contemporaneamente, il 17 Maggio, veniva presentato alla Camera un disegno di legge letto nella seduta del 21, dagli on. Bovio, Socci, Vendemini e Pansini, per la quale ⁽²⁾ si voleva stabilire che nessun deputato potesse essere stipendiato durante l' esercizio del mandato, ma che a tutti i rappresentanti fosse data una indennità determinata da una Commissione parlamentare ed approvata dalla Camera: il progetto peraltro non fu neppure svolto.

Il 15 Aprile 1902 dall' on. Pilade Mazza fu presentata alla Camera una nuova proposta d' indennità parlamentare, letta nella seduta del 22, e svolta, anche a nome di 95 colleghi dell' Estrema Sinistra, nella seduta del 17 Maggio successivo ⁽³⁾. Nell' articolo unico del suo disegno di legge l' onorevole Mazza proponeva di assegnare ad ogni deputato non stipendiato dallo Stato una indennità annua di lire seimila, tolta la facoltà di rinunziarvi. Il disegno di legge fu preso in considerazione, ma poi anch' esso cadde con la chiusura della sessione.

Una proposta veramente singolare, tendente a far rientrare nel nostro diritto pubblico un concetto già messo in

(1) Atti Parl. C. D. 1900-1902 p. 4453 4456.

(2) » » » » p. 4100.

(3) » » » 1902-1904 p. 275-776; 1720-25.

nanzi da Aristotile ⁽¹⁾ e strenuamente propugnato dal Bentham, ⁽²⁾ fu presentata alla Camera il 16 Marzo 1903 dagli on. Ciccotti, Turati e Bissolati ⁽³⁾ e letta il giorno successivo. Secondo questi studiosi rappresentanti del partito socialista, dovevasi istituire una Cassa di indennità parlamentari che, formata dal denaro dei negligenti e dei facoltosi, compensasse i diligenti ed i poveri ⁽⁴⁾. La geniale proposta non fu peraltro nemmeno svolta e cadde con la chiusura della sessione.

Incidentalmente nella seduta del 28 Gennaio 1905 l'on. Bis-

(1) Aristotile, *Politica*.

(2) Bentham, *Taetique des assemblées législatives*.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 1902-1904 p. 6450-6451.

(4) La Cassa di Indennità Parlamentari, secondo il progetto Ciccotti, Turati e Bissolati, si sarebbe dovuta formare coi seguenti quattro cespiti:

A) Ogni deputato avente un reddito imponibile superiore a L. 3000 annue e sprovvisto di regolare congedo non intervenendo alle sedute della Camera avrebbe dovuto pagare una ammenda uguale ad un centocinquantesimo del suo reddito imponibile per ogni giorno d'assenza ingiustificata (il congedo non avrebbe mai dovuto superare due mesi in tutta la sessione, tranne nei casi di giustificata malattia impediente anche l'esercizio professionale). Ogni deputato assente da una seduta in cui la Camera per mancanza di numero legale non avesse potuto deliberare avrebbe dovuto pagare un'ammenda tre volte maggiore di quella su menzionata. Un registro avrebbe dovuto certificare le assenze che sarebbero dovute risultare anche dai resoconti parlamentari. In fine d'ogni mese lo stato delle assenze e delle rispettive ammende avrebbe dovuto essere affisso per otto giorni nell'aula, datane copia a ciascun deputato che lo avesse richiesto e notificazione per lettera raccomandata all'interessato. Sulle rettifiche di fatto avrebbe dovuto deliberare sovra osservazioni degli interessati, inappellabilmente, l'ufficio di presidenza. Trascorsi otto giorni dall'ultima affissione e dalla notificazione, l'elenco trasmesso dal Presidente al Pretore del 10 Mandamento di Roma avrebbe dovuto da questo esser dichiarato esecutivo (art. 554 C. P. C.) indi eseguito dall'esattoria delle Imposte.

B) Il capo di ogni magistratura avrebbe dovuto emettere a favore della *Cassa d'indennità parlamentare* per ogni causa trattata da un deputato o senatore in un giorno di seduta del Parlamento, un'ordinanza di tassa contro il Deputato o Senatore e la parte da esso rappresentata o difesa solidalmente, per una somma eguale a un decimo del compenso dei diritti dovuti per quella causa secondo le tariffe vigenti. I deputati o senatori che nel decennio avessero fatto parte del Governo, come ministri o sottosegretari di Stato, avrebbero dovuto versare una somma eguale ai due decimi.

C) I deputati impiegati residenti in Roma non rinunciando ai viaggi gratuiti avrebbero dovuto versare alla Cassa il decimo del loro stipendio.

La Cassa, formata con tali proventi, sarebbe stata amministrata dai Questori della Camera dei deputati con l'assistenza d'un Consiglio di nove deputati aventi un reddito imponibile inferiore a lire tremila annue, rinnovabile per metà in ogni sessione.

I fondi della Cassa sarebbero stati erogati a favore di ogni deputato

solati si espresse a favore della indennità discutendo la legge sulla lista civile.

Un'altra proposta d'indennità parlamentare presentata dall'on. Pietro Chimenti ⁽¹⁾, sottoscritta anche dagli on. Borghese, Capece Minutolo, Curioni, Di Laurenzana, Turco e Vicini, fu annunciata l'11 febbrajo 1905 e letta il 21 successivo ⁽²⁾. Secondo essa doveva assegnarsi a ciascun deputato, non stipendiato sul bilancio dello Stato, e la cui elezione fosse convalidata, una indennità annua di lire settemila: il deputato impiegato e funzionario avrebbe potuto far valere il suo diritto alla indennità per quella parte per cui lo stipendio fosse stato inferiore all'indennità medesima; il pagamento avrebbe dovuto farsi ogni bimestre dal cassiere della Camera su mandato del Presidente: per ogni assenza constatata nelle votazioni a scrutinio segreto o per appello nominale (risultante da certificato dei questori) si sarebbero dovute sottrarre lire 20 alla quota bimestrale di indennità dovuta a ciascun deputato; di più al deputato nominato membro di commissioni governative sarebbe stato vietato assumere l'ufficio se non gratuitamente.

L'indennità parlamentare fu nuovamente invocata alla Camera dapprima incidentalmente dall'on. Gallini nella seduta del 30 Novembre 1906 a proposito dell'annullamento

con reddito imponibile inferiore a lire seimila con assegni annui corrispondenti alla differenza tra la somma di lire seimila e il suo minor reddito imponibile. Ma sarebbe decaduto dall'assegno per tutto il corso della sessione il deputato che, dopo avere cominciato a percepirlo, non fosse intervenuto senza previo e regolare congedo a venti sedute in un anno.

Ogni avanzo sarebbe stato versato alla Cassa Nazionale di pensioni per l'invalidità e la vecchiaja.

Il progetto, senza dubbio geniale, tuttavia non era scevro di difetti e di inconvenienti. Anzitutto non era equo colpire i senatori con una specie di ammenda a favore di una Cassa, i cui fondi dovevano essere devoluti ad esclusivo vantaggio dei deputati: al più lo si sarebbe compreso ove l'ufficio di senatore non fosse stato gratuito. In secondo luogo il progetto si basava sulla presunta negligenza dei ricchi e sulla diligenza dei poveri: ma la previsione di fatto avrebbe potuto mostrarsi fallace e allora vi sarebbe stato... vuoto di cassa. Infine la necessità di registri di presenza, di stati di assenze, di esazione di multe ecc. avrebbe introdotto nell'ambiente parlamentare tutto un meccanismo burocratico vessatorio e sconveniente per chi ha la missione di rappresentare il paese.

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 1904-1907 p. 1189-1190.

(2) Su questa proposta la *Gazzetta del Popolo* di Torino per lo spazio di un mese aprì un *Referendum*: delle 299 persone che vi parteciparono. 94 furono contrarie a qualsiasi indennità, 205 favorevoli: di queste ultime 85 si dichiararono per una indennità fissa, 120 per la medaglia di presenza. Senonchè occorre rilevare come, fatta eccezione di pochissimi, a questo referendum presero parte persone prive di competenza giuridica o politica.

dell'elezione d'un funzionario ineleggibile, ⁽¹⁾ e poco dopo dall'on. Giuliani, il quale il 15 Dicembre successivo interrogò ⁽²⁾ il governo se intendesse presentare un progetto per l'indennità ai deputati. Ma il sotto-segretario di Stato dell'interno gli rispose che il Governo non riteneva opportuno il momento.

Finalmente nella seduta del 27 Aprile, 1907 ⁽³⁾ il Chimienti svolse il suo progetto del 1905, ma sostanzialmente modificato: nel nuovo testo della proposta è detto che dovrà assegnarsi a ciascun deputato che non percepisca stipendio sul bilancio dello stato e la cui elezione sia stata convalidata, una indennità giornaliera di lire trenta per seduta; a tal uopo il deputato dovrà apporre la propria firma di presenza nel registro che sarà tenuto presso l'ufficio di presidenza dal principio sino alla fine della seduta; nei giorni di votazione per appello nominale, come prova di presenza alla seduta, dovrà valere la sola partecipazione al voto; il deputato impiegato potrà optare tra lo stipendio di funzionario e la indennità; il pagamento della indennità dovrà essere eseguito ogni mese dal cassiere della Camera su mandato del Presidente; ogni mese i questori dovranno comunicare alla Camera il numero delle assenze del deputato, le quali non potranno essere giustificate nè per regolare congedo, nè per malattia; il deputato al Parlamento nominato membro di Commissioni governative non potrà assumere l'ufficio se non gratuitamente. Il progetto, svolto dal Chimienti in ampio discorso, col consenso del Governo, fu preso in considerazione.

III. Accanto a tutte queste varie proposte tendenti ad assegnare una indennità ai deputati, per la conoscenza piena ed imparziale del movimento parlamentare su tale questione occorre brevemente riassumere le altre o del tutto contrarie ad ogni retribuzione o dirette ad introdurre un regime di eguaglianza fra i membri della Camera con la soppressione o la sospensione dello stipendio per quelli che fossero impiegati dello Stato.

Così gioverà rammentare come fin dal 1° Ottobre 1849 la Camera abbia preso in considerazione un progetto ⁽⁴⁾ presentato dall'on. Martinet pel quale doveva rimaner sospeso

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 1904-1907 p. 10227.

(2) » » » » » p. 11029-11031.

(3) » » » » » p. 13263-13271.

(4) Atti Parl. Sub. C. D. II Sess. 1849 p. 687-696.

lo stipendio dei deputati, ad eccezione dei ministri, durante la sessione. Alla discussione ⁽¹⁾ su questo progetto, che peraltro non ebbe seguito, presero parte Carlo Cadorna e Giovanni Lanza. Identica proposta presentò lo stesso on. Martinet nella prima sessione della legislatura successiva (IV) il 31 Gennaio 1850; ma essa non fu neppure svolta. ⁽²⁾

Il 24 Febbraio 1862, durante la discussione del progetto di legge relativo al cumulo degli impieghi e delle pensioni, l'on. Antonio Gallenga propose che agli impiegati membri della Camera dei Deputati e non ministri o segretari generali di Ministero dovesse rimaner sospeso lo stipendio annesso al loro impiego per la durata di ciascuna sessione parlamentare ⁽³⁾. Ma tale proposta, formulata in un articolo aggiuntivo alla legge in discussione, fu dalla Camera respinta come non attinente alla discussione in corso; allora lo stesso deputato Gallenga la ripresentò sotto forma di disegno di legge, e dopo averla svolta ottenne che la Camera la prendesse in considerazione nella seduta del 29 Marzo di quell'anno; ⁽⁴⁾ ma la proposta cadde per la chiusura della sessione.

