



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

115
ALESSANDRO PATERNOSTRO

DELLA
CAMERA ELETTIVA

Saper distruggere e saper fabbricare: rendersi e conservarsi forti: e compiere simultaneamente l'una e l'altra funzione.

ROMAGNOSI — *Scienza delle Cost.*



NAPOLI

STABILIMENTO TIPOGRAFICO PARTENOPEO

Vico Gerolomini N. 11 p. p.

1877



Immagine dell'Aut.

ALESSANDRO PATERNOSTRO

DELLA
CAMERA ELETTIVA

Saper distruggere e saper fabbricare: rendersi e conservarsi forti: e compiere simultaneamente l'una e l'altra funzione.

ROMAGNOSI — *Scienza delle Cost.*



NAPOLI

STABILIMENTO TIPOGRAFICO PARTENOPEO

Vico Gerolomini N. 11 p. p.

1877



Per esame alla Università di Napoli
qual libero Docente in
Dritto Costituzionale.



Inv. 7528

PARTE PRIMA

FORMAZIONE

PARTE I.

Formazione

SOMMARIO — I. Introduzione — II. Sovranità — III. Suffragio universale: — Limiti. Capacità politica della donna — IV. Rappresentanza proporzionale delle minoranze — V. Età — VI. Circoscrizioni elettorali — VII. Mandato imperativo — VIII. Gratuità del mandato — IX. Leggi d'incompatibilità — X. Sguardo riassuntivo.

§. I.

Trattare della Camera Elettiva può condurre a svolgere tutte intiere le teorie del Governo rappresentativo. Si è perciò che nel fine di rimanere nei limiti del soggetto particolare mi sarà d'uopo fare di talune quistioni solo cenno, rimandandone la trattazione al corso. Un esempio: dire delle discussioni in seno alla Camera non è sollevare tutte le controversie intorno alla tattica delle Assemblee? Come le forme danno vita alla legge, così il regolamento

di un' Assemblea muove la sua azione ; e le quistioni di regolamento conducono a conseguenze gravissime nella legislazione. Restringerò dunque per necessità il discorso ai soli argomenti bastevoli a far comprendere la formazione e l'azione della Camera Elettiva. Pure rimanendo in questi confini, avrò ad incontrare quesiti di ardua risoluzione. La scienza politica è meno d'ogni altra indipendente. Il punto donde parte ogni scrittore politico è un principio filosofico , che sintetizzi una catena di convinzioni intorno all' uomo ed ai grandi problemi morali e giuridici delle società. Io intendo non dimenticare l'argomento della tesi , ma nello sviluppo il principio scientifico appare e vuole ampia e libera discussione. In tempi nei quali l'evoluzione della società umana si svolge , come nel nostro , con moto accelerato , ogni parola, che venga da una convinzione ragionata, può riuscire utile , e non deve essere taciuta. Le convinzioni poi devono discendere dalla riflessione e non dalle sole autorità. Il lavoro di quelli che ci han preceduto dev' esserci di ammaestramento , di aiuto, non di limite. L'uomo non sa tanto per quanto ritiene nella memoria , ma piuttosto per quanto pensa. L'autorità è perniciosa soprattutto nella scienza politica , perchè in essa non possono da pochi assiomi trarsi conseguenze assolute. L'evoluzione storica, le tradizioni particolari, il grado di civiltà, la esperienza degli esempj , cento circostanze diverse possono consigliare il politico a trarre , secondo la diversità dei casi , conseguenze diverse da un solo principio. Pure non tutto è assolutamente relativo. Il punto di partenza può trovarsi, ed è identico per

quanti non vogliono perdersi nella metafisica. Questa dà spesso risultati brillanti ed utili, come strumento a perfezionare colla tensione l'intelletto umano; ma il politico deve temerla, perchè i suoi idealismi, voluti attuare, possono scrivere pagine terribili nell'istoria della umanità. La rivoluzione francese ebbe la Gironda e la Montagna. I Girondini avrebbero resa salda e sicura la libertà, i Montagnardi, attraverso il Terrore, condussero la patria a nuove servitù. Il punto di partenza che può essere comune è: *lo studio dell'uomo, fatto senza preconcetti teologici, filosofici o politici*. Nell'uomo vi hanno istinti, bisogni, tendenze, che non possono discoprirsi. Nelle prime società egli non ne ha coscienza ma un'idea vaga, inesatta, incompleta. Coi suoi progressi comprende meglio sè stesso ed il proprio interesse. Allora tende allo sviluppo totale delle sue facoltà; allora i consorzii umani cominciano ad esprimere prima nei costumi e poi con le leggi l'opera dell'uomo volta al conseguimento del suo fine. Il progresso della civiltà è lento; e non tutti gli uomini comprendono nei primi stadii l'essere proprio. È il tempo nel quale predomina la forza sotto la duplice forma, sacerdotale e guerriera. Ma le idee generalizzandosi, la coscienza del proprio essere penetra nelle masse che vogliono riconosciuto il valore umano. È il tempo, nel quale all'idea di forza subentra quella di diritto. Le civiltà si avanzano, e sempre più la nozione livellatrice di dritto è riconosciuta come portata della natura umana, come necessità al più perfetto vivere sociale. Ma non è a credersi che i costumi, le leggi, le istituzioni cedano

il luogo a costumi, leggi, istituzioni nuove, di un tratto. Nella storia vediamo i progressi della idea di dritto: ma più d'una istituzione rimane dura eredità del passato, della quale la società stenta a liberarsi. Aristotile non vide che la schiavitù era un contro-senso nella civiltà greca. I Giureconsulti romani dissero la schiavitù contraria al diritto di natura, ma la stimarono opportuna. Fino ai nostri giorni una parte della democrazia americana ha messo in pericolo l'Unione per valersi degli schiavi. Difendevano contro il proprio interesse un errore economico. Difendevano l'iniquità con un pretesto d'inferiorità di razza. Applicando più specialmente questi concetti alle forme di reggimento, noi vediamo chiaro lo svolgimento progressivo dell'idea livellatrice di dritto, che in esse si manifesta con i concetti di libertà ed eguaglianza. Lasciamo da parte le società rudimentali. I primi tentativi, i primi sforzi dell'uomo che si riunisce in famiglia, e di famiglia in tribù, non hanno che un valore storico relativo, perchè fino le forme di questi tentativi variano e per cause determinanti sulle quali possiamo costruire sì ipotesi ma con poca sicurezza di cogliere il vero. Noi dobbiamo studiare le società che sono entrate nella storia con manifestazione evidente. In esse vediamo svolgersi tre forme di reggimento. E prima, col predominio della idea di forza, il governo di un solo, sia guerriero, sia sacerdote, sia guerriero e sacerdote insieme, è la monarchia. Quando il Monarca usa del suo incontestato potere senza altro criterio che il bene proprio e senza tener conto del diritto degli altri uomini, il Monarcato è una tirannia. La civiltà pro-

gredisce: il dominio di un solo cede il luogo a quello di alcuni pochi che prevalgono in mezzo al popolo per dottrina, ricchezza, tradizioni: è il governo della Aristocrazia. Quando gli Ottimati diventano alla loro volta tiranni, il lor governo è una Oligarchia. La civiltà progredisce ancora. Al governo d' un solo, al governo dei pochi, subentra per il trionfo dell'idea di diritto il governo del popolo: la Democrazia. Anche questa può trasmodare, ed alla tirannia di un solo o di pochi sostituire quella del numero: allora è Demagogia. Queste idee sono generali; queste forme non si presentano sempre nella storia nettamente delineate. Il più spesso anzi si modificano l'una l'altra, si confondono, si compenetrano, ed i reggimenti in un modo o nell'altro misti sono i più frequenti. Talvolta poi una di queste forme di reggimento corrompendosi, riconduce senza evoluzione, per salto, alla forma più opposta. Così le Repubbliche, dove i cittadini perdono le maschie virtù che vuole questa forma, possono cadere nel dispotismo di un ambizioso, che laceri colla spada il libro delle leggi. Così le demagogie conducono al Cesarismo, che è la forma peggiore di governo assoluto. Talvolta, in tempi sotto altri aspetti civilissimi, si hanno forme assolute, come in quasi tutta l' Europa, prima della Rivoluzione francese. Pure in tempi simili vi è sempre nello Stato una qualche istituzione, od usi che si oppongono all' arbitrio. Un esempio si può avere nei Parlamenti di Francia spesso resistenti alla Corona (1).