Nel duplice intento di vietare gli uffici pubblici retribuiti ai deputati e di obbligar questi alla frequenza alle sedute Francesco Crispi presentò il 12 Marzo 1863 un progetto di legge, letto il 17 Marzo successivo ⁽⁵⁾ del tenore seguente: Nessun deputato, durante la *legislatura*, può esser chiamato a funzioni pubbliche retribuite con uno stipendio o indennità sul bilancio dello stato, o sul bilancio di amministrazioni sussidiate dallo stato o da esso dipendenti. Il deputato investito di pubbliche funzioni non può, entro lo stesso periodo di tempo, essere nè promosso nè destituito (art. 1). Quando un deputato, per due mesi consecutivi, sia rimasto assente dalla Camera senza regolare congedo sarà dichiarato dimissionario volontario, ed il

(1) In questa discussione Carlo Cadorna appoggiò la proposta essendo d'avviso che a suo tempo dovesse essere accompagnata da una provvidenza che stabilisse una modica indennità per tutti i deputati senza distinzione se impiegati o no. Giovanni Lanza replicò dicendo che lo statuto non si poteva variare che con una costituente, che il tempo non era opportuno, che non era dignitoso che i deputati della presente legislatura votassero a loro medesimi una indennità.

(2) Atti Parl. Sub. C. D. Sess. 1849-50 p. 399.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 1861-63 p. 1373.

(4) » » » » » p. 1843 e seg.

(5) » » » » » p. 5859-60.

collegio che esso rappresenta sarà subito convocato per l'elezione del successore (art. 2). Ma anche questo progetto, al pari degli altri, non ebbe seguito.

L'on. Catucci, nella sessione successiva, il 15 Dicembre 1863, fece suo il disegno di legge Gallenga ⁽¹⁾ ed ottenne dalla Camera che esso seguisse il suo corso dallo stato in cui era quando la sessione antecedente fu chiusa. Ma anche questo progetto non ebbe miglior sorte del precedente, chè parimente cadde con la chiusura della sessione. Il Catucci convinto della sua tesi a sessione nuova, il 13 Dicembre 1865, ripresentò la sua proposta, letta nella seduta del 20 successivo ⁽²⁾ con la variante che la sospensione dovesse durare l'intera legislatura senza pregiudicare nè l'anzianità, nè la liquidazione della pensione in caso di ritiro: allo svolgimento, che ebbe luogo nella seduta del 25 Gennaio 1866 ⁽³⁾ il Catucci ebbe in sussidio un discorso del Crispi ed avversari l'on. D' Ondes Reggio e il ministro dell'interno Chiaves: quest'ultimo specialmente tanto propugnò l'idea contraria, pur avendo dichiarato di astenersi dal voto, che la Camera neppur volle prendere in considerazione la proposta.

Il principio della gratuità del mandato legislativo s'affermò un'altra volta recisamente quando nella seduta del 22 febbrajo 1881 ⁽⁴⁾ fu respinta la proposta del ministro Magliani d'accordare una medaglia di presenza ai membri della Commissione permanente per la legge sull'abolizione del corso forzoso.

Il 19 Marzo 1870 sempre nell'intento di pareggiare la condizione economica dei deputati l'on. R. Billia presentava una proposta di sospensione dello stipendio ai deputati impiegati durante la sessione, che fu letta nella seduta del 26 Aprile, ma poi il 2 Maggio fu ritirata. ⁽⁵⁾

Infine il 3 febbrajo 1890 l'on. Cavallotti presentò un disegno di legge per impedire la nomina dei deputati a funzioni pubbliche retribuite con uno stipendio od indennità sul bilancio dello stato o di amministrazioni da esso sussidiate o dipen-

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 63-65 p. 2314-3598. Su questo progetto il 19 Marzo 1863 fu presentata la relazione della commissione (Rel. Macchi, 63-65, N. 144 A).

(2) Atti Parl. C. D. Sess. 1865-66 p. 407.

(3) » » » » 65-66 p. 517-526.

(4) » » » » 80-82 p. 4052-53.

(5) » » » » 69-70 p. 1149, 1308, 1309.

denti. La proposta fu letta nella seduta dell' 11 Marzo, ⁽¹⁾ ma in quella del 21 Maggio non fu presa in considerazione.

Questo cenno di storia parlamentare italiana in tema d' indennità parlamentare, sia per l' esito negativo di tutte le proposte tendenti ad istituirla, sia per le ripetute affermazioni della gratuità del mandato legislativo, senza dubbio produce l' impressione che l' art. 50 dello Statuto risponda alle esigenze della coscienza giuridica nazionale: tanti tentativi fatti per abrogarlo e caduti nel nulla possono indurre a credere che qualcosa più d' una semplice forza d' inerzia faccia ostacolo all' ammissione dell' indennità ⁽²⁾. La riforma non fu finora attuata per un complesso di cause: anzitutto non fu richiesta o almeno appoggiata dalla pubblica opinione, d' ordinario poco inclinata a migliorare la condizione già invidiabile di persone eminenti e poco persuasa dell' efficacia pratica della riforma sulla funzione parlamentare; in secondo luogo non fu mai secondata a motivo della naturale ripugnanza d' ogni Camera a deliberare provvedimenti a proprio esclusivo vantaggio, ripugnanza maggiormente sentita premendo insoluto e grave il problema economico in quasi tutte le classi sociali; infine fu avversata per un alto senso di idealità politica, il disinteresse individuale per il pubblico bene.

V. L' indennità parlamentare e il diritto pubblico italiano.

§ I. L' indennità parlamentare in rapporto alla Camera dei Deputati. Suo fondamento giuridico in ordine agli elettori, agli eletti e alla Camera — II. Obiezioni all' indennità parlamentare — III. Modi di corrisponderla: indennità annuale, sessionale e giornaliera — IV. Temperamenti necessari della indennità: in rapporto alla Camera — V. e in rapporto ai suoi membri — VI. Complementi: Cassa Pensioni, divieto di rinunzia, tempo della sua applicazione — VII. Franchigia ferroviaria — VIII. L' indennità parlamentare e il Senato — IX. Conclusione.

I. — Le precedenti ricerche a sufficienza dimostrano come il principio della indennità parlamentare sia accolto da quasi

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 89-90 p. 1865.

(2) Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 570 e seg. *Append. p. 86.*

tutti gli stati, e come della sua applicazione in Italia si sia già più volte sentita e manifestata la necessità: il che ha certamente un grande valore per la soluzione del complesso problema in esame. Senonchè occorre esaminare la questione da un punto di vista più oggettivo ed intrinseco, e cioè ricercare e valutare il fondamento, i vantaggi e gli inconvenienti della gratuità e della retribuzione dell'ufficio parlamentare. Ciò facendo, affinchè la trattazione risponda alle esigenze di una dimostrazione sistematica, occorre in primo luogo, come si disse dianzi, mantenere distinto, per quanto è possibile, lo studio del carattere giuridico della indennità parlamentare da quello della sua politica convenienza; e poichè la questione della indennità in Italia è dibattuta quasi esclusivamente in riguardo ai deputati, diremo in capitolo a parte della retribuzione dell'ufficio di senatore.

Gravi e fondate obiezioni in passato si sono mosse a chi tentò di scuotere il principio della gratuità del mandato legislativo; il fatto che in tanti anni di ripetute prove l'art. 50 spiega attualmente il suo valore dimostra la loro importanza. Tuttavia tali obiezioni hanno, a mio avviso, carattere eminentemente politico ⁽¹⁾, perchè furono più o meno dirette a provare l'inopportunità dell'indennità parlamentare e i disastrosi effetti che essa potrebbe produrre nel nostro regime costituzionale. Ma una vera e propria obiezione giuridica non mi sembra si sia mai addotta, nè si possa addurre contro la retribuzione del mandato legislativo; al contrario questa si presenta dal punto di vista giuridico come un corollario immediato e necessario dei due principi di libertà e d'uguaglianza, che formano il caposaldo della nostra costituzione e che dominano lo spirito del diritto pubblico italiano.

L'indennità difatti significa la completa estensione di questi principi in ordine alla funzione parlamentare, nel triplice legittimo interesse degli elettori, degli eletti e della Camera.

Rispetto agli *elettori*, dato il nostro ordinamento politico che non sanziona ineguaglianze fra gli eleggibili a causa della loro varia potenzialità economica, la retribuzione del mandato

(1) Buxton. S — *A handbook to political questions of the day* — London, 1903, p. 62 e seg.: cita ventidue argomenti a favore e diciassette contro la retribuzione del mandato legislativo, quasi tutti d'indole politica.

legislativo significa il riconoscimento completo al corpo elettorale del suo sovrano diritto di scelta della propria rappresentanza (1). Al contrario la gratuità del mandato legislativo, infirmando di fatto il principio giuridico della eguaglianza censuaria degli eleggibili, toglie o almeno diminuisce al corpo elettorale tale libertà di scelta: gli elettori nominalmente possono eleggere deputato chi meglio loro aggrada, ma in realtà sono costretti a dare il voto a colui che può vivere con la propria sostanza e sobbarcarsi alla spesa inerente all'ufficio parlamentare e quindi preferire a persone più capaci, ma sprovviste di beni di fortuna, altre meno capaci, ma ricche ovvero eleggere altri che dovendo vivere della propria professione necessariamente trascurano i doveri del mandato legislativo. L'indennità parlamentare, togliendo l'ostracismo alle intemerate intelligenze povere, costituisce un elemento per la piena attuazione del suffragio universale.

Contro tali argomentazioni fu sollevata una obiezione di fatto: si disse cioè che ogni qualvolta il corpo elettorale è chiamato ad eleggere un deputato non manca una pletera di candidati. Per altro l'obiezione non regge: essa al più dimostra che molti non sentono gravoso l'onere del mandato legislativo, non esclude che alcuni capaci si ritraggano spontaneamente di fronte ad una elezione perchè sprovvisti di beni di fortuna.

In rapporto agli *eletti* l'indennità anzitutto si presenta come garanzia di indipendenza: il deputato non retribuito è mancipio degli elettori, cui talvolta deve ricorrere per ottenere i mezzi di sussistenza, e perciò non è interamente assicurato dai pericoli d'un mandato imperativo di fatto. O fame, o elemosina, o affarismo, come disse con frase incisiva l'on. Mazza, sono le sorti tristissime alle quali il deputato è dannato, se povera è la sua condizione economica.

In secondo luogo, sempre rispetto agli eletti, l'indennità si presenta come principio di giustizia: ogni lavoro, ogni ufficio

(1) Stuart Mill, che pur si mostrò avversario accanito della indennità parlamentare nell'« On Representative Government, » (Subjection of women) afferma: In all things of any difficulty and importance, those who can do them well are fewer than the need, even with the most unrestricted latitude of choice: and any limitation of selection deprives society of some chances of being served by the competent, without ever saving it from the incompetent ».

implica un consumo di energie, un dispendio di attività che deve essere compensato. Nell'ordinamento pubblico moderno sono omai invertiti i caratteri dell'ordinamento pubblico romano, nel quale l'individuo nella sua vita e nelle sue sostanze scompariva di fronte all'ente Stato: oggidì invece lo Stato richiede dall'individuo le sole prestazioni indispensabili per la sua esistenza e di regola con compenso. Senonchè anche nel regime odierno non tutte le funzioni pubbliche possono essere retribuite nella forma d'uno stipendio vero e proprio: ve ne sono alcune le quali sia per la loro importanza ed ampiezza, sia per l'altissimo scopo cui sono rivolte non consentono una valutazione economica, e per le quali quindi non può pensarsi ad una retribuzione commisurata alla quantità di servizio prestato: tali ad esempio sono le funzioni del re, del reggente, dei senatori, dei deputati etc. Tuttavia è giusto che anche tali persone siano compensate di tutte le spese incontrate a motivo delle loro funzioni, e quindi come la lista civile provvede al decoro della corte, senza aver carattere di stipendio pel monarca, così l'indennità parlamentare, senza assumere la natura di un salario pei membri del potere legislativo, deve essere un equo ristoro delle spese che il deputato incontra per tale sua qualità. E queste spese sono di vario ordine ⁽¹⁾: accanto a quelle di soggiorno e di mantenimento non lievi in una capitale sono le altre tutte proprie dell'ufficio di deputato, derivanti cioè dalla necessità di mantenere il decoro dell'ufficio, dalle richieste degli elettori poveri e dei

(1) In proposito merita di essere ricordato il brano seguente della relazione dell'on. Baudon presentata alla Camera francese sul progetto di legge d'aumento d'indennità parlamentare nel Novembre 1906: « La démocratie, plus éclairée, plus jalouse de ses droits exige une collaboration qui est devenue presque permanente quotidienne, souvent, pour le plus grand bien de la paix sociale. Par suite du développement de la vie politique, des associations de tous genres se sont fondées; les comités, les sociétés mutualistes, les amicales, les syndicats professionnels et agricoles se sont multipliés, depuis quelques années surtout, et ont amené des contacts de plus en plus fréquents, mais aussi de plus en plus dispendieux, entre les mandataires et les mandants. Les efforts continus, les déplacements perpétuels qu'ils occasionnent entraînent pour les représentants du pays des charges que leurs prédécesseurs ne connaissent pas. Ils impliquent la nécessité d'avoir une double installation, à Paris et en province, et ils exigent le renoncement absolu, pour la plupart d'entre eux, à tout travail autre que le travail parlementaire ». (Rapport n. 444, Ch. D. 22 Nov. 1906).

comitati di beneficenza, dalla forzata partecipazione a società, dalla posta, dalla stampa etc. A tutto questo s'aggiunga che il deputato, il quale intenda esercitare scrupolosamente i doveri del suo ufficio, deve rinunciare ai proventi della professione che prima d'esser eletto avesse esercitato, e ciò con grave danno per sè stesso e per la famiglia: onde anche per tali ragioni la retribuzione è principio di giustizia.

Infine, *in rapporto alla Camera* l'indennità anzitutto consente una composizione della rappresentanza popolare che realmente rispecchia i vari interessi sociali: come rende possibile l'elezione degli operai non abbienti, i quali possono portare il loro contributo pratico, i frutti dell'esperienza acquisita fra le classi lavoratrici ed altri preziosi fattori nella compilazione delle leggi, così apre maggiormente le porte del Parlamento alle classi medie, ⁽¹⁾ nelle quali si trovano i migliori elementi per una rappresentanza nazionale. Al contrario con la gratuità del mandato legislativo risultano assemblee composte di persone potenti per beni di fortuna, che poco o punto si curano dei loro doveri e che, come disse Chamberlain ⁽²⁾, trattano gli affari dello Stato « o come un passatempo o come un onore e non ne fanno la seria occupazione della loro vita ». In secondo luogo l'indennità offre un mezzo efficace per assicurare indirettamente alla Camera la partecipazione continua dei deputati ai lavori parlamentari: è invero assai dolorosa e sconcertante l'impressione nelle masse che vitali progetti di legge siano discussi ed approvati da una parte esigua della rappresentanza nazionale o rimangano sospesi per deficienza di numero legale. Una volta sanzionata l'indennità parlamentare, sia le multe pei negligenti, sia l'amor proprio dei rappresentanti della nazione di non percepire abusivamente uno stipendio non guadagnato, sia la generale maggiore diligenza nascente da un fenomeno di ripercussione psicologica, possono meglio d'altro espediente eliminare le assenze ingiustificate: tolta con l'indennità l'ineguaglianza di sacrifici tra i deputati d'una medesima assemblea, quelli fra essi un tempo costretti a trarre i loro guadagni da professioni di fatto in-

(1) *Bluntschli-Allgemeines Staatsrecht*. « Può ritenersi inutile la gratuità per la nuova Germania e per la nuova Italia; ma col tempo il sistema della indennità, accolto dalla maggioranza degli stati, assicurerà a quelle la realtà della rappresentanza e della partecipazione delle classi medie ».

(2) Chamberlain — *Speeches* — Henry Lucy, London, 1885, p. 116.

compatibili con la funzione parlamentare, a questa possono consacrare intera la loro attività senza danno emergente e lucro cessante.

Concludendo quindi, in rapporto sia agli elettori, sia agli eletti, sia alla Camera, il principio della retribuzione del mandato legislativo ha un vero e proprio fondamento giuridico, e pregi superiori a quelli inerenti al principio della gratuità.

II. — Le fondamentali obiezioni che si muovono contro l'indennità parlamentare, come ho detto, sono d'indole non giuridica, ma politica, e, data la loro importanza, non si può non tenerne conto. Esse si possono ridurre alle seguenti :

1) — l'indennità parlamentare abbassa il prestigio del Parlamento, rende l'ufficio di deputato sommamente ricercato pei vantaggi pecuniari, ne scema l'indipendenza di fronte al potere esecutivo, aumenta le spese elettorali, riesce nei riguardi del deputato appartenente ad un partito organizzato più vantaggiosa a questo che non a quello.

2) — l'indennità parlamentare costituisce un onere per la finanza, specie in quegli stati, come l'Italia, nei quali le assemblee sono assai numerose ;

3) — l'indennità parlamentare ripugna alla coscienza popolare italiana.

Senza dubbio queste obiezioni hanno un grandissimo peso: senonchè pure affermando la loro consistenza è opportuno circoscriverne il contenuto.

Riguardo alla prima obiezione è certo che il disinteresse pecuniario dei rappresentanti della nazione è fonte di prestigio per l'assemblea che li accoglie: un corpo politico, composto di uomini che gratuitamente lavorano per il bene generale, è senza dubbio moralmente elevato. Ma ciò riconoscendo, non si può altresì affermare che l'indennità tolga stima ad una assemblea, abbassi il livello morale ed intellettuale del corpo legislativo: si dovrebbe altrimenti concludere che le Camere d'una esigua minoranza di stati abbiano il monopolio della moralità parlamentare e che quelle di tutti gli altri paesi siano prive di prestigio di fronte al corpo elettorale che le compone. Inoltre non si comprende perchè l'indennità debba scemare la dignità dei membri d'un parlamento, mentre uno stipendio non scema quella dei funzionari. Con l'indennità, scrisse il Palma, non si tratta altro che di rendere possibile la partecipazione alla attività legislativa dei cittadini meritevoli, come mediante gli stipendi essi si fanno partecipare al-

l'attività scientifica, militare, giudiziaria ed amministrativa (1). Inoltre questo disinteresse, imposto dalla legge, può essere puramente nominale, ma nel fatto riuscire del tutto frustrato, ed allora il prestigio dell'assemblea risulta più gravemente diminuito che non dalla indennità: è difatti assai più umiliante il sospetto, come osservò il Cavallotti (2), che un deputato povero s'ingegni a far fronte senza risorse visibili agli impegni del mandato, anzichè tragga compenso di quelle spese che pel mandato è costretto ad incontrare.

Non del tutto fondata è l'obiezione che l'indennità renda l'ufficio di deputato grandemente ricercato per i suoi vantaggi pecuniari: lo stipendio, l'indennità non saranno mai così elevati da indurre il giurista, il commerciante e perfino l'operaio a rinunciare ai lucri sicuri della loro professione per il mandato legislativo del tutto precario. Con la retribuzione dell'ufficio parlamentare è più probabile invece che si possano presentare alle elezioni dei politicanti di mestiere, individui mancati ad ogni professione o per deficienza di cultura o per cattiva volontà: ma anche questa obiezione è vera solo in parte, poichè con lo sviluppo dell'educazione politica anche gli elettori sono maggiormente in grado di fare un uso assennato del loro diritto di voto.

Qualche fondamento ha l'osservazione che la indennità renda meno indipendenti i deputati di fronte al potere esecutivo, in quanto la minaccia d'uno scioglimento della Camera può esercitare una certa efficacia sui deputati meno abbienti: ma anzitutto tale affermazione può essere vera solo per una parte limitata dei membri della Camera, in secondo luogo non bisogna dimenticare che la eventuale diminuita indipendenza dei deputati di fronte al Governo per minacciato scioglimento dell'assemblea è grandemente bilanciata da quella maggiore indipendenza che essi vengono ad avere in forza della indennità durante tutto il tempo in cui sono investiti del mandato legislativo. Del resto è noto che ormai i governi sono riluttanti agli scioglimenti delle Camere e non vi accedono se non per grandi interessi nazionali.

L'obiezione dell'aumento delle spese elettorali non è neppure destituita di fondamento: può essere che tali spese realmente crescano perchè gli elettori di fatto pretendano in

(1) Dir. cost. v. II pag. 82.

(2) Atti Parl. C. D. Sess. 80-81, p. 9162.

anticipazione dal candidato quanto questi una volta eletto perepirà a motivo dei loro suffragi. Peraltro non è lecito dedurre dalla previsione, valida per casi singoli, una legge generale e costante, tanto più che la statistica dimostra come le spese elettorali siano un fenomeno non subordinato a norme fisse: basti ricordare che in Inghilterra, ove il mandato legislativo è gratuito e grande è l'educazione politica del popolo, le spese elettorali sono straordinariamente più grandi che non in Francia, ove l'educazione politica delle masse al confronto è inferiore e il mandato legislativo è retribuito.

Giusta invece è l'obiezione che si può muovere alla indennità parlamentare di favorire più i partiti che non i deputati, quando questi essendo fortemente organizzati abbiano un'azione diretta su quelli. L'obiezione è desunta dall'esempio che in alcuni stati stranieri ha offerto il partito socialista, il quale impose ai suoi deputati il versamento di una quota della loro indennità alla cassa sociale. In tal modo l'indennità può essere il mezzo per l'introduzione del mandato imperativo. Ma contro tale inconveniente si dovrebbero studiare opportuni rimedi: così ad esempio stabilire che ove venisse a risultare che un deputato facesse in qualsivoglia modo versamenti periodici o non periodici ad incaricati del proprio partito, od avesse fatta analoga promessa, dovesse decadere dal mandato.