(1) I Re di Francia innanzi al Parlamento trovarono opposizione da quegli stessi Procuratori Generali da loro isti-

Ma, a parer mio, s' ingannano coloro che dal continuo mostrarsi dei tre principii, monarchico, aristocratico, democratico, traggono la conseguenza che le forme, cui tendano le società progredendo, siano le forme miste. Portano costoro autorità di scrittori da Aristotile e Cicerone fino a Montesquieu, ed i costituzionalisti tutti dei nostri giorni; ma ciò nulla dimostra, perchè a scrittori si contrappongono scrittori; e la filosofia della storia presenta sotto altro colore i fatti che loro sembrano decisivi. Ho detto più sopra che il progresso dell'idea di diritto portava nel reggimento politico alla democrazia. Ho detto ancora che le società umane malagevolmente si liberano dalle eredità del passato. Le democrazie sembrano fallire talvolta alla prova, perchè si vedono funzionare in società dentro cui si agitano ancora istituzioni, tradizioni, pregiudizii, e fino virtù di natura monarchica od aristocratica. Dove le democrazie non incontrano gli ostacoli detti, non le minaccia rapida caduta, non sono costrette a subire reggimento ibrido. L'Unione americana ne è un esempio. So che taluno dubita della sua stabilità, ma non una sola ragione convincente vedo mettere innanzi a sostegno di una simile opinione. Invece il pubblicista che con mag-

tuiti. Così Luigi XI quando volle alienare parte del dominio dello Stato; così Enrico IV quando voleva disgiungere il suo patrimonio privato da quello della corona mentre dal diritto pubblico francese di allora non gli era consentito. Celebre poi è il detto dell' avv. gen. Tallon: *on nous appelle LES GENS DU ROI; nous sommes aussi les GENS DE LA NATION.*

giore pazienza, dottrina ed imparzialità abbia studiata quella democrazia, il Tocqueville, mentre dimostra alcuni suoi errori ed indica quali germi di corruzione porti in seno, opina poi in modo assoluto intorno alla stabilità degli Americani, se non nell'Unione, almeno nel principio democratico. Ma questa è autorità contrapposta ad autorità. Ciò che mi convince è lo studio razionale dei fatti. L'idea livellatrice di diritto ha avuto tali sviluppi che le forme assolute di Monarchia e le Aristocratiche non paiono più possibili. La restaurazione francese, l'espressione più assoluta della teoria del privilegio divino, ebbe la sua Carta costituzionale. Oggi nella Autocrazia russa i più degli scrittori sono stati vittime di persecuzioni perchè preparano i tempi nuovi, ed i processi politici colpiscono cittadini d'ogni ordine. Il problema politico oggi è intorno al trionfo definitivo del principio misto, od a quello del democratico. La scienza politica esce medesimamente come la scienza economica dai confini ritenuti per molti anni come gli estremi. I ricorsi dei consorzii umani non sono identità. Quando si parla di democrazie, non si vagheggia Atene o Sparta. Agli uomini del secolo XIX non devesi parlare di Leonida alle Termopili o di Bruto. Essi chiedono diritti politici, educazione ad esercitarli, libertà, lavoro ed eguaglianza. Qualunque forma osti a queste tendenze, è destinata a modificarsi e gradatamente scomparire.

Cade opportuno però accennare rapidamente alla quistione intorno alle forme di governo. Anche qui sono due opinioni estreme. Per gli uni la forma del governo è una semplice questione di scelta, di con-

sense; ciò che si è adattato ad una determinata società di uomini si potrà adattare ad un'altra. Erano. Ogni società ha il suo grado di cultura, le sue tradizioni, le sue tendenze; e questo assieme fa spesso che a lei sieno disadatte forme che rendono felice una società diversa. Per gli altri poi l'azione umana nulla può. Il reggimento politico si forma, si modifica, vive, perisce, cambia natura per un processo organico: l'uomo ne subisce, non ne prepara le condizioni. Anche questo è erroneo. L'azione dell'uomo è continua, operosa, mirabile su quanto lo circonda. Col lavoro e coi potenti mezzi che adopera può modificare fino le terre che abita e il clima nel quale vive. Colla educazione e colle leggi modifica i costumi. Nulla si oppone dunque a che nelle umane società alcuni più intelligenti, più dotti, più devoti alla cosa pubblica possano dare opera perchè il loro paese non si trovi in condizioni sfavorevoli per adottare una determinata forma di governo, rispondente alle tendenze dell'uomo grandemente incivilito ed alle necessità del tempo.

La forma che al presente sembra rispondere meglio al grado di civiltà, ai bisogni, alle tendenze dei popoli più civili è quella del Governo rappresentativo, sia monarchico, sia repubblicano. Questo secondo modo prevarrà al primo quando non solo domini nelle società chiara l'idea di diritto, ma dippiù quando il concetto democratico non sia frainteso o falsato. Questa opinione non è la condanna delle monarchie; queste hanno la loro necessità ed utilità storica. In Europa la monarchia è stata la forza precipua dell'elemento popolare. Senza il suo aiuto

sarebbe stata più ardua cosa vincere l'aristocrazia feudale, risultato della conquista e del privilegio; senza il suo aiuto non si sarebbero raggiunte le grandi unità territoriali, base alla determinazione delle Nazionalità in Stati liberi, indipendenti, sicuri. I popoli aiutarono, plaudirono il trionfo della Monarchia contro la Feudalità: ma quando i monarchi vinti i nobili come avversarii, se li strinsero attorno come casta, i popoli compresero qual fosse il principio autoritario delle Monarchie ed entrarono in una lotta nuova. Le monarchie costituzionali parvero il termine medio fra il principio di progresso e quello d'ordine, necessari entrambi al mantenimento delle società. I più grandi scrittori spaventati dagli eccessi dell'autorità monarchica, ed allettati dallo esempio dell'Inghilterra, si schierarono per la monarchia costituzionale. Loro sembrò avere raggiunto l'ideale della forma mista vagheggiata da tante generazioni; loro sembrò che solo in essa potevano svolgersi le libertà volute dal principio democratico. (1)

Ma il dover conciliare principii opposti, crea alle monarchie costituzionali sempre nuove difficoltà, e

(1) Gli scrittori dissentono nel porre il principio del regime costituzionale. Per Hello è la divisione dei poteri. Per Beniamino Constant la responsabilità ministeriale, per Brougham il principio di resistenza. La scuola italiana attuale e l'inglese dello Stuart Mill allargano il concetto Costituzionale e parlano di Governo Rappresentativo indipendentemente della sua forma speciale. La rappresentanza è la sovranità nazionale in atto; hanno i rappresentanti per delegazione l'esercizio dei poteri.

gli scrittori mai si accordano, e specialmente nel determinare la natura e i limiti delle prerogative reali. Tuttavia le monarchie costituzionali segnano un gran progresso nell'incivilimento, e se sono destinate a cadere, non saranno ricordate senza gloria, perché aiutano l'evoluzione dei popoli verso la forma politica dell'avvenire. Nel Governo rappresentativo poi ciò che ne determina, la natura più vicina all'elemento monarchico, all'aristocratico, od al democratico è il modo nel quale si compone la Camera elettiva. (1)

§. II.

Chiamasi quest'assemblea fra noi Camera elettiva perchè eletta dal popolo, mentre l'altro ramo del Parlamento è di nomina regia. Nel Corso, mentre sosterrò la utilità di due Camere, dimostrerò come e perchè il Senato debba essere elettivo. (2) La Camera ha il suo fondamento nella sovranità nazionale.

(1) Tello, Thiers, Cousin non presentano il fondamento del Diritto elettorale. Come lo trattano, sembra quasi dipendente dalla volontà del legislatore. I contrattualisti ne fanno un diritto naturale. La scuola italiana attuale è anche in questo colla inglese di Stuart Mill. Riconosce la sovranità nazionale. Non ne trae per conseguenza un diritto naturale di tutti ad esercitarla. Il Pierantoni adotta questa formula: *sovranità nazionale in potenza, riconosciuta secondo il merito*. La conseguenza è che il politico non sia un diritto naturale ma una funzione pubblica, della quale perciò l'esercizio non può essere negato che *all'incapace*.

(2) Dovrebbe tuttavia nel dividere il Parlamento in due rami ordinare la divisione in modo da evitare i conflitti

Questo concetto è facile ad esser inteso: pure bisogna ancora dimostrarlo perchè è contestato. Riassumiamo dunque la controversia intorno alla Sovranità. Non si tratta di determinare il principio del diritto. Alla sua filosofia queste ricerche. Noi dobbiamo attenerci ad un punto di partenza che può essere accettato da tutti. Pongo dunque a base *la sociabilità umana*. Posta questa, emerge che il fine ultimo di ogni reggimento politico deve essere quello di conseguire i risultati migliori rispondenti al fine della sociabilità. E qui sorgono le definizioni intorno allo Stato ed alla Sovranità: e sorge ancora la confusione tra gli scrittori. I contrattualisti dicono che la Sovranità *è suprema voluntas*; i non Contrattualisti la dicono *suprema potestas*. Intanto i primi derivano lo Stato dal consenso, i secondi dimostrano che il consenso non è che una delle origini possibili dello Stato, e pongono la Sovranità nello Stato fuori del consenso. Errano i contrattualisti nel porre per principio dello Stato unicamente il consenso (1); ma errano ancora gli altri, e per vero, Stato e Sovranità sono termini distinti. Lo Stato è secondo una definizione oggi da

costituzionali. Nel Corso svolgerò questo principio con una apposita teoria.

(1). Il Bluntschli dà tre modi nei quali nascono gli Stati *Modi originarii*: per volontà cosciente della nazione: per organizzazione della nazione: per presa di possesso di un paese; *Modi secondarii* per federazione; per unione; per divisione: *Modi derivativi*; per colonizzazione, per concessioni di sovranità, per violenza esterna.