Contro l'indennità parlamentare si sollevò anche l'obiezione del grave onere che essa può determinare pel bilancio dello Stato. Senonchè tale obiezione, pur essendo vera, apparentemente è più grave che non in realtà, ed ha un fondamento più morale che finanziario. Difatti, dato l'andamento poco confortante degli affari parlamentari e la deficiente partecipazione dei deputati ai lavori della Camera, assegnando loro una retribuzione, apparirebbe stridente il contrasto fra la posizione loro assicurata ed il trattamento invero poco lauto fatto dalle nostre leggi a migliaia di funzionari che consacrano con zelo la loro attività a favore dello Stato; qualora peraltro l'andamento dei lavori parlamentari prosperasse sia per effetto d'una migliore composizione dell'assemblea, sia perchè i deputati con maggiore diligenza adempissero il loro dovere, anche quest'obiezione perderebbe la massima parte del suo valore. Dal lato finanziario l'obiezione non ha neppure gran peso; infatti, anche assegnando al deputato una indennità annua di L. 12.000, l'onere derivante al bilancio sarebbe invero non molto rilevante.

Obiezione di fatto, in gran parte giusta, è quella che la indennità nell'attuale momento ripugna alla coscienza nazionale italiana. È indiscutibilmente vero che finora in Italia la retribuzione del mandato legislativo non ha mai incontrato favore: la riprova di ciò si ha nel naufragio di tutti i progetti tendenti a stabilirla. L'opposizione trae origine dal cattivo andamento dei lavori parlamentari, dalle assenze, dal ritardo col quale i progetti vengono esaminati e discussi, dalla poca serietà dei dibattiti politici. Ciò nonostante è lecito prevedere che allorquando penetrerà nelle masse l'esatta concezione dell'efficacia dell'indennità parlamentare, data la tendenza democratica che sospinge l'evoluzione del nostro politico ordinamento, l'indennità stessa più non apparirà sotto l'aspetto d'un nuovo intollerabile privilegio. Difatti pur tenendo conto dei gravi segnalati inconvenienti inerenti alla indennità parlamentare, non v'ha dubbio che i suoi vantaggi sono tali da farne desiderare l'attuazione: questa non mancherà di trovare il favore della pubblica opinione se l'accompagnerà un complesso di norme dirette a garantire il pieno e regolare svolgimento della funzione legislativa.

Di ciò persuade anche la predominante dottrina la quale ogni giorno di più annovera nuovi fautori della indennità parlamentare. Quantunque non siano numerosi i cultori di diritto pubblico e di scienze politiche, i quali *ex-professo* abbiano scientificamente trattata la questione ⁽¹⁾, tuttavia moltissimi hanno espresso in proposito la loro opinione. Di essi alcuni si dichiararono contrari, fra cui Giandomenico Romagnosi ⁽²⁾,

(1) A. V. Pigafetta, *La retribuzione dell'ufficio di deputato al Parlamento*, *Rass. Naz.* 1882 n. IX — D. Zanichelli, *L'indennità ai deputati*, Bologna Zanichelli 1887 — N. Malvezzi, *L'indennità ai deputati*, Bologna Zanichelli 1905. Si possono altresì ricordare gli scritti seguenti: Kiriaki, *Della riforma elettorale*, Roma 1879, p. 227 — F. Linati, *Della necessità di retribuire i membri del Parlamento* in *Rass. Naz.* A. IV, 8, p. 129 (1382) VIII — M. De Mauro, *L'indennità parlamentare*, *Circ. Giurid.* 1882 XIII — De Novellis, *L'indennità ai deputati*, *Rass. Scienze Soc. e Pol.* A. VII, v. II, n. CLVII (1889). — Zerboglio, *L'indennità parlamentare*, *Critica Sociale* 16 gennaio 1907. — Turati, *id. id.* — X — *L'indennità dei deputati*, *Lo Spettatore* A. III n. 7 — Iohan de Iohannis, *L'indennità parlamentare*, *L'Economista* v. 38 n. 1713. — Martin A., *Indennità parlamentare* (Italia moderna, 30 Aprile 1902) — Zanichelli D., *Sull'indennità parlamentare* - Lettera all'on. P. Chimienti, 1 Maggio 1907, (*Giorn. d'Italia*, 6 maggio 1908) — Mosca G., *L'indennità ai deputati* (*Corr. Sera*, 7 maggio 1907) — Mazza P., *L'indennità ai deputati. Stipendio o medaglia di presenza* (Messaggero, 14 Maggio 1907).

(2) *La scienza delle costituzioni*, Bastia 1848, p. 612.

Camillo Cavour ⁽¹⁾, il Fiore ⁽²⁾, il Paternostro ⁽³⁾ il Corbetta ⁽⁴⁾, Marco Minghetti ⁽⁵⁾ l' Arangio-Ruiz ⁽⁶⁾, Domenico ZanicHELLI ⁽⁷⁾, il Contuzzi ⁽⁸⁾, il Malvezzi ⁽⁹⁾, F. S. Nitti ⁽¹⁰⁾. La maggior parte invece sono favorevoli: fra essi, oltre gli uomini politici, che alla Camera propugnarono l' indennità parlamentare, vanno specialmente ricordati il Rosmini ⁽¹¹⁾, il quale, nel suo progetto di costituzione italiana aveva proposto (art. 59) che i deputati delle provincie ricevevano dallo stato una moderata retribuzione a titolo d' indennità, ma non potessero ricevere alcun regalo dagli elettori, e venendo provato che alcuno n' avesse ricevuto, egli cessasse d' essere deputato, « senza di ciò, egli scrisse a commento, si restringerebbe troppo il numero di coloro che volessero accettare il mandato e si escluderebbero molte capacità; » Ludovico Casanova ⁽¹²⁾, il quale peraltro voleva l' indennità limitata ai deputati bisognosi; Giuseppe Saredo ⁽¹³⁾; il Palma ⁽¹⁴⁾ l' Ambrosoli ⁽¹⁵⁾, l' Ellero ⁽¹⁶⁾, il Siotto Pintor ⁽¹⁷⁾, il Lacava ⁽¹⁸⁾, il Maiorana ⁽¹⁹⁾, il Mosca ⁽²⁰⁾, il Brunialti ⁽²¹⁾, l' Arcoleo ⁽²²⁾, il Chimienti ⁽²³⁾, etc. ⁽²⁴⁾.

(1) Disc. parlam.

(2) *Elementi di diritto pubblico costituzionale ed amministrativo*, Cremona 1862.

(3) *Della Camera Elettiva*, Napoli 1878.

(4) *Politica e Libertà*, Milano 1877.

(5) Atti Parl. C. D. Sess. 63-64 n. VIII.

(6) *Eleggibili ed eletti*, Napoli 1885.

(7) Op. cit.

(8) *Trattato di diritto costituzionale*, 1895, p. 618.

(9) Op. cit.

(10) *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, Roma 1907.

(11) *La costituzione secondo la giustizia sociale*, Milano 1848, art. 59.

(12) *Del diritto costituzionale*, Genova 1859.

(13) *Principi di diritto costituzionale*. Parma 1863, vol. II, p.100.

(14) *Trattato di Diritto Costituzionale*.

(15) *Salviamo il Parlamento*, Milano 1895.

(16) *La riforma civile*, Bologna 1879.

(17) *La vita nuova*, Torino 1869.

(18) *Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli 1881.

(19) *Del Parlamentarismo*, Roma 1885.

(20) Articolo citato.

(21) *Diritto Costituz.*, *Bib. Scienze Polit.* Vol. VII, p. 1.

(22) *Diritto costituzionale*, Napoli 1904.

(23) Atti Parlam. C. D. 11 Febbraio 1905 e 27 Aprile 1907; *Lez. Dir. Costituzionale* (compil. Univ.).

(24) Fra gli altri scrittori che incidentalmente si dichiararono favorevoli alla indennità parlamentare bisogna ricordare: Serra Groppelli, *Della riforma elettorale*, Firenze 1862 — Trono, *Elementi di diritto costituzionale*,

III. — Ammesso che il mandato parlamentare non debba essere assolutamente gratuito, ma sia necessario compensare il deputato delle spese che incontra a causa del suo ufficio, sorge la questione del modo della retribuzione, e cioè se sia preferibile assegnare al deputato una indennità annuale o sessionale o giornaliera.

I tre sistemi hanno pregi e difetti.

L'indennità annuale ha l'aspetto non tanto di compenso di spesa, quanto di vero stipendio; retribuisce il deputato anche in quei periodi di tempo in cui può non esplicare nessuna attività in ordine al mandato legislativo, dimorare lungi dall'ambiente parlamentare o dal collegio etc. Di contro considerando che la funzione parlamentare non si esercita solo a Camera aperta, nè esclusivamente nei suoi locali o nel collegio elettorale, ma che investe talmente il deputato da costringerlo a studi costanti, ad occupazioni permanenti, a spese continue anche quando il lavoro legislativo propriamente detto tace, il sistema della indennità annuale fissa sembra il migliore per compensare i sacrifici economici del deputato in maniera adeguata e completa. In secondo luogo questo sistema non menoma la dignità della Camera: il suo presupposto è l'uniforme e completo adempimento dei doveri parlamentari per parte d'ogni deputato e quindi vuole a tutti assicurato un identico trattamento: contro la possibilità che la presunzione venga meno per la negligenza d'alcuni il sistema può riuscire efficace con sanzioni d'ordine finanziario a base di multe, detrazioni etc. o d'ordine morale che si compendiano nell'accusa della pubblica opinione contro chi lucra un indebito.

L'indennità sessionale compensa i deputati pel servizio reso a Camera aperta, ma ha il difetto di indurre i meno zelanti alla fretta, di retribuire incompletamente il dispendio del deputato, e, secondo la varia durata della sessione, di manifestarsi o soverchia o deficiente. Questo sistema perde molti dei suoi difetti in quegli Stati in cui la durata della sessione è quasi fissa, ma si presenta inadatto in quegli altri, come il nostro, ove le sessioni hanno una durata variabilissima.

Il sistema della indennità giornaliera (diaria, tagedel) da corrisponderci durante i lavori parlamentari, è quello che nel modo della retribuzione cerca maggiormente d'avvicinarsi

alla misura del servizio prestato. Questo sistema, adottato col correttivo della medaglia di presenza, è caldamente propugnato dai fautori della indennità parlamentare, specialmente sotto l'influsso della idea dominante di ottenere l'assiduità dei deputati ai lavori della Camera. Senonchè non è equo, nè dignitoso. Non è equo: difatti, come s'è già notato, l'azione d'un deputato non si esaurisce nelle sedute, ma si esplica negli uffici, nelle commissioni, nelle giunte, nè soltanto alla Camera, ma in tutto il paese: l'opera sua fuori dell'Assemblea è opera di studio e di preparazione diretta ad investigare la pubblica opinione, a conoscere i bisogni delle popolazioni, a ricercare i mezzi per provvedervi. Il sistema non è dignitoso, perchè avendo quasi per presupposto il generale inadempimento dei doveri parlamentari per parte dei deputati compensa solo i diligenti con un assegno che ha l'aspetto d'un premio. A tutto ciò s'aggiunga che tale sistema rischia di compromettere il prestigio del deputato in vario modo: cattiva impressione può produrre l'affollamento delle aule al momento dell'appello dei presenti o l'apparizione dei deputati per la semplice apposizione della firma nei registri di presenza; frequente può essere la taccia che i deputati cerchino di proposito di accrescere il numero delle sedute, procurandone per contrapposto la brevità ⁽¹⁾; più gravoso può apparir l'onere finanziario derivante dall'indennità poichè il compenso, dato per un numero di giorni limitato, deve necessariamente essere alto.

(1) Bismark rilevò come tale inconveniente si verificasse nel Parlamento Prussiano: « L'esperienza ci mostra, egli disse, che le sessioni sono più brevi là dove i deputati non percepiscono una diaria: lo vediamo nel Landtag prussiano dove la Camera dei Signori tiene poche sedute e cerca sempre di abbreviarle, mentre la Camera dei deputati protrae il più possibile le sue sessioni. » *Ausgewahlte Reden* v. II p. 16-20.— Questo inconveniente si palesa assai grave in Norvegia; notevole in proposito è un articolo del *Morgenblad* del 26 Marzo 1893. Già parecchie mozioni furono presentate o per sostituire alla indennità giornaliera quella annuale o per limitare il pagamento ad un numero fisso di sedute.— Opinione contraria a quella esposta fu sostenuta dal Lacava (*Sulla riforma della legge elettorale*, Napoli 1881, p. 147).— Parecchi parlamentari inglesi affermarono che il pagamento fatto ai primordi delle loro istituzioni rappresentative d'una indennità giornaliera aveva per effetto di abbreviare la durata dei lavori legislativi: riconoscendo la verità di questa affermazione non si contraddice alle precedenti considerazioni, poichè in Inghilterra nei secoli scorsi l'indennità era pagata dalle circoscrizioni e non dallo Stato; soggiungono difatti quei parlamentari che il deputato, chiusa la Camera, quanto più lavoro legislativo poteva dimostrare d'aver compiuto in tempo breve, tanto più gli era facilitata la riscossione dell'indennità, d'ordinario tanto contrastata.

Concludendo quindi il miglior sistema sembra quello della indennità annuale fissa.

IV. — Ammessa la convenienza della indennità parlamentare e ritenuto che il migliore sistema per corrisponderla sia quello d' un annuo assegno, occorre fissare quei temperamenti che possono renderne provvida l' introduzione presso di noi. Essi debbono essere conformi ai principi fondamentali sui quali si basa l' indennità e perciò rivolti da un lato a garantire la migliore composizione della Camera, dall' altro ad assicurare l' attività dei suoi membri. Senza dubbio questi due ordini di temperamenti, a motivo della identità del loro scopo, cioè il miglioramento della funzione parlamentare, sono intimamente connessi e continue e molteplici le loro interferenze : ciò non pertanto occorre accennarvi partitamente.

Circa la composizione della Camera i temperamenti fondamentali si riferiscono al numero dei deputati, al modo della loro elezione, alle ragioni di incompatibilità.

Una legge sull' indennità parlamentare può avere influenza sul numero dei deputati. Difatti se l' indennità deve essere data solo al deputato che presta realmente un servizio, tutte le sanzioni morali e materiali che l' accompagnano non possono che determinare una maggiore assiduità ai lavori parlamentari ; ma questo effetto, in massima salutare, presenta un grave inconveniente quando determina assemblee troppo affollate : queste d' ordinario sono impazienti, rumorose, nervose, spesso demagogiche verso le minoranze, a tutto danno della funzione parlamentare ⁽¹⁾ e in special modo della formazione delle leggi.

È appunto per tali cause che quelle Camere, nelle quali l' indennità, per mezzo di un sistema di multe in caso di assenze ingiustificate, determina costantemente adunanze quasi plenarie, sono di regola composte d' un numero non grande di membri. Al contrario in quegli Stati nei quali vige la gratuità del mandato legislativo, il numero dei membri delle Camere è necessariamente più elevato, poichè il fenomeno dell' assenza vi è connaturale e vi paralizza i dannosi effetti derivanti dal soverchio numero degli eletti. La prova si ha in Inghilterra, ove tanto si rifugge dal pericolo di assemblee troppo affollate che alla Camera dei Comuni, composta di ben 670 membri, per la validità delle sue deliberazioni si richiede

(1) Lavelaye *Essai sur les formes du gouvernement dans les sociétés modernes*, Parigi 1872, pag. 134 — Miceli, *Le quorum dans les assemblées politiques*, Rev. dr. pub. XVIII.

un numero legale di soli 40, e alla Camera dei Lordi di soli 3 : anzi non mancano scrittori inglesi di diritto pubblico i quali si compiacciono che di fatto le loro Camere si mantengano poco numerose, scorgendo in ciò uno dei fattori della buona formazione delle loro leggi ⁽¹⁾.

La riduzione del numero dei deputati fu quasi ovunque invocata in occasione di leggi che con l'introduzione o l'aumento dell'indennità parlamentare ⁽²⁾ assicuravano alle Camere una maggiore assiduità dei loro membri ai lavori parlamentari. Anche in Italia alcuni fautori della indennità parlamentare ⁽³⁾, preoccupandosi dell'affollamento della Camera che potrebbe derivare da una legge d'indennità con relative multe per gli assenti, hanno affermato la necessità di ridurre il numero dei deputati ove si abrogasse l'art. 50 dello Statuto. Certamente questa riforma potrebbe produrre benefici risultati : oltre ad eliminare l'inconveniente di riunioni troppo affollate in conseguenza dell'obbligo dell'assiduità, potrebbe senza dubbio elevare il livello morale ed intellettuale della Camera intensificando la selezione, accrescendo il senti-

(1) Ad es. Lavelay, *Edinburg Review*, Aprile 1875, p. 383. « Se tutti i membri del Parlamento fossero sempre presenti bisognerebbe diminuirne il numero.

(2) Ricorderò soltanto l'esempio recente delle Francia : nella seduta del 22 Nov. 1906 si votò alla Camera l'aumento della indennità parlamentare da 9.000 a 15.000 franchi all'anno ; il giorno successivo, 23 Novembre, furono immediatamente presentati due progetti di legge, l'uno di Charles Benoist e d'altri 27 suoi colleghi (n. 456) tendente a ridurre il numero dei deputati a 400, l'altro di L. Bonneval (n. 457) tendente a ridurre il numero dei senatori a 180 e dei deputati a 360 ; pochi giorni dopo, il 26, i deputati Buyat, Chanoz et Chenavaz presentavano un progetto di legge tendente a determinare il numero dei membri delle due Camere e a stabilire lo scrutinio di lista ; il 30, il dep. Lemire presentava un'altra proposta per determinare il numero dei deputati nella proporzione di uno ogni 200,000 abitanti (n. 497).

(3) Ferrari Luigi, *Discorso 31 Marzo 1881*. Atti Parl. Cam. Dep. 1880-82 p. 4889 — Taylor. *Hansard's*, Parl. Deb. IV Serie. vol. 200 p. 1338 — Sighele S. *Contro il Parlamentarismo*, Saggio di psicologia collettiva, Milano 1895 — Bruniati A. « Non esito a dire che la riduzione del numero dei deputati dovrebbe accompagnarsi alla loro retribuzione, soprattutto per scemare la spesa di questa ed il malcontento che essa desterebbe nel paese. Aggiungo che trecento deputati, pagati per essere assidui e lavorare, potrebbero fare ad esuberanza il lavoro dei 508 o piuttosto quello che effettivamente grava ora sulle spalle di meno che cento membri della Camera » (Lettera che l'illustre professore si compiacque dirigermi il 30 Maggio 1907). — Posada, *Tratado de derecho politico*, T. II, p. 551, Madrid 1894. — In senso contrario F. Ambrosoli, *Salviamo il Parlamento*, Milano, Treves, 1895 p. 25 e 67.

mento della responsabilità politica dei suoi membri, facilitando il controllo del paese sull'opera dei suoi rappresentanti. Ma ciò nonostante sarà questa una riforma difficilmente attuabile: è da sperarsi peraltro che almeno non sia accolta la proposta di accrescere il numero dei deputati in relazione all'accerato aumento della popolazione.

Circa il procedimento elettorale si può far questione se sia opportuno concedere l'indennità con il sistema vigente del collegio uninominale, ovvero sia necessaria una riforma elettorale. Fra coloro che sostennero quest'ultima tesi, vi fu Francesco Crispi, (1) il quale affermò recisamente che l'indennità parlamentare doveva essere corrisposta solo con lo scrutinio di lista. Non v'ha dubbio che tutte le disposizioni riguardanti una data materia sono collegate in guisa che la modificazione di una influisce sulla natura e sul valore d'un'altra. Ma nel caso in esame, pur prescindendo da una discussione sui vari procedimenti elettorali, non pare che accordandosi l'indennità al deputato eletto col sistema del collegio uninominale ne debbano conseguire unicamente dei gravi inconvenienti, mentre se eletto con lo scrutinio di lista ne debbano esclusivamente derivare vantaggi.

Infine le ragioni d'incompatibilità, dato che l'indennità debba raggiungere anche lo scopo di assicurare alla Camera una composizione che rappresenti i vari interessi sociali ed una continua e costante partecipazione dei deputati ai lavori parlamentari, debbono necessariamente aumentare. Ho detto le ragioni di incompatibilità e non quelle d'ineleggibilità, poichè la riduzione di queste rispetto a quelle rappresenta indubbiamente un progresso in senso liberale, giacchè è preferibile che il corpo elettorale possa far sentire il suo pensiero scegliendo chi meglio crede, salvo poi, una volta avvenuta l'elezione, la decadenza dall'ufficio incompatibile.

A questo scopo sarebbe necessario anzitutto stabilire la incompatibilità assoluta, già tante volte invocata da eminenti giuristi e dotti parlamentari, con qualsiasi ufficio pubblico retribuito dal tesoro dello stato o di amministrazioni da esso sussidiate o dipendenti, fatta eccezione dell'ufficio di ministro e di sottosegretario di stato. Il deputato impiegato, anche trovandosi nella capitale, non può materialmente attendere a tutti i doveri inerenti ad un ufficio diverso da quello parlamentare.

(1) Atti Parlam. Cam. Dep. sess. 1880-82, pag. 6469 « L'indennità è un elemento di moralizzazione con lo scrutinio di lista, col collegio uninominale non fa che peggiorare le condizioni dell'elettorato ».