(Teoria Generale dello Stato—Cap. V.)

molti accettata: « la manifestazione dell'umanità sotto forma di un popolo costituito in comunità indipendente (1) ». La Sovranità invece è, non manifestazione, ma azione. Lo Stato è l'organismo; la Sovranità il principio vitale che muove le funzioni. Nello Stato, surto come si voglia, chi deve esercitare la sovranità, chi deve cioè presiedere al meccanismo di tutte le funzioni? Qui è il nodo della questione: qui sta tutta la teoria della Sovranità. Si dice che la Sovranità risiede nello Stato, e non negli individui singoli. E sia; concediamo l'astrazione: ma poi domandiamo alla nostra volta: se lo Stato è retto da uomini ed in esso vivono uomini, a quale, od in quali di essi risiede il diritto di esercitare la Sovranità dello Stato? Nel Governo. Ma quali criteri presiederanno alla formazione di questo Governo? Se si voglia legittimo il solo governo di fatto, allora è un assurdo il parlare di diritto; si parli solo di privilegio divino, di conquista, di forza. Da ogni astrazione scientifica deve discendersi all'ordinamento pratico, ed allora o devesi accettare la teoria della sovranità nazionale, od abbandonare ogni principio direttivo. Il dire: la Sovranità risiede nello Stato; non ha altro valore che quello d'una formola che spiegata conduca alla sovranità nazionale od a quella della forza, divina od umana che sia. Lasciamo da parte la ricerca filosofica se l'uomo nasca con tanti determinati diritti; se fuori della società sussista in lui il diritto; ed atteniamoci ai fatti. Que-

(1) Definizione del Walter.

sti ci danno l'esistenza delle società politiche: in esse vivono gli uomini; ciascuno di questi uomini ha la sua personalità, ciascuna personalità vale in teoria generale le altre; nell'unione, a parità di condizioni, non si trova ragione sufficiente a stabilire la superiorità assoluta d'un uomo sopra un altro. Non sono utopista, e non nego le disuguaglianze naturali. Ma perchè le proporzioni di ciascuna disuguaglianza sono impossibili a valutarsi, trovo appunto che non si possa accettare che una nozione generale. Stabilire il valore sociale d'ogni singolo uomo per trarne la somma dei suoi diritti politici, è opera impossibile. Nessuno arriva mai alla conoscenza piena delle persone le più care, le più vicine. Determinare il valore sociale è qualcosa di più arduo, e lo dimostra il criterio mai concorde, mai esatto, che si ha degli uomini più eminenti in uno stesso paese, segno, a seconda le opinioni, d'idolatria o di disprezzo. Ora come determinare il valore sociale del lavoro mentale e del lavoro delle braccia?—di ciascun lavoro mentale o materiale? Quali le conseguenze di determinati vizii e determinate virtù? Vi è un solo criterio generale che renda meno incerto il nostro cammino. Si è riconoscere la personalità umana e, riconoscendola, affermare i suoi diritti. Questi non possono essere negati senza rimettere ogni cosa in discussione, senza esporre le società umane a tutti i pericoli della instabilità. Riconoscere un diritto non significa tuttavia non vegliare al suo esercizio. Il limite del diritto di ciascuno è il diritto del suo simile. Se io presenti condizioni tali d'incapacità o d'indegnità che l'esercizio d'un mio diritto nuoccia ai miei

simili, questo esercizio mi viene sospeso (1). Ma qui nascono i pericoli perchè in fatto di restrizioni, l'ingiustizia comincia dove la necessità finisce. Questi pericoli sono grandissimi quando si tratti di determinare i diritti politici.

Lasciamo da parte coloro che sconfessano la libertà sia nella forma di esercizio diretto del popolo alla sovranità, sia nella forma del Governo rappresentativo. Costoro sono fuori l'ordine dei tempi. La controversia di limite si agita fra quanti si credono i migliori amici della libertà. La questione di limite è riassunta in quella di suffragio. L'esercizio di questo diritto nei paesi liberi dev'essere universalmente consentito? (2)

(1) Nei risultati questa maniera da vedere e quella che parla solo di funzione pubblica s'identificano.

(2) In Inghilterra il diritto elettorale, varia secondo che si eserciti nei *borghi* (circoscrizioni urbane) nelle *contee* (circoscrizioni rurali) o nelle *università*.

Indipendentemente dalle condizioni speciali bisogna per poter esercitare il diritto di voto, qualunque sia la circoscrizione elettorale cui si appartiene essere inglese, avere 21 anni, essere capace di disporre dei propri beni, non essere stato convinto nè di tradimento, nè di spergiuo, nè di maneggi illeciti nelle elezioni, non essere stato nei sei mesi precedenti l'elezione, agente salariato di un candidato, non avere ricevuto soccorso dalla parracchia per 12 mesi almeno prima del 31 Luglio che precede l'elezione. Nei borghi hanno il diritto elettorale: i *freemen* (liberi borghesi) che possedevano il diritto elettorale innanzi al 1 Marzo 1832, data della riforma elettorale, i proprietari ed i locatari di una casa non ammobigliata che alla data del

§ III.

È necessaria anzi tratto un'osservazione. Vi sono così nel linguaggio familiare come nello scientifico, dei modi di dire contraddittorii nella parola al signi-

31 Luglio che precede immediatamente l'elezione l'occupi tutta per se e sia stato sottoposto od abbia soddisfatto alla tassa dei poveri, coloro che da un anno almeno siano locatarii di per se soli di un appartamento ammobigliato, che affittato senza mobili, porti una pigione di 10 lire sterline (250 L.) Sono esclusi dal diritto elettorale coloro che occupano una casa insieme col proprietario o col locatario, coloro che non pagano personalmente la tassa dei poveri, o per i quali questa tassa fu compresa nella pigione. Nelle contee sono elettori i possessori d'un *freehold* (a titolo libero) che dia un reddito annuo di 40 scellini (50 fr.), coloro che da sei mesi detengono un *cophyhold* (specie di bene enfiteutico) il cui godimento rappresenta un reddito netto di almeno 5 sterline (125 fr.) i *lessee* (affittaiuoli) e gli *assignee* (specie di cessionarii temporanei) che possiedono da un'anno almeno ed altrimenti che per titolo ereditario uno stabile purchè il loro titolo non sia ancora spirato ed il titolo originario sia stato costituito per 60 anni e pel valore netto annuale di 5 sterline, ogni persona la quale al 31 Luglio che precede immediatamente le elezioni occupi da un'anno a titolo di proprietà o di locazione un'immobile del valore imponibile di 12 sterline almeno; che sia stata assoggettata pel medesimo periodo di tempo e in ragione di tale occupazione alla tassa dei poveri ed abbia soddisfatto col 20 Luglio a ciò ch'essa doveva per questa tassa al 5 Gennajo precedente. Nelle Università le condizioni dell'elettorato variano secondo le località. A Cambridge ed Oxford i maestri delle arti sono elettori senza alcuna condizione di censo. A Dublino gli studenti, gli uditori, i promossi a grado accademico sono elettori. Come si vede l'e-

ficato che vogliono esprimere e che tutti intendono. In quanti poeti non leggonsi, ad esempio, descrizioni intorno al *tramonto del Sole*? Sarebbe certo

lemento territoriale prevale per tradizione nella legge inglese. L'elemento personale non è sconosciuto, ma la legge è oramai insufficiente. In questi giorni appunto la questione si agita in Inghilterra per la riforma, ed il partito liberale la sostiene nel senso democratico e personale, come unico mezzo a porre riparo all'abbassamento di livello che si nota nella Camera dei Comuni. È da aggiungere che nello svolgimento della costituzione inglese il suffragio si è andato sempre allargando. — IN FRANCIA è elettore politico ogni cittadino che abbia compiuti i 21 anno, purchè non si trovi in alcuno dei casi d'incapacità particolarmente stabiliti dalle leggi. Queste incapacità sono in massima parte quelle medesime, che razionalmente devono riconoscersi — IN BELGIO per essere elettori politici, è necessario a) essere belga, b) di avere compiuti 21 anno d'età, c) pagare 42 franchi in contribuzioni dirette, d) non trovarsi in uno dei *soliti* casi d'incapacità. Come si vede al principio del suffragio universale, la costituzione belga viene meno col richiedere *il censo* — IN SVIZZERA il suffragio è universale. Secondo la costituzione federale è escluso dal voto solo quel cittadino che ne sia *incapace* secondo la legislazione del Cantone in cui ha domicilio — NELL'IMPERO GERMANICO il diritto di voto appartiene, nel luogo del proprio domicilio reale a qualunque tedesco che abbia compiuto 25 anni, abiti in Germania e non si trovi in nessuno dei casi che portano per disposizioni di leggi speciali, la sospensione dell'esercizio dei diritti civili e politici. L'esercizio dei diritti politici non spetta ai soldati sotto le bandiere. Il suffragio è universale e l'ultima disposizione è una guarentigia. Nessuno avrà dimenticato come votasse l'esercito nel famoso plebiscito Napoleonico del 1869. Negli Stati che compongono l'Impero le diverse costituzioni

me glio che la parola rispondesse al significato, ma d' altra parte per farsi intendere bisogna parlare co-

non rispondono ai concetti sostenuti da me, per condizioni di censo, per sistema di doppio grado, per prevalenza dell'elemento territoriale. Pur è da osservare che il suffragio universale vige in Prussia e l'opinione pubblica è altrove per le riforme in senso liberale e democratico—In **AUSTRIA** è elettore ogni cittadino austriaco che abbia compiuto 24 anni e non si trovi in nessuno dei casi d' incapacità, previsti dalle varie leggi dello Stato. Gli elettori sono divisi in quattro classi, cioè: *a)* i proprietari di beni fondi, *b)* le città, i mercati e i centri industriali, *c)* le Camere di commercio, *d)* i Comuni rurali. Le donne appartenenti alla classe *a* godono del diritto elettorale, ma non possono esercitarlo che per mezzo di un procuratore. Nella classe *d)*, le elezioni sono a doppio grado; dal complesso degli elettori sono scelti gli elettori diretti nella proporzione di 1 per 100 abitanti — In **GRECIA**, l'articolo 66 della costituzione stabilisce il principio del suffragio universale. In **RUMENIA** il corpo elettorale è diviso in quattro collegi a seconda il censo. Nell'ultimo basta *qualunque minima imposta*. Il principio è violato due volte; col censo, coll'elezione a doppio grado nel quarto collegio — Per l'Unione Americana, e nei più degli Stati dell'Unione in un modo o nell'altro è attuato il suffragio universale riconosciuto in principio. Potrei, valendomi ancora dell'utile libro del Laferriere e delle splendide statistiche elettorali del nostro Ministero d'Agric., Ind. e Comm. completare questa rassegna, ma lascio qui la nota perchè posso oramai trarre qui la conseguenza. Dove le costituzioni sono il prodotto storico della lotta fra il dominio assoluto della Corona e la libertà dei popoli, il suffragio ha il *carattere territoriale*, risponde alla rappresentanza degl'interessi, è limitato, direi circondato da ostacoli. Dove le costituzioni sono la dichiarazione esplicita dei principii della sovranità nazionale, il suffragio è universale. Ciò in massima generale.

me tutti. Uno di questi modi è quando si dice : Suffragio universale : questo in realtà non esiste. I difensori suoi più accaniti non sostengono che debba accordarsi il voto agli stranieri, ai minori, agli interdetti, ai condannati, che non abbiano ottenuta la riabilitazione. Pure tutti intendono che si voglia col suffragio universale. Le incapacità non si arrestano. Si esclude dal suffragio la donna. Ma qui il campo è diviso, e vengono a sostenere la sua capacità all' esercizio dei dritti politici fino alcuni non sostenitori del suffragio universale. Vuolsi in questa disputa procedere cauti perchè vi si agitano argomenti d' ordine fisiologico, d'ordine giuridico e d'ordine politico. Taluni negano alla donna i diritti politici e ne sostengono anzi la soggezione civile, perchè la reputano un essere all' uomo inferiore. L'asserzione è gratuita. La storia, che ci presenta risultati costanti dell' influenza, non indiretta, ma direttissima della donna nella vita delle società umane, smentisce questo facile argomento della sua inferiorità. Lo smentisce ancora la spassionata osservazione quotidiana, che ci mostra in talune facoltà umane la donna superiore anche all' uomo.

La sua intelligenza se appare meno sintetica è spesso più analitica ; la sua sensibilità non riesce sempre a debolezza, ma il più spesso a nobiltà di sentimenti. Di frequente viene mal giudicata perchè un' educazione superficiale, falsa, vuota, viene a guastarla. Ma se ingiusto è proclamare la donna inferiore all' uomo, non per questo discende che la donna e l' uomo costituiscano in natura due esseri identici. Sono anzi essenzialmente diversi, e questa di-

versità assegna loro nell'armonia dell'universo un posto differente. So che vi hanno uomini donne, e donne *mascoline*. Ma i grandi problemi umani vanno risolti per l'universale. Ora lo stesso studio della storia e l'esperienza quotidiana mostrano che la missione della donna è distinta in modo evidentissimo. Ci si presenta innanzi tutto la maternità. Bisogna non avere alcuna nozione fisiologica per non comprendere che la maternità crea alla donna soggezione fisica, cure, dolori, doveri, piaceri che ne assorbono il tempo e l'energia. Ma si risponde che l'argomento non vale per le nubili. La risposta non è priva di fondamento. Difatti a dimostrare l'attitudine della donna a tutelare i proprii interessi e gli altrui, ad amministrare con senno ed energia, si mette innanzi la sua storia ecclesiastica. Vi sono state Badesse, la cui vita le pone al di sopra degli uomini i più sperimentati. Si aggiunge ancora che la maternità non impedisce alla donna di piegare sotto il peso di lavori ben più assorbenti e faticosi dell'esercizio dei dritti politici. Ma se la risposta ha fondamento, non è decisiva. La superiorità di talune donne è il portato di una educazione lunga, paziente, circoscritta, di circostanze tutte personali. Il dover la donna sottomettersi a duri lavori, anche se madre, altro non aggiunge che cause a farla più rapidamente invecchiare. Se scrivessi la sua storia, lo mostrerei con episodii strazianti quotidiani. Dippiù la non maternità non è per la donna lo stato normale e finchè non sia vecchia può divenir madre. Nè basta.

La donna ha bisogno d'amare, e questo bisogno è morale, e fisico. Al primo soddisfa *fuori del ma-*

trimonio, ponendo il suo affetto negli animali, nei bambini, nelle amiche, nella famiglia dov'è nata. Al secondo resiste, ora per spirito religioso, ora per rispetto alla propria dignità, ora per tema, ora per speranza di contrarre una relazione rispondente anche alle aspirazioni del cuore.

Dopo questa resistenza, spesso socialmente degna di lode, entra in campo il patologo, e constata una lunga serie di disturbi funzionali che influiscono sull'intelligenza e sulla determinazione della volontà. La donna dunque normalmente è destinata *al matrimonio*. Questa funzione fisiologica ha in lei risultati diversi che nell'uomo. Per l'uomo l'unione sessuale è una necessità fisica più impellente, ma non è che di rado un fatto determinante della natura dei suoi sentimenti. Per l'altra invece lo stato del proprio organo sessuale ha sull'intero meccanismo della vita influenze fisiche e morali insieme. Esagerano coloro, i quali dicono che la donna pensi e senta con quest'organo. Asserire che esagerano, è poco: mentono; non ricordano più i sacrificii continui, penosi, instancabili d'una madre affettuosa, non hanno forse conosciuta la protezione disinteressata d'una gentile sorella. Ai loro progressi nelle lotte della vita non ha sorriso, esultato una tenera amante accrescendone così la gioia. Nei giorni d'abbandono, di scoraggiamento, di dolore, non l'hanno avuta accanto angelo del conforto. Costoro han forse studiata la donna nel lupanare o nella sbrigliata vita elegante: nel primo è degradata, nella seconda è degradata e corrotta anche più. La donna, studiata in ambiente sano, vale più di noi, ed è spesso nostra la colpa se non

ci aiuta nella sua sfera d'azione come potrebbe e saprebbe. Ma con tutto ciò alcune influenze sono innegabili. Altri argomenti s'agitano fra i sostenitori e gli avversarii dei suoi diritti politici. Gli uni sostengono la sua esclusione dai diritti per la necessaria esenzione da taluni doveri civici. Rispondono che per lo stesso principio si dovrebbe chiudere l'adito all'esercizio dei diritti politici agli uomini riconosciuti inabili a taluni doveri, per esempio, al servizio delle armi. Si aggiunge che la storia ci mostra donne a schiere numerose negli eserciti ed alle barricate, e l'esempio precipuo, si cerca nel periodo della rivoluzione francese. Io lascio da parte tutti questi argomenti speciali, perchè mi sembra la questione debba essere risolta per un principio generale. Non si può ragionevolmente sostenere che la donna sia un essere inferiore all'uomo. Non si può parimente sostenere che sia un essere identico. Da questi due principii si discende a concrete applicazioni. La donna innanzi alle leggi deve essere eguale in massima all'uomo, ma le sue differenze fisiologiche determinano talune eccezioni. Ad esempio, innanzi alla legge punitiva, io sostengo per lei una minore responsabilità, non per misura del dolo, ma perchè subisce più facilmente l'azione d'influenze, anche organiche, che sfuggono nella pratica all'apprezzamento del giudice. Innanzi alle leggi civili nessuna incapacità deve essere speciale alla donna. Solo per l'ordine delle famiglie l'autorità maritale non deve essere infranta. Ma questo provvedimento dettato da alte ragioni di moralità sociale diviene iniquo se la donna non sia tutelata dall'arbitrio colla

possibilità di ricorrere nel caso di gravi divergenze al Consiglio di famiglia ed al Giudice. Aggiungo che accanto al matrimonio, credo istituzione necessaria il divorzio.