Una legge che, accordando una indennità al deputato, sanziona l'incompatibilità di questa funzione con qualsiasi altro ufficio pubblico retribuito, ha il vantaggio di impedire che deputati zelanti del loro impiego non attendano convenientemente ai doveri inerenti al mandato legislativo o che deputati zelanti nell'esercizio di questo ultimo percepiscano stipendio per un lavoro che non prestano, si abbiano sedi vacanti o sostituzioni non di rado dannose per i pubblici servizi. Nè al principio generale deve farsi una eccezione per i deputati stipendiati dallo stato residenti nella capitale, chè altrimenti sarebbe sempre facile al Governo di frustrare il precetto della legge favorendo con traslochi i deputati o candidati ministeriali.

Da molti anni si invoca in Italia la sanzione della incompatibilità della professione d'avvocato con l'ufficio parlamentare o almeno l'introduzione d'un limite al numero degli avvocati esercenti membri delle due Camere. Il Minghetti ⁽¹⁾ riteneva « dannosa e pericolosa la frequenza di avvocati esercenti nelle assemblee deliberanti » essendo « evidente che la professione loro li renda inchinevoli a farsi patrocinatori di questo o quell'affare » e perciò proponeva la riduzione del loro numero da operarsi col sorteggio. Anche Luigi Palma ⁽²⁾ propugnò identica teoria. Così pure il progetto Ciccotti, Turati e Bissolati, pur non affermando l'incompatibilità dell'ufficio di deputato con la professione di avvocato e procuratore, cercò colpirne l'esercizio stabilendo che il capo di ogni magistratura dovesse emettere, a favore della istituenda cassa d'indennità parlamentare per ogni causa trattata da un deputato in giorno di seduta del Parlamento, una ordinanza di tassa contro il deputato.

Questa causa d'incompatibilità è invocata pel fatto che l'avvocato deputato, costretto dalla gratuità del mandato legislativo a trarre dalla sua professione legale i mezzi di sussistenza, trascura i doveri inerenti a quel mandato pur servendosi grandemente per allargare la sfera dei propri affari. Senonchè contro tale inconveniente non può farsi grande affidamento nella sanzione della incompatibilità. « Una proibizione assoluta, come scrisse il Maiorana ⁽³⁾, sarebbe un rimedio draconiano in apparenza, tale da soddisfare i pregiudizi delle

(1) M. Minghetti. *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*. Bologna 1887.

(2) L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, v. II. Id. *Le nostre incompatibilità parlamentari* — « Rass. Scienze Soc. e Pol. A. I. » v. I. pag. 457.

(3) A. Maiorana, *Del Parlamentarismo*, p. 295 e 296.

masse, ma in realtà sarebbe un palliativo, imperocchè il deputato pronto a maneggiare gli affari non giusti dei clienti e destro nel trovare i magistrati condiscendenti, li troverebbe sempre, ancorchè non avesse la veste del difensore. ma si limitasse al modesto compito di sollecitatore ». Maggiori vantaggi possono invece sperarsi sia cercando di assicurare piena indipendenza alla magistratura di fronte al potere esecutivo, sia diminuendo nel professionista deputato la spinta agli affari privati con l'indennità parlamentare.

Ciò pertanto non toglie che attuandosi quest'ultima riforma molto opportunamente si dovrebbe sanzionare il divieto pei deputati ⁽¹⁾ di esercitare le funzioni di avvocato o procuratore in tutte quelle controversie nelle quali fosse in qualunque modo interessata la pubblica amministrazione.

V. — Il secondo ordine di temperamenti si riferisce alla attività dei deputati in ordine alla funzione parlamentare: si presenta cioè il quesito se e come si debba limitare il diritto alla indennità ai soli deputati che veramente adempiono i doveri inerenti al loro ufficio. ⁽²⁾

Il problema è irto di difficoltà. Anzitutto la determinazione dell'adempimento dei doveri parlamentari per parte d'un deputato non deve trarsi dalla sua assiduità alle sedute: questa al più può essere un esponente di quella. In secondo luogo ove si voglia ottenere dal deputato l'adempimento dei suoi doveri costringendolo a partecipare alle tornate della Camera mediante un sistema di multe da prelevarsi sulla sua indennità si rischierebbe di ottenere un effetto disastroso: da un lato, come s'è già accennato, s'avrebbe l'inconveniente di determinare riunioni troppo affollate con grave danno dell'andamento dei lavori parlamentari; di contro s'impedirebbe al singolo deputato, durante discussioni di argomenti nei quali fosse incompetente, di attendere allo studio e alla preparazione

⁽¹⁾ In questo senso anche L. Palma, *Con. di Diritto Costituzionale*, p. 167 e *Spettatore*, 17 Febb. 1907, scritto cit.

⁽²⁾ In quasi tutti gli stati nei quali vige l'indennità parlamentare sono sanzionate delle ritenute, delle multe pei casi d'assenza non giustificata. Fra i vari stati il Giappone è forse quello che in proposito ha sanzionato norme più rigorose. Ivi, il deputato deve presentarsi entro gli otto giorni dall'apertura della sessione, salvo nel caso di legittimo impedimento: il deputato, se entro detto termine non si presenta, riceve una ingiunzione personale del Presidente di comparire alla Camera entro lo spazio di altri otto giorni: persistendo nell'assenza decade dal mandato e il suo collegio è dichiarato vacante. Le medesime regole valgono anche nel corso della Sessione. I membri del Senato sono soggetti a identiche norme, salvochè la loro decadenza deve essere approvata dall'Imperatore.

di quegli altri pei quali avesse speciali attitudini. Pur non disconoscendo che l'assenteismo sia concausa ed effetto del marasma presente della nostra vita parlamentare e che per una considerevole maggioranza abbia un substrato economico, tuttavia non bisogna combatterlo con una legge d'indennità final punto di cagionare un male peggiore, quale appunto sarebbe la coatta generale assiduità alle sedute. Infatti è necessario e basta che un deputato sia presente allorchando si dibattono questioni nelle quali può portare il contributo dei suoi studi o della sua esperienza ovvero ritenga dover intervenire per sorvegliare o appoggiare o combattere l'azione del governo o altrimenti esercitare il suo mandato.

A ciò si aggiunga che il controllo della frequenza o dell'assenza dei membri di un'assemblea è un problema pure di difficile soluzione: gli stessi mezzi per esercitarlo, come gli appelli nominali, i registri di presenza, la verifica dei questori, non sono scevri di gravi inconvenienti. L'appello nominale, ove non lo si voglia trasformare da modo di votazione in un mezzo di verifica dei presenti, dà un indice della frequenza dei deputati alle sedute molto discutibile: difatti gli appelli nominali come possono farsi a distanza di più giorni, così possono ripetersi in una medesima seduta. Anche i registri di presenza provano ben poco; al più che il deputato si presentò alla Camera pel tempo necessario ad apporvi la firma: inoltre possono essere smentiti dalla mancata partecipazione ad un appello nominale avvenuto in un momento diverso. Infine la verifica dei questori abbassa la funzione del deputato, è per lui odiosa e vessatoria, può esser fonte di continue contestazioni e d'accuse di partigianeria. Per eliminare parte di questi inconvenienti il miglior sistema di controllo sarebbe quello risultante dalla combinazione dei vari mezzi accennati, tenendosi in considerazione prima d'ogni altra prova la partecipazione del deputato alla seduta con interrogazioni, interpellanze, mozioni, discussioni, ordini del giorno etc.

Tutte le esposte ragioni fanno seriamente dubitare della assoluta necessità di applicare multe in ogni caso che il deputato rimanga assente dalle sedute. E il dubbio è maggiormente avvalorato dalla considerazione che, una volta sanzionata l'indennità, le assenze, anche senza la minaccia di multe, pur riducendo ad ogni seduta notevolmente il numero dei presenti, avverranno per parte dei singoli in modo non sistematico, ma saltuario ed a larghi intervalli; ciò perchè il deputato retribuito sentirà maggiormente il suo dovere e non tar-

derà a compierlo in modo conveniente per non incorrere nella taccia di ricevere uno stipendio non guadagnato; lo scrupolo di percepire un lucro indebito esercita su una coscienza onesta maggiore influenza della minaccia d'una multa o d'altra penalità. D'altra parte potendo avvenire che un deputato senza giusto motivo rimanga per settimane assente dalle sedute, dagli uffici, dalle giunte, ed essendo presumibile che questa carenza d'attività parlamentare significhi inadempienza dei doveri inerenti al mandato, è giusto che l'esazione dell'indennità per parte sua vada soggetta a deduzioni. Fra le due opposte esigenze di non costringere tutti i deputati alla continua assiduità ai lavori dell'assemblea e di colpire la negligenza sistematica d'alcuni, sembra buon provvedimento stabilire che l'assenza sia causa di multe o di detrazioni solo quando duri ininterrotta senza giustificato motivo per un certo periodo di giorni e che ripetendosi il fatto nel corso d'una sessione il deputato decada dal suo mandato, sanzione questa già invocata in alcuni progetti di legge presentati alla Camera ⁽¹⁾.

L'applicazione di tali norme per altro può riuscire equa solo se temperata da opportune eccezioni; così è logico che l'indennità non debba perdersi in caso di assenza per malattia, di congedo per lo stesso motivo, d'assenza per esercizio d'ufficio pubblico, di non presenza alla seduta a motivo di

(1) Ad es. progetto Matteo Renato Imbriani Poerio presentato 8 Giugno 1897, letto il 17 successivo, pel quale doveva dichiararsi decaduto dal mandato il deputato che senza legittimo motivo fosse mancato per un mese continuo alle sedute della Camera (Atti Parl. C. D. sess. 97-98, p. 1984); progetto Di Bagnasco, presentato il 18 Marzo 1903, pel quale dovevano decadere dall'ufficio i deputati per tre volte assenti senza regolare congedo.

A questo proposito meritano d'essere ricordate due proposte del Poerio presentate al Parlamento Napoletano. Nella tornata del 2 Settembre 1848 Carlo Poerio, insieme con Giuseppe Gallotti, P. S. Mancini, Giovanni d'Avossa proponeva un disegno di legge pel quale: 1) si doveva intendere la rinuncia dell'eletto se non presentava i suoi titoli per la convalidazione entro due mesi dall'apertura della Camera, ovvero, in caso d'elezione avvenuta durante la sessione, dal giorno della elezione 2) il deputato assente per più di cinque sedute consecutive senza regolare congedo o senza aver manifestato un legittimo impedimento o fatto rinnovare entro otto giorni lo scaduto congedo doveva essere sottoposto ad ammonizione, trascorsi otto giorni ad una prima censura, trascorsi altri otto ad una seconda, ed altri otto ad una terza, dopo la quale la Camera doveva deliberarne la decadenza. Il 22 Febbraio 1849 lo stesso Poerio proponeva la perdita a perpetuità dei diritti politici dei deputati che non avessero esibito alla Camera i loro poteri entro 15 giorni dall'apertura salvo congedo ovvero che fossero rimasti assenti o per sette sedute consecutive o per 3/4 del numero delle sedute d'una sessione.

altre funzioni parlamentari ecc. I congedi per motivo privato è necessario, affinché non sia eluso il fine della legge, che siano accordati in misura molto limitata e assai poco frequentemente. Infine occorre che l'indennità sia corrisposta al deputato dal giorno in cui acquista la qualità di rappresentante d'un collegio fino al giorno in cui la perde; che non sia nè sequestrabile nè cedibile, e che i residui non percepiti a causa di morte siano devoluti agli eredi.