Nell'ordine sociale alla donna non si possono senza evidente ingiustizia chiudere i mestieri, le arti, le professioni, che non siano in aperta opposizione colle sue facoltà o con i suoi doveri. Ma altro è la funzione nell'ordine sociale, altro nell'ordine meramente politico. Per questo secondo la donna non è atta. I popoli hanno, fin da quando appaiono nel movimento storico, lottato sempre per le proprie libertà, e gradatamente per l'esercizio della sovranità. La causa delle donne è stata spesso posta e difesa nel senso della loro emancipazione domestica e civile. Ma di tutti i popoli, che pure vivono nella storia con leggi di sviluppo approssimativamente determinabili, non uno ha chiesto stabilmente come fatto di coscienza, per impulso naturale o riflesso, l'ammissione delle donne alle funzioni politiche nello Stato.

Il vederne sul trono e regnare anche con gloria, non è che argomento apparente. La storia dei Ministri, delle Assemblee, od anche dei favoriti durante questi regni, spiega un fatto che pure vuolsi porre innanzi, come inoppugnabile. La donna ha missione affatto contraria alla politica. Nella divisione del lavoro umano la lotta politica appartiene all'uomo. Quando per sofisma di logica si togliesse per la donna ogni differenza sociale dall'uomo, si peggiorerebbero le condizioni di entrambi. La donna nel campo d'azione fin ad oggi riserbato all'uomo

si mostrerebbe inferiore d'assai, come inferiore si mostra l'uomo in tutte quelle occupazioni più adatte all'industria femminile. Ora la donna ha la forza dell'opinione e dell'influenza; il giorno che avesse quella dell'azione, il suo prestigio, perchè vista all'opera, sarebbe perduto. Oggi che la differenza è mantenuta, l'uomo in massima è per la donna deferente. Quando non gli sembrasse più un essere da lui di gran lunga dissimile, diverrebbe in massima brutale per un compagno tanto più debole. Questa discussione fa d'uopo farla perchè è entrata nella scienza e ve l'hanno portata pensatori come il Condorcet e Stuart Mill; pure si risparmierebbe se tutti potessero avere innanzi agli occhi il tipo di questa donna *mascolinizzata*. La rivoluzione francese lo vide.

Cosa divenga questo essere gentile politicando, lo si legga nei giornali femminili del tempo (1), nel Legouvè (2), nel Lairtullier (3). Non è che storia. Le donne politiche eminenti riescono anche esse fatali. Senza Madama Roland, e la sua fatale influenza in mezzo a loro, i Girordini non avrebbero salito il palco. L'ultima concreta applicazione della differenza fra l'uomo e la donna, è l'esclusione di questa dall'azione politica dello Stato.

Posti fuori del suffragio i minori, i condannati,

(1) Journal de la mère Duchesne.

(2) Histoire morale des femmes.

(3) Histoire des femmes de la révolution.

gli stranieri, le donne, riassumiamo i principii e le ragioni che pongono come necessario il voto universale. Anzi tutto ci appare il suo principio. Posto che la sovranità risiede nella nazione, ogni cittadino deve godere dell'esercizio dei dritti politici, a meno che non ne sia incapace. Qui sorge l'annunziata questione di limite. Per taluni questo dev'esser ristretto. Dicono che il suffragio universale porti al governo assoluto delle maggioranze, che queste si comporrebbero d'un solo ordine, animato dalle medesime tentenze, dalle medesime prevenzioni, dal modo medesimo di pensare, senz'essere, per non dir altro, esquisitamente culto, e che perciò la costituzione soggiacerebbe ai vizii caratteristici del governo di Casta (1). Io non temo di soverchio questi danni. Quando un popolo è lasciato libero a scegliersi, chi deve governarlo, raramente s'inganna nella maggioranza degli eletti. La briga, la corruzione, l'insidia per quanto si aggirino potenti ed audaci intorno alle urne, non giungono a chiudere le porte degli onori a tutti i più meritevoli. Il popolo ateniese appare nella storia il più instabile, il più facile alla sorpresa, il più in balia ai mestatori di piazza; che gli si diano i tre oboli; che non si tocchi al danaro per le feste; che lo si aduli, e poi un qualunque oratore potrà ingannarlo, guidarlo, tradirlo! Eppure, malgrado ciò, tutti i favoriti di questo popolo, seppero acquistare nome meritamente celebre

(1) Stuart Mill — Governo rappresentativo. Cap. VIII.

nella storia. Eppure questo popolo consente a Demostene la corona, mentre Eschine che gli voleva negato l'alto onore, aveva dalla sua tutti i mestatori. Quando ai popoli si toglie ogni libertà di elezione, allora tutto può anche piegare ai più indegni. Allora è che i Pretoriani possono vendere l'impero all'asta, allora è che gl'Imperatori possono creare consoli e proprii cavalli e correre da istrioni i teatri. Le scelte pessime possono uscire così dal suffragio universale, come dal ristretto.

I reggimenti e le società si corrompono, si trasformano, si dissolvono, periscono per cause tanto numerose e complesse che non si può attribuire la fortuna di una nazione ai soli risultati del suffragio. Con ciò non intendo sostenere che al meglio debba preferirsi il peggio. Credo che in materia di suffragio il meglio sia nel richiedere per tutela di tutti, che i singoli dimostrino per esercitare i dritti politici la piena coscienza di questo atto. I cittadini delle antiche democrazie avevano per necessità nozioni della cosa pubblica, perchè intervenivano di continuo alle Assemblee politiche. Le società moderne sono organizzate in modo affatto differente. Dietro il cittadino non è schiavo lo che lavori per lui. Il cittadino moderno può, deve, vuole esercitare i suoi dritti ed adempiere ai suoi doveri politici, ma nella grande divisione del lavoro sociale, la moltitudine non può oggi attendere allo esercizio continuo della sovranità diretta. Ora nel sistema rappresentativo si richiede una guarentigia diversa di capacità. Ma questa *guarentigia* deve essere quella del censo? È erroneo che sia poco equo

o pericoloso il chiamare ai diritti politici i non possessori. L'asserire che i non possessori graveranno il paese di tasse perchè non le pagano è poco esatto. I tributi indiretti vengono pagati da ogni cittadino in qualunque stato sociale egli si trovi, e la legge economica di ripercussione agisce inesorabilmente.

Inoltre allo Stato non si paga solamente col danaro, ma ancora di persona. Il cittadino che deve prestare obbedienza a tutte le leggi del suo paese, che versa, ove occorra, il suo sangue per la difesa del territorio o della bandiera; che produce e scambia in un ramo qualunque del meccanismo economico, ha stabilito nel modo più assoluto la sua presenza nel consorzio politico ed il suo dritto di veder chiaro ed avere la sua parte d'influenza nella cosa pubblica. L'unico limite non iniquo è nella guarentigia della coscienza dell'atto politico. L'unico modo attuabile di ottenere questa guarentigia è quello della capacità intellettuale. L'istruzione sufficiente a formare questa capacità è l'istruzione elementare. Fuori di questi confini manca la base giuridica della limitazione del suffragio. Questi argomenti in ordine al diritto. In ordine poi all'utilità sociale, il suffragio popolare è istrumento di ordine, di educazione e di progresso. Le masse che non prendono parte alla vita politica della nazione, restano indifferenti alle grandi idee ed ai nobili sentimenti che formano la coscienza nazionale e creano un carattere nazionale. Despoti o demagoghi troveranno sempre queste masse che non hanno la coscienza dei loro diritti e doveri di cittadini, pronte a piegare ai loro disegni. La soggezione crea

i ribelli. Dove tutti partecipino in un modo o nell'altro alla cosa pubblica, il popolo è il custode naturale dell'ordine, della stabilità, nonchè del graduale progresso delle istituzioni. L'esercizio del diritto politico è strumento di educazione perchè il cerchio delle idee si allarga, perchè il meccanismo delle leggi nella discussione dei pareri viene compreso; perchè la esclusione dal diritto costituendo una rara eccezione la fa sembrare una diminuzione di capo, una inferiorità sociale, da cui ciascun uomo vorrà uscire. È strumento di progresso, perchè richiede la capacità intellettuale e l'onestà, perchè affermando sempre più il concetto di diritto, spinge innanzi la società per vie piane con minor pericolo di sbalzi e di reazioni. Alcuni ammisero il suffragio universale e crearono poi una nuova forma di limite. Così si ha l'elezione a doppio grado: ma se questa è utile per nominare elettori che debbono rimettere un mandato speciale a persone perfettamente idonee ad esercitarlo, riesce un congegno inutile, una mistificazione nell'ordinamento del suffragio. Così si sostiene la teoria della pluralità dei voti a seconda la capacità. Un che di simile sembrami fosse la divisione ideata da Servio Tullio. Pure non rispondeva al concetto moderno della pluralità dei voti, perchè era basata sul censo, e dippiù l'unione delle prime classi poteva di fatto eliminare il voto delle altre. Il concetto moderno della pluralità dei voti è basato sul valore sociale d'ogni singolo individuo. Ma non per questo sembrami meno utopistica la speranza che si possa giungere a determinare il valore sociale di

ogni individuo. Rispondo dunque affermativamente intorno al voto universale.

§ IV.

Sorge un altro quesito. Il suffragio universale risponde all'idea del governo di tutto il popolo. Ora col sistema del suffragio universale, quale è organizzato oggi, si viene al governo di tutto il popolo per una semplice maggioranza. Dovrebbesi venire sì al governo di tutto il popolo, ma pel popolo intero egualmente rappresentato. A due pericoli conduce il suffragio universale: a quello d'una mediocre intelligenza nel corpo rappresentativo e nell'elettorale; all'altro gravissimo di una legislazione di casta conducente alla reazione e conseguentemente alle dittature. Si dovrebbero allontanare questi pericoli, facendo che fossero rappresentate anche le minoranze. Lo escludere queste dalla possibilità d'essere rappresentate perchè le soverchiano sempre le maggioranze, è lesione al diritto politico dei singoli che le compongono, è falsare il principio del suffragio universale. Bisogna che le minoranze siano rappresentate, ed abbiano parità di mezzi a far riconoscere le proprie ragioni ed i propri intendimenti. In un corpo rappresentativo che delibera, realmente la minoranza deve necessariamente avere il di sotto, e siccome le opinioni dei committenti, quando essi v'insistano con pertinacia, determinano quelle dei corpi rappresentativi, la maggioranza del popolo prevarrà e trionferà col maggior numero dei voti sulla mi-

noranza e sui suoi rappresentanti (1). Ma non devesi confondere il diritto di decisione che appartiene al maggior numero, col diritto di rappresentanza. Per questo errore le elezioni furono quasi sempre il trionfo delle maggioranze, e la esclusione delle minoranze. Il sistema che conduce a questo errore è il collegio elettorale, ossia la ripartizione degli elettori in gruppi elettorali. Quando questi gruppi non si accordano sopra la scelta di un solo deputato, e due o più candidati concorrono all'elezione, l'urna ripartisce variamente il numero dei voti tra essi. Il ballottaggio tra i due che conseguirono maggiori voti costringe i propugnatori degli altri soccumbenti a dare i loro voti all'un dei due che non avrebbero voluto scegliere. Per tal guisa gli elettori che possono costituire la maggioranza del collegio elettorale, non danno un voto libero e sincero, perchè debbono scegliere l'astensione o l'uno dei due candidati, che pochi giorni prima avevano respinti. Così, o si dà predominio costante alla maggioranza, o peggio ancora si assicura il trionfo di una minoranza sopra il maggior numero, che divide i suoi voti tra parecchi candidati. Lo Stato per tal modo, e specialmente il potere legislativo, non si ritemprano nella coscienza nazionale. La rappresentanza non è conferita dalla nazione, ma da un partito e talvolta da una minoranza (2). Il rappresentante risponde all'elettore; il

(1) Stuart Mill — Del Governo Rappresentativo cap. VIII.

(2) Augusto Pierantoni. — Trattato di Dritto Costituzionale Vol. 1 § XIX.

diritto dei cittadini ad eleggere è equivalente a quello che avrebbero di votare nei comizii. Se dunque tutti i cittadini avevano diritto di votare efficacemente nei comizii, tutti gli elettori hanno egual diritto di votare efficacemente nelle elezioni dei Rappresentanti (1). Con questi argomenti si pone il quesito della rappresentanza proporzionale delle minoranze, e se ne chiede la risoluzione. Sarà questa affermativa? L'idea segnalata in Inghilterra fin dal 1780 ha di continuo acquistata forza nella pubblica opinione e sviluppo maggiore di conseguenze.

Ogni paese vanta valorosi pubblicisti che l'hanno riprodotta e spiegata, ed i nostri italiani non sono ultimi nell'arringo. Ha avuto applicazione in alcuni Stati dell'Unione Americana se non come principio generale, per elezioni speciali. Ha avuto applicazione in Danimarca (2). Sarà accettata nelle leggi eletto-

(1) Genala. Rappresentanza proporzionale delle minoranze.

(2) Qui è da osservare che l'esempio della Danimarca è posto innanzi come argomento a sostenere la rappresentanza proporzionale a titolo d'esperienza. L'onorevole Genala nel suo libro ch'è senza eccezione scritto con dottrina ed amore dice quanto appresso: *Legge DANESE « ora ci troviamo dinanzi non più alla semplice proposta di uno scrittore, ma ad una legge che creata di getto dal Ministro Andrae funziona da 16 anni in Danimarca »* Cade, riportando poi gli articoli della legge, in talune inesattezze. Non è per l'elezioni al Parlamento intero (Rigsdag) che vige il sistema proporzionale (Forholdstalsvalg) ma solo per le elezioni al Landsting (ch'è la seconda camera) (art. 20 constit.) Dippiù gli è sfuggito che il 28 luglio 1866 fu san-

rali di tutti i popoli liberi ed illuminati? Ancora la discussione intorno ai diversi mezzi di attuarla non penetra in tutte le aule legislative. L'esposizione di questi mezzi richiede una lunga e particolare trattazione per la quale non è qui luogo. I principali sistemi sono del voto negativo, del voto limitato, del cumulativo, dell'unico, del collegio unico, del quoziente; sistemi, le cui nozioni generali sono ormai entrate nel patrimonio comune, e che offrono largo campo alla discussione. Io mi limito qui a dichiarare che non sono convinto fino ad oggi dell'utilità del principio, malgrado gli scrittori e la corrente della pubblica opinione.

I cattivi corpi rappresentativi ed elettorali, ed una legislazione di casta, si possono avere anche col sistema del suffragio ristretto e forse in misura maggiore. Questa mia obbiezione è fondata, ma non ne attacca la teoria. Il pericolo identico nel suffragio ristretto non toglie che si presenti anche nel suf-

zionata una nuova legge fondamentale per la Danimarca legge votata dal Rigsdag il 7 novembre 1865, e che è sostituita alle due costituzioni alle quali egli s'attiene, del 5 giugno 1849 e del 18 novembre 1863. L'esperienza dunque sarebbe stata contraria alla novità. Questo ritorno al passato, questa inesattezza di date, non toglie forza all'argomento del Genala in ordine all'attuabilità del sistema. Ed io per vero ne combatto l'utilità non l'attuabilità perchè in questo secondo caso verrei ad accettare il principio che respingo. Aggiungo che lo studio del Genala ha nel suo complesso tale valore che discutendo la questione se ne terrà sempre conto.

fragio universale, e che si debba trovarne il mezzo preventivo. Ma è questo che si propone?

Come nei comizii le minoranze non vedevano approvate le proposte loro, così nelle elezioni non vedono accettati i loro candidati. Nei comizii sarebbe stato un assurdo che una cattiva legge si fosse sancita sol perchè era voluta da parte di alcuni cittadini, mentre i più la respingevano. Così un legislatore, che dai più è respinto, non deve entrare nelle Assemblee dove si fanno le leggi per tutti. Se una circoscrizione elettorale mandi un membro di una qualunque minoranza, entri pure nell'assemblea, perchè è segno che quella parte del paese ha idee diverse e bisogni proprii da porre in evidenza e discussione, ma che si afforzino di proposito ovunque con apposite leggi le minoranze, parmi contrario al bene pubblico. Le maggioranze sono, volere o no, l'espressione delle idee e dei bisogni prevalenti nel paese. E poco esatto dire che le minoranze non sieno rappresentate perchè i loro candidati non entrano nell'aula legislativa, e che perciò sia leso il diritto dei singoli cittadini e si falsi il principio del suffragio universale. Per vero gli eletti rappresentano la nazione non i singoli cittadini; il suffragio universale dà per suo principio a tutti il voto, non la sicurezza della vittoria; sarebbe egualmente non rappresentato ogni cittadino, di cui trionfasse pure il partito, ma non col candidato da lui proposto. Le minoranze possono divenire maggioranze se provino di avere ragione, rendendosi interpreti dei bisogni e delle idee del tempo, e ad esse è libero il vasto campo della discussione con la stampa, con le asso-

ciazioni, con le risorse tutte dell'agitazione legale. Il progredire delle minoranze nella opinione, il guadagnare qua e là una circoscrizione elettorale, segna la via naturale ed utile della loro attività, che tenuta sempre desta dagli ostacoli e superandoli, scuote il facile torpore delle maggioranze. Ma le minoranze che giungessero ad esser rappresentate non per forza di attività propria, non per progressi nell'opinione, non perchè espressione di tendenze realmente esistenti nel paese, nonchè tornare utili, perderebbero, perchè fatte più sicure, l'energia tanto profittevole alla cosa pubblica, e riuscirebbero artificioso meccanismo di una forma convenzionale di rappresentazione (1). Il Pierantoni il Genala, l'associazione riformista di Ginevra e tutti quanti, sostengono che si confonda la rappresentanza colla decisione. La frase è felice sotto ogni aspetto, ma non convince. Appunto perchè si riconosce il diritto di tutti alla rappresentanza, si dà il voto a tutti e *l'eletto rappresenta tutti* vinci-