VI. — Sanzionandosi pei negligenti delle detrazioni sul loro assegno, col fondo delle multe, con le economie sul fondo stanziato in bilancio per l'indennità non pagate ai deputati o per vacanza di collegio o per altro motivo, con ritenute mensili sull'indennità dovrebbe istituirsi una Cassa Pensioni a favore: 1º. degli ex deputati dopo un certo numero di legislature o d'anni di deputazione, quando avessero compiuto una data età, non fossero stipendiati o pensionati dallo Stato o non avessero un certo reddito imponibile; 2º. delle loro vedove non rimaritate; 3º. dei loro orfani minorenni. Una cassa pensioni costituita specialmente sulla base di una ritenuta sull'indennità non rappresenterebbe un onere pel bilancio dello Stato (1); sarebbe invece una provvida istituzione per tanti individui, che, dopo aver consacrato la loro esistenza a favore del paese, non avessero più la forza di servirlo come deputati, nè quelle necessarie per guadagnarsi altrimenti i mezzi di sussistenza. Molto notevole e degno di essere imitato è il recente esempio offerto a questo proposito dal Parlamento francese (2).

(1) Discutendosi tale questione dinanzi alla Camera Francese il deputato Dèche nella seduta del 23 Dic. 1904 giustamente osservava: « Je crois que personne ne peut se méprendre sur la portée de la proposition en discussion. Tout le monde y verra un acte de bonne camaraderie, et, laissez-moi vous le dire, un acte de prévoyance politique, en ce sens qu'il sera entendu que, lorsqu'on aura été représentant du peuple, quelle qu'ait été l'opinion qu'on aura représentée, on aura la possibilité de ne pas mourir de faim, et cela non pas par la grâce de l'État, mais par un acte volontaire de solidarité dont notre bourse personnelle fera seule les frais. »

(2) La Camera francese, che fin dal dicembre 1899 aveva dimostrato il proposito di costituire una cassa pensioni a favore degli ex-deputati e loro famiglie, il 23 Dicembre 1904 ne deliberò l'istituzione; poco dopo, il 28 Gennaio 1905, il Senato seguì il suo esempio. Le due deliberazioni furono poi completate dalla legge successiva del 9 Febbraio 1905.

La cassa pensioni della Camera dei Deputati assicura pensioni agli ex deputati, alle loro vedove ed ai loro orfani minorenni. Essa è costituita: 1º) da una ritenuta mensile di 50 franchi (dal 1º Genn. 1907) sull'indennità dei deputati. 2º) da doni e legati. Essa paga pensioni: A) agli ex deputati

Una legge introduttiva della indennità parlamentare per conseguire i molteplici suoi intenti dovrebbe inoltre sanzionare il divieto pei deputati di poter rinunciare ai loro assegni ⁽¹⁾, poichè altrimenti si creerebbero artificiose disuguaglianze. Così pure quella legge non dovrebbe entrare in vigore che a favore dei deputati della legislatura successiva a quella durante la quale fosse stata deliberata; pessima impressione produrrebbe nell'opinione pubblica una legge votata dai deputati a loro esclusivo personale vantaggio; perciò giustamente molti hanno ritenuto che la riforma debba votarsi non al principio, ma verso la fine della legislatura. Il principio che l'indennità non debba essere introdotta, nè aumentata dai deputati d'una legislatura a proprio favore, accolto in molti dei progetti presentati alla Camera, fu quasi ⁽²⁾ costantemente

-
- 1) dopo 4 anni di deputazione se al termine di essi hanno compiuto 55 anni; 2) dopo 4 anni di deputazione, anche se al termine di essi non hanno compiuto 55 anni, purchè abbiano continuato a versare fino a quella età 15 franchi ogni mese; B) alle vedove dei deputati dal giorno successivo a quello della morte del deputato, purchè non passate a seconde nozze; C) agli orfani minorenni dei deputati.

La cassa del Senato è costituita: 1) dalla ritenuta mensile del 5%₀ sull'indennità parlamentare (dal 1 Genn. 1907); 2) dal residuo dell'indennità non devoluta al deputato per causa di morte per lo spazio di un mese; 3) dalle contribuzioni mensili dei senatori non rieletti al tasso del n° 1; 4) dagli interessi dei fondi stanziati; 5) dai doni e legati.

La Cassa paga pensioni: A) ai senatori 1) dopo 9 anni di esercizio del mandato se al termine di esso hanno compiuto 60 anni; 2) dopo 9 d'esercizio del mandato, anche se al termine di questo essi non hanno compiuto 60 anni, purchè abbiano continuato a versare fino a quella età una quota corrispondente alla ritenuta mensile; B) alle vedove dei senatori morti in carica o mentre versavano l'assegno mensile o già pensionati; C) dal giorno della loro morte agli orfani minorenni.

La legge del 9 Febbraio 1905 stabilì che le due casse istituite per deliberazione della Camera e del Senato possano ricevere doni e legati e che i loro pagamenti siano incedibili e insequestrabili.

⁽¹⁾ Feconda di gravi inconvenienti sarebbe la facoltà di rinunciare alla indennità, inconvenienti analoghi a quelli che si verificherebbero se l'indennità dovesse accordarsi ai soli deputati bisognosi come proponeva il Dal Poggetto. Trattato di diritto costituzionale, Lucca 1865.

⁽²⁾ Il Parlamento francese nel Dicembre 1906 votando l'aumento dell'indennità da 9000 a 15000 lire si scostò da questa norma di correttezza politica; la stampa e la pubblica opinione non risparmiarono il biasimo. In segno di protesta furono presentati vari progetti di legge, così, oltre i già citati a pag. 61 nota n. 2, quelli dell'on. Zévaès del 23 Nov. 1906 diretto ad impedire agli eletti di far parte di consigli d'amministrazione di so-

osservato negli Stati stranieri; anzi vi sono perfino delle costituzioni che l'hanno tradotta in precetto legislativo, come ad es. la costituzione di Cuba (art. 52). la quale la prescrive per ogni aumento di indennità.

VII. — Accanto alla indennità pecuniaria in quasi tutti gli Stati stranieri esiste la franchigia ferroviaria, la quale è una forma indiretta di indennità. In taluni Stati il deputato ha la libera circolazione su tutte le reti o su particolari linee ferroviarie; in altri ha diritto al rimborso delle spese di viaggio.

Rigorosamente interpretando l'art. 50 dello Statuto, la franchigia ferroviaria riconosciuta ai membri del Parlamento ne costituisce una deroga. Questa franchigia in origine fu accordata ai deputati non già per legge, bensì per semplice disposizione ministeriale: nella seduta del 28 Gennaio 1859 fu letta alla Camera una lettera del ministro dei Lavori Pubblici colla quale si offriva un biglietto gratuito di andata e ritorno in prima classe fra Torino e Genova a tutti quei deputati che desiderassero assistere in questa città ai festeggiamenti per le nozze della principessa Clotilde col Principe Napoleone. Nella seduta del 12 Aprile 1860 la medesima offerta era fatta a quei deputati che volessero andare a Firenze per assistervi all'ingresso del Re Vittorio Emanuele.

Avvenuta la proclamazione del Regno d'Italia il Governo, considerando le gravi spese che dovevano sostenere i deputati e senatori delle provincie meridionali per recarsi alle Camere, decise d'accordare loro la libera circolazione sulle ferrovie dello Stato e poco dopo quella sui piroscafi sussidiati dallo Stato fra il continente e le isole di Sicilia e Sardegna: la deliberazione fu annunciata alla Camera nella seduta del 31 Maggio 1860. Così si distribuì ad ogni deputato e senatore un libretto di cinquanta scontrini, ciascuno con due tagliandi sui quali il titolare servendosene scriveva la tratta che intendeva percorrere e che rimetteva rispettivamente alle stazioni di

cietà industriali o finanziarie (n. 459); degli on. Millevoe e G. Berry, diretto a far dichiarare incompatibili con la qualità di membro del Parlamento le funzioni amministrative o giudiziarie retribuite dallo Stato (n. 460); dell'on. Quilbeuf del 26 Nov. diretto a far modificare la legge del 22 Nov. sull'indennità parlamentare; degli on. Lefèvre, Lefort e Maille del 5 Dicembre diretto a far iscrivere la lista degli assenti alle sedute parlamentari nel *Journal Officiel* (n. 523); dell'on. Millevoe del 21 Dicembre diretto a far detrarre la somma di L. 25 dallo stipendio dei deputati e senatori per ogni giorno in cui non figurino nel registro di presenza delle sedute, salvo il caso di regolare congedo (n. 496)

partenza e d'arrivo. Alcuni deputati (il Mellana e il Costa) proposero allora che la concessione avesse un giuridico riconoscimento o nel bilancio o in una legge speciale: ma la proposta non fu accolta. ⁽¹⁾ Identica idea fu sostenuta in Senato il 28 Giugno 1861 dal sen. Roncalli ⁽²⁾ il quale propose un disegno di legge per accordare a tutti i membri del Parlamento il diritto alla gratuita circolazione sopra le ferrovie del regno per tutta la durata delle sessioni, negli otto giorni anteriori al loro principio e negli otto successivi alla comunicazione del decreto reale di chiusura. Ma la proposta non fu presa in considerazione. La concessione rimase un puro favore del potere esecutivo, che la regolò a suo piacimento; nel 1860 e 1861 fu accordato il viaggio gratuito di andata e ritorno anche alle famiglie dei deputati e senatori delle provincie meridionali.

La questione della franchigia ferroviaria fu risolta alla Camera il 6 Giugno 1867 dall'on. Ricciardi, ⁽³⁾ il quale propose di abolire i libretti ferroviari per ogni deputato, e di assegnare due biglietti ad ogni deputato, l'uno di andata dal domicilio alla sede del Parlamento, l'altro di ritorno valido ogni volta che la Camera si prorogasse per almeno tre giorni: ma la proposta non fu accolta. Nella seduta del 15 Dicembre 1873 si discusse alla Camera di questa franchigia a causa di processi contro due deputati per uso indebito fatto da estranei dei loro libretti ferroviari ⁽⁴⁾. Analoga discussione avvenne nella seduta del 15 Dicembre 1887, per l'abuso commesso coi biglietti di un deputato ⁽⁵⁾: in questi casi la Camera accordò l'autorizzazione a procedere.

Solo colla legge del 1885, relativa alle Convenzioni ferroviarie, la franchigia divenne un diritto. Mediante nuovi accordi conclusi con le società ferroviarie e di navigazione il 1^o Novembre 1892 si sostituì al libretto una tessera ⁽⁶⁾, che serve di biglietto permanente in prima classe pei membri delle due Camere ⁽⁷⁾.

(1) Atti Parl. C. D. Sess. 1860 p. 417-420.

(2) Atti Parl. Sess. 1861-63 p. 479-480.

(3) Atti Parl. C. D. Sess. 1867-69 pag. 1091-1094.

(4) » » C. Dep. Sess. 1873-74 p. 587-596 Stamp. n. 44.

(5) » » C. Dep. Sess. 1887-89 pag. 488-889.