(1) I rappresentanti tutelano gli interessi nazionali, tutelano anche gli interessi locali, ma non gli interessi dei singoli cittadini. Rappresentano la nazione e ne manifestano la volontà. Ora gli stessi sostenitori della rappresentanza proporzionale convengono che l'indirizzo della cosa pubblica non può appartenere che alle maggioranze. Ne discende che i singoli delle minoranze sono rappresentati nella rappresentanza collettiva in ordine all'interesse che hanno alla nazione, al loro centro, ai diritti garantiti dallo Statuto; e che una rappresentanza singola altro non sarebbe che disconoscere l'utilità di affidare alle maggioranze l'indirizzo della cosa pubblica.

tori e vinti; appunto perchè non si confonda la rappresentanza con la decisione, le minoranze non possono pretendere d'esser costituite per legge forze decidenti. In un'assemblea è utile, necessario anzi, che siavi un'opposizione che freni le facili usurpazioni della maggioranza, ma per natura di cose quest'opposizione non manca mai; poichè quando un partito ha ragione di essere, trova sempre coo nel paese, ed in uno od altro punto di esso riesce a prevalere. Non dobbiamo discutere su astrazioni, su ipotesi, su d'una storia tutta ideale. Dobbiamo conformare i nostri giudizi in modo pratico all'esperienza. Or questa ci dimostra col fatto come per complesse ragioni di fisiologia sociale siano sempre nei Parlamenti rappresentate tutte le minoranze. I vantaggi cercati dai sostenitori della rappresentanza proporzionale delle minoranze sono sempre raggiunti. Si è per questo che i capitoli che scrivono sugli effetti morali e politici della rappresentanza delle minoranze riescono serii, splendidi, convincenti. Scrivono cose vere, giuste, utili, ma scrivono di effetti che tutti conoscono, poichè tutti vedono le minoranze nei parlamenti. La tendenza sociale che porta di per se, e con proporzione spontanea i rappresentanti di minoranze nelle assemblee è sempre alle urne soddisfatta. Il volere invece determinare rappresentanza certa a tutti i gruppi di minoranze, sarebbe eludere la volontà della nazione, e gettare le assemblee nell'anarchia. Io mi maraviglio anzi che a potenti pensatori non sia nello studio del quesito apparsa la causa di simili effetti. Questa è riposta nelle coalizioni delle minoranze per abbattere le mag-

gioranze e ritornare poi a combattersi l'una l'altra. Respingendo il principio della rappresentanza proporzionale delle minoranze come informativo di una legge elettorale, che l'attu, non condanno le minoranze e non accetto implicitamente i congegni elettorali erronei. Che io non condanni la minoranze, credo dimostrarlo continuamente in questo scritto. Quanto ai congegni elettorali che vengono a distruggere in pratica i principii della rappresentanza di tutti e della decisione delle maggioranze, credo si possano correggere senza ricorrere a principii direttivi diversi. Il principio della prevalenza delle maggioranze non viene poi adottato perchè queste valgano sempre più delle minoranze: ma per ragioni di necessario organamento, di stabilità, di utile assenso alla manifestazione della coscienza nazionale.

Senza questo principio regnerebbe l'anarchia, stato sociale peggiore, ed alle leggi prevarrebbe l'impeto della forza. Ma le maggioranze come gli individui hanno un limite al loro potere: il diritto altrui. Così è che possono riuscire tiranniche anche le maggioranze: così è che anche contro di esse si ha il diritto *di resistenza*.

§. V.

Si escludono dall'esercizio del diritto politico i minori. Questa misura ha la sua ragione sufficiente nella presunzione di capacità. Chi non ha ancora il libero esercizio dei suoi diritti civili non può essere chiamato ad influire direttamente sulla cosa

pubblica. La determinazione della maggiore età può variare nei diversi paesi in rapporto al più rapido sviluppo degl'individui, ai sistemi educativi, alle tradizioni, alla costituzione della famiglia: ma il principio rimane. Certamente vi saranno dei minori, ed in ispecie in talune determinate classi sociali, che lontani ancora dalla maggiore età posseggano l'attitudine all'esercizio dei diritti politici; ma ripeto anco una volta che quando si è a stabilire dei principii non si può avere di mira che l'universale. Ora taluni minori possederanno cognizioni d'altra natura grandemente superiori a quelle del comune degli uomini, ma dovrà sempre ammettersi che siano in condizioni sfavorevoli per l'esercizio dei diritti politici se si tenga conto del loro necessario stato di soggezione domestica e civile. L'eccezione in base allo stesso principio della limitazione deve porsi a vantaggio del minore emancipato. Difatti in questo non esiste più la presunzione d'incapacità. Invece rientrano in questa presunzione gli interdetti e gli inhabilitati. Quanto all'età sufficiente per essere eletti il principio è diverso per la Camera e per il Senato. Nel secondo ragioni di utilità politica che avranno il loro sviluppo nel Corso richiedono siano adunati solo uomini già rotti all'esperienza ed alle battaglie della vita. Nella Camera invece non è pericoloso ed è conseguenza del principio della sovranità nazionale lasciare al corpo elettorale la maggiore latitudine. Così in tesi generale può essere eletto chi può eleggere. Questo, ammesso sempre, che la legge accetti quelle limitazioni allo esercizio dei diritti politici che siano assolutamente

necessarie a guarentigia di tutti. Pure vi hanno nella vita atti solenni che la legge civile può non consentire al minore appena tocchi la maggiore età. Nella legge politica non vi è capacità superiore a quella di sedere nelle Aule Legislative. Ne consegue che la legge politica possa ritardare il tempo oltre il limite della minore età nell'interesse sociale senza lesione di alcun diritto. Tutta volta non deve cadersi in alcuna esagerazione. La nostra legge pone la eliggibilità ai 30 anni; dovrebbe stabilirsi ai 25. Questo limite non è arbitrario. Oggi incontestabilmente la media della vita umana è diminuita; un complesso di circostanze, le più di fisiologia sociale, fanno che si viva più presto, e più celeremente le forze si acquistino e sfruttino. A 25 anni si possono occupare le più alte cariche amministrative, si può essere giudici, si può nelle professioni liberali avere in mano interessi grandissimi e di tutela difficile. Dippiù, si può insegnare, e quest'ultima è responsabilità gravissima. In un'Aula Legislativa un giovine subisce l'influenza dell'ambiente ed in pochi mesi si fa, per esperienza, vecchio di anni. Dalla cattedra invece è egli che fa subire ad altrui la sua influenza. Felici quelli che sentono intiero il peso di questa responsabilità. La loro parola sarà libera ed imparziale. Il loro insegnamento espressione del loro pensiero, ma non autoritario. Terranno sempre in mente che le più nobili dottrine riescono perniciose a chi male le intenda, e procederanno cauti e circospetti. Loro sarà compenso e premio altissimo dare alla patria non intelligenze automatiche modellate ad immagine della propria, ma

intelligenze libere. I loro discepoli potranno poi militare nella vita a seconda il processo delle proprie idee e dei proprii sentimenti in campi diversi, ma tutti avranno appreso a quell' insegnamento a pensare, a credere per convincimento, a rispettare le opinioni altrui. I giovani di 25 anni eletti non saranno molti perchè una naturale diffidenza accompagna sempre i corpi elettorali a disfavore dei giovani. I pochi che penetrassero nell' Aula Legislativa non tarderebbero a mostrarsene degni. Non citerò Guglielmo Pitt rivale a 22 anni dei più grandi oratori del Parlamento Inglese, come un Fox od un Burke; capo del Gabinetto a 24: Pitt è un' eccezione e ne convengo. Sostengo semplicemente, che l' amor proprio, le forze vigorose, lo studio, l' energia giovanile, la lunga pratica, formerebbero col tempo di questi pochi una schiera di uomini di Stato tanto più utili per quanto giungerebbero all' altezza non ancora infiacchiti dalla vecchiaia. (1)

§. VI.

Posti i principii direttivi del suffragio diciamo una parola della circoscrizione elettorale. In massima stanno di fronte due sistemi: Il collegio ristretto, lo scrupolo

(1) Oltre Pitt. cito: Fox che astenendosi dal votare potè entrare nella Camera dei Comuni a 19 anni: Gladstone entrato alla Camera a 22 anni: Grey a 23: Deak nel parlamento magiaro a 22 anni.

tinio di lista. Entrambi i sistemi hanno qualità e difetti, esperienza ed esempi favorevoli o contrarii, sostenitori convinti ed autorevoli. In una lettera notissima di Leone Faucher a Odillon Barrot a proposito dello scrutinio di lista e di quello di circondario in Francia, sono riassunte in poche linee le accuse alla circoscrizione ristretta: « Bisogna, egli dice, ingrandire le circoscrizioni, allargare ed elevare la sfera del mandato legislativo. Il circondario è teatro troppo ristretto per l'elezione. La ravvicina alle passioni ed agli interessi locali; fa prevalere nel campo politico lo spirito di campanile, toglie il colore nazionale ai suffragi isolando le elezioni. Il cantone rappresenta l'interesse locale; il dipartimento è la naturale circoscrizione politica; è qui che bisogna raccogliere gli elettori a scegliere i membri del corpo legislativo. Fra il dipartimento ed il cantone non vi è intermediario, lo stesso circondario non è che fittizio. Nel circondario i vincoli fra gli elettori ed il deputato sono troppo spesso di corruzione. Gli elettori consentono a servire di sgabello al deputato purchè questi li ripaghi in favori governativi del credito che il loro voto gli assicura. Il premio è uguale dai due lati. È una specie di compromesso in partecipazione, una associazione immorale in tutta la forza della parola » L'illustre Conte di Cavour invece così riassume i vantaggi della circoscrizione ristretta: (1) « Col