(6) Le tessere da principio non ebbero valore sulle strade ferrate della rete Adriatica, per viaggiare sulle quali i membri del Parlamento per qualche tempo seguitarono a usare i libretti a scontrini.

(7) Con R. D. 31 Dic. 1905 n. 632 furono estese alle famiglie dei senatori e deputati le disposizioni della legge 29 Dic. 1901 relative alla conces-

Questa franchigia nel suo fine rappresenta un principio di giustizia, in quanto il deputato non deve sopportare l'onere della spesa per recarsi dal collegio alla capitale, ed offre il vantaggio di poter mantenere il deputato a contatto continuo con le popolazioni del paese che rappresenta, conoscerne le condizioni e i bisogni.

Senonchè gravi sono gli inconvenienti che ne derivano. Il deputato occupato negli affari, ha nella franchigia una spinta maggiore ad attendere alle proprie faccende private, ad ingolfarsi nei traffici, a trascurare i doveri inerenti all'ufficio parlamentare. Il biglietto gratuito in minima parte serve ai deputati zelanti costantemente assidui all'assemblea; giova invece moltissimo ai deputati più curanti dell'interesse proprio che del mandato legislativo ⁽¹⁾.

La limitazione della franchigia ai viaggi fra il collegio elettorale e la capitale, sistema accolto da varie legislazioni straniere, se impedisce al deputato di correre il paese per divertimento o per affari personali a danno della funzione parlamentare, pur consentendogli di mantenersi a contatto col collegio elettorale, ha l'inconveniente di maggiormente radicare la convinzione nella pubblica opinione che egli non rappresenti che i suoi elettori e di distoglierlo dallo studio degli interessi delle varie regioni. L'introduzione dell'indennità parlamentare probabilmente potrà essere un correttivo dell'abuso che si suole fare di questa franchigia: difatti le sanzioni siano morali, siano finanziarie congiunte all'indennità ottenendo la costante partecipazione della rappresentanza ai lavori parlamentari contemporaneamente potranno riuscire ad impedire che della franchigia si abusi a privato vantaggio, in special modo allorquando le Camere, sedendo, più che mai richiedono l'opera dei loro membri.

VIII. — *L'indennità ai senatori.* Mentre tante volte si

sione di biglietti a tariffa ridotta fatta alle famiglie degli impiegati dello stato. Presentato il decreto alla Camera per la sua conversione in legge (Sed. 30 Genn. 1906), la Commissione incaricata di riferire propose di sostituire alla concessione d'un illimitato numero di biglietti a tariffa differenziale quella di tre biglietti gratuiti di 1^a classe per ogni persona della famiglia dei senatori e deputati e d'altrettanti gratuiti di 2^a classe per due persone di servizio, nonchè il trasporto gratuito di un bagaglio di 50 Kg. per i senatori e i deputati e di 100 per le loro famiglie. La conversione in legge del decreto non è tuttora avvenuta.

(1) Brunialti. Relazione alla Associazione democratica costituzionale di Firenze della retribuzione dell'ufficio di deputato al Parlamento. Firenze 1882. — Bard et Robiquet. La constitution française de 1875 — Parigi, 1875.

sono presentate alla Camera delle proposte per istituire nel nostro diritto pubblico l'indennità parlamentare, nessuna mai di tal genere fu presentata in Senato: soltanto nella seduta del 1° Maggio 1882 il senatore Musolino espresse il voto che addivenendosi ad una eiforma del supremo consesso si accordasse ai suoi membri una modica retribuzione (1). Questa astensione del Senato a proposito dell'indennità parlamentare si spiega agevolmente quando si pensi fra quali categorie di persone vengono dal Re nominati i membri della Camera vitalizia: impressione troppo cattiva produrrebbe nella pubblica opinione un disegno di legge d'iniziativa senatoriale che proponesse pei membri del supremo Consesso una indennità qualsiasi.

Dei vari progetti presentati alla Camera contemplarono la indennità anche pei senatori quelli del Crispi e del Petruccelli della Gattina del 1862 e del 1864: il trattamento per essi proposto era identico a quello dei deputati. Al contrario il progetto Ciccozzi ed altri del 1903 mentre a favore della cassa d'indennità per i deputati colpiva i senatori se discutevano cause in giorno di seduta parlamentare, li escludeva onninamente da ogni provento della cassa medesima.

La questione della indennità pei membri della Camera Alta si presenta nel nostro diritto pubblico sotto un aspetto differente che non negli altri stati, dato il modo della sua composizione. I senatori difatti vengono reclutati fra categorie di persone, la maggior parte delle quali suppongono o uno stipendio o una pensione o una vistosa sostanza.

Anche il Lampertico, (2) pure strenuo difensore delle prerogative senatorie, ciò considerando riteneva difficile poter « sostenere l'indennità per un Senato di nomina regia, scelto nelle categorie in cui è scelto il Senato del regno d'Italia ». Senonchè fra le 21 categorie dell'art. 33 dello Statuto ve ne sono alcune che consentono l'accesso alla dignità senatoria a persone le quali non coprono o non hanno mai coperto funzioni pubbliche retribuite o il cui titolo di nomina non è quello del censo; tali quelle dei Presidenti della Camera dei deputati, dei deputati dopo tre legislature o sei anni d'esercizio, dei membri delle Accademie scientifiche, di coloro che con servizi o meriti eminenti hanno illustrato la patria.

Orbene, poichè la funzione parlamentare esercitata dal

(1) Atti Parl. Sen. Sess. 1880-81, p. 2641. Discorso Musolino sulla riforma del Senato a proposito della legge sullo scrutinio di lista.

(2) Lo Statuto e il Senato — Roma 1886 p. 175.

Senato è identica a quella esercitata dalla Camera, non sembrerebbe ingiustificata una indennità anche pei senatori entrati nel supremo consesso per l'appartenenza alle anzidette categorie. A ciò persuade anche la considerazione che il Senato tende ogni giorno di più ad acquistare carattere democratico, specialmente perchè ad ogni aggregazione di senatori la categoria prevalente è quella degli ex-deputati. Infine si può aggiungere che l'estensione della indennità ai senatori è consigliata dal pareggiamento completo dei diritti, prerogative, privilegi, funzioni e doveri, sanzionato dal nostro Statuto pei membri delle due assemblee.

In conseguenza l'indennità dovrebbe essere corrisposta ai soli senatori non retribuiti dallo Stato con stipendio o pensione ovvero non entrati in Senato per la categoria del censo: i senatori provvisti di stipendio o pensione inferiore alla indennità dovrebbero al più aver diritto alla differenza.

Dato il carattere vitalizio del Senato non si presenterebbe invece la necessità di una Cassa Pensioni analoga a quella precedentemente indicata per gli ex-deputati: tuttavia essa potrebbe essere una provvida istituzione a favore delle loro vedove e dei loro orfani: nel qual caso per altro nel pagamento della pensione si dovrebbero tener presenti le limitazioni medesime che sarebbero necessarie per il pagamento della indennità ai senatori.

IX. — Concludendo, l'indennità, sarà pel nostro ordinamento una riforma pienamente rispondente al suo carattere democratico; ma date le sue grandi interferenze con molte parti dell'istituto parlamentare dovrà essere accompagnata da temperamenti, che non solo non alterino, ma perfezionino l'equilibrio giuridico dell'istituto stesso. La questione subordinata relativa all'opportunità di introdurre nel momento presente l'indennità nel regime parlamentare italiano esula dal campo giuridico, entro il quale si è voluto contenere la presente trattazione, e forma oggetto della speculazione politica.

Roma, 31 Maggio 1907.



ERRATA

CORRIGE

| | | | |
|---------------|--------|--------------|-----------------|
| pag. 19 testo | riga 3 | 400 | 4000 |
| » 20 nota 2 | » 3 | zank | rank |
| » 31 nota 5 | » 3 | charger | charges |
| » 31 nota 6 | » 3 | un-ham-pered | unhampered |
| » 32 testo | » 7 | illuminata | illimitata |
| » 34 nota 3 | » 12 | a 15 miglia | entro 15 miglia |

INDICE

| | |
|--|--------|
| I. Introduzione | pag. 3 |
| L'art. 50 dello Statuto. — Sua origine, sua varia interpretazione, sua derogabilità. | |
| II. Stati che accolgono l'indennità parlamentare | » 6 |
| I. L'indennità parlamentare negli Stati stranieri e leggi della sua evoluzione. — II. L'indennità parlamentare in Francia. — III. In Germania. — IV. Negli Stati Uniti d'America. — V. In Grecia. | |
| III. Stati nei quali vige la gratuità del mandato legislativo | » 17 |
| § I. — La gratuità del mandato legislativo e le costituzioni che l'accolgono. — II. In Spagna e Portogallo. — III. In Inghilterra: l'indennità ai primordi del suo regime rappresentativo. — IV. Suo carattere, sua misura e modo del suo pagamento. — V. Sua desuetudine. — VI. Movimento per il ritorno all'uso primitivo. — VII. Progetti e domande presentati alla Camera dei Comuni per sanzionare l'indennità a carico del Tesoro dello Stato, dai <i>Reform Acts</i> del 1885 ad oggi. | |
| IV. L'indennità parlamentare in Italia | » 85 |
| § I. L'indennità parlamentare nelle costituzioni italiane dopo la Rivoluzione francese. — II. L'indennità parlamentare nei progetti presentati al Parlamento Subalpino ed Italiano dal 1848 ad oggi. — III. Proposte di soppressione e sospensione dello stipendio ai deputati impiegati. | |
| V. L'indennità parlamentare e il diritto pubblico italiano | » 48 |
| § I. L'indennità parlamentare in rapporto alla Camera dei Deputati. Suo fondamento giuridico in ordine agli elettori, agli eletti e alla Camera — II. Obiezioni all'indennità parlamentare — III. Modi di corrisponderla: indennità annuale, sessionale e giornaliera — IV. Temperamenti necessari della indennità: in rapporto alla Camera — V. e in rapporto ai suoi membri — VI. Complementi: Cassa-Pensioni, divieto di rinunzia, tempo della sua applicazione — VII. Franchigia ferroviaria — VIII. L'indennità parlamentare e il Senato — IX. Conclusione. | |

164 - 19 August

165 - - -

LA RASSEGNA NAZIONALE

ANNO XXIX

Ogni 15 giorni un fascicolo di circa 200 facciate in-8.^o

FIRENZE — Via Gino Capponi, 46-48 — FIRENZE

PREZZI D'ASSOCIAZIONE :

| | |
|--|----------|
| Per tutto il Regno d'Italia (franco di posta), per un anno | L. 25,00 |
| Per sei mesi | » 13,00 |
| Per tre mesi | » 7,00 |
| Unione postale, per un anno | » 30,00 |
| Per sei mesi | » 16,00 |
| Per tre mesi | » 9,00 |

Ogni associato riceve in dono la

RIVISTA BIBLIOGRAFICA ITALIANA

ANNO XII

Il prezzo d'abbonamento alla *Rivista Bibliografica Italiana*, è

Per l'Italia L. 3,00

Per gli Stati dell'Unione postale . . . 5,00

Un fascicolo separato Cent. 25

Cartelle

OP. 2°