(1) Discorso Parlamentare.

ravvicinare il collegio all' elettore questo potrà assai meglio determinare la sua scelta secondo il proprio giudizio che se egli fosse costretto a pronunciare fra gente che non conosce. Conseguenza di ciò è che il merito individuale, le qualità personali dei candidati dovranno esercitare una maggiore influenza. » Ora dichiariamo schiettamente che un tale argomento basterebbe a far dare la preferenza ai piccoli circondarii. Giacché se è desiderabile che l' opinione dei deputati corrisponda a quella degli elettori è più desiderabile che la scelta di questi cada su persone di conosciuta moralità, di provata devozione al bene pubblico. » Ho citato due nomi e due pareri contraddittorii : potrei citare un' intera letteratura intorno alla questione ; quasi tutti i pubblicisti l' hanno tolta in esame nel discutere le leggi elettorali. Io respingo tanto una circoscrizione elettorale di soverchio ristretta quanto lo scrutinio di lista. La prima falsa il principio del suffragio perchè in pratica si viene all' assoluto predominio dei così detti grandi elettori oltre a rendere possibili tutti gli altri inconvenienti riassunti nella lettera del Faucher. Così se tre o quattro e talvolta il solo dei grandi elettori è legato al Governo o ad uno dei partiti la lotta in quel collegio è solo nominale. A proposito delle ingerenze governative nelle elezioni politiche sotto ogni forma di reggimento e con qualunque legge elettorale, mi risparmio parole. Il rimedio politico contro di essa sta nel discentramento. Il rimedio sociale in una maggiore moralità politica in tutti i centri della vita collettiva dal basso all' alto. Una osservazione non posso tralasciare ed è intorno alla

ingerenza autoritaria, non dico dei partiti, ma delle consorterie di partito. Alle cose, quando sono intese, i loro nomi. Questa ingerenza autoritaria di cui si sono valse tutti i partiti, dal conservatore al repubblicano, nei collegi ove disponevano dei grandi elettori si è manifestata coll' imporre i candidati uscanti. Nelle ultime elezioni italiane gli stessi Comitati Centrali l'hanno chiamato il principio dell'*uti possidetis*. Capisco che incresca perdere gli amici coi quali si sono nelle stesse file combattute le più aspre battaglie; capisco che si possano preferire i veterani a' soldati di cui non si conosce il valore; ma perciò non giustifico, biasimo anzi severamente la massima fatta valere. I collegi elettorali non sono feudi e quanti dicono: il mio collegio, dicono uno sproposito.

I collegi elettorali concorrono a costituire l'Assemblea dei rappresentanti della nazione; e perchè questa Assemblea deve rappresentare il paese nel modo più degno e splendido possibile, i collegi elettorali hanno il dovere di affidare il mandato al più leale, al più onesto, al più intelligente ed utile fra i diversi concorrenti che si presentano con un programma consono alle aspirazioni del paese. Se per sfortuna potesse prevalere a lungo questa strana teoria dell'*uti possidetis*, la meno grave delle conseguenze sarebbe la gravissima di paralizzare i benefici effetti che si hanno dal rinnovamento delle Assemblee. L'ingerenza così governativa, come assorbente del partito più audace, è sempre, come ho già accennato, difficile ad essere impedita in una circoscrizione elettorale troppo ristretta. Quanto alla

circoscrizione troppo larga, conduce anche essa per altre vie al suffragio autoritario. L'opinione pubblica la faranno le autorità, la stampa non sempre disinteressata, le necessità di partito ma non la seria discussione degli interessati cioè degli elettori intorno alle persone dei candidati. *La messa in iscena* falsa i suffragi. Vi è dippiù. La circoscrizione vasta e lo scrutinio di lista vanno insieme, a meno che, e questo sarebbe un altro gravissimo errore, non si volesse diminuire di gran lunga il numero dei rappresentanti. Ora lo scrutinio di lista significa che ogni circoscrizione elegge parecchi deputati: ogni elettore scrive sul suo bollettino il nome di parecchi candidati, e con ciò per necessità di cose tutti i danni delle liste che i comitati presentano agli elettori tutte di un pezzo. La bandiera copre la merce. Un bel nome a capo lista fa passare gli altri meno degni, e che vi compaiono per ragioni non sempre oneste. Nè basta. L'eletto rappresenta la nazione ma non per questo gli interessi locali non debbono essere tutelati. Ora l'eletto dallo scrutinio di lista potrà conoscere il paese quanto l'eletto dal collegio, ma avrà coi singoli centri, minori rapporti ed il suo zelo per i loro interessi eviterà sì di essere soverchio, ma cadrà nell'eccesso contrario. Secondo me la via da scegliere è quella di un sistema che abbia i vantaggi del collegio ristretto, ne eviti gli inconvenienti, e non cada nei pericoli dello scrutinio di lista. Questo si otterrebbe mantenendo il collegio ma allargandone i confini. Solo non deve allargarsi di tanto che gli elettori non possano avere tutta la facilità di conoscere appieno il candidato o, se que-

sti sia di altra provincia, le persone che lo raccomandano. Così allargato il collegio non sarebbe più in piena balia d'uno o più individui come un feudo, e si eviterebbe il pericolo senza cadere in sistemi che possono falsare l'elezione. Aggiungo che il collegio risponde a che siano rappresentate naturalmente le minoranze, perchè, lo ripeto, ogni partito che abbia ragione di essere trova eco in qualche parte del paese. Ho detto più sopra che sarebbe errore limitare il numero dei rappresentanti. Lo sarebbe perchè difficilmente tutti gl'interessi pubblici, tutte le opinioni, tutti gli interessi locali potrebbero essere rappresentati. Lo sarebbe perchè le Assemblee avrebbero nel loro seno minor numero di capacità e per conseguenza di specialità. Lo sarebbe infine perchè le Assemblee numerose sono difficili da un canto ad esser corrotte, e dall'altro facili a costituire partiti nuovi che colle coalizioni parlamentari impediscano gli arbitrii delle maggioranze. Queste sono tratte ad abusare della propria potenza, ma l'Assemblea numerosa le frena perchè in esse la loro coesione non è sicura. Un'ultima osservazione è che le Assemblee le più numerose deliberano spesso con scarso numero di presenti. Indebolendole ancora, il male diverrebbe maggiore e tutto il potere parlamentare si concentrerebbe nelle mani di pochi più attivi, od anche più ambiziosi.

§ VII.

Siamo a buon punto, ma non ancora abbiamo risolte tutte le quistioni che potrebbero arrestarci

quando parleremo della Camera elettiva. Tre ce ne rimangono a svolgere di non poco interesse: la libertà o la limitazione del mandato, la sua gratuità, le leggi di incompatibilità. Cominciamo dalla prima. È una quistione di principii e di pratica insieme; considerata sotto un solo punto di veduta conduce a teorie assolute, e queste in politica non sono mai le migliori. Partendo dal solo concetto della sovranità nazionale, il mandato legislativo non è che una delegazione e non può essere che imperativo. Partendo invece dai concetti che stabiliscono la superiorità del sistema rappresentativo sullo esercizio diretto della sovranità popolare, si viene ad una idea più lata del mandato e si esclude che possa essere imperativo. Io credo che si debbano conciliare i due principii e che perciò il quesito debba nella costituzione lasciarsi impregiudicato. Il termine di conciliazione non è difficile a trovarsi. Le Assemblee Rappresentative in tanto hanno potere in quanto lo ricevono dalla sovranità sociale. Questo potere non è illimitato; deve esercitarsi nei confini della costituzione. Le Assemblee che si elevano a costituente, o usurpano il potere, o le deve accompagnare nel loro operato la sanzione pubblica. Su ciò torneremo in altra parte dello scritto. Determiniamo qui la efficacia del mandato. Gli eletti rappresentano la nazione e la sua volontà; oltre i confini della volontà nazionale il diritto del rappresentante non ha fondamento. In un certo senso dunque il mandato è imperativo.

Ma esagerare il principio sarebbe falsare il sistema rappresentativo. Io ritengo che il rappresentante sia nelle questioni fondamentali tenuto ad agire nel senso

delle opinioni prevalenti nel collegio che lo ha eletto ma ritengo ancora che nelle questioni amministrative, nelle questioni di legislazione che non violino i principii che rappresenta, nelle questioni di fiducia debba agire con assoluta libertà di elezione. Diviene una questione di moralità politica. Quando un candidato si presenta a chiedere i voti deve con tutta lealtà dichiarare le sue convinzioni intorno alle questioni di principio che stabiliscono le essenziali differenze dei grandi partiti. Quando gli elettori hanno col voto dichiarato di accettare queste convinzioni sui principii fondamentali, devono avere fede nel senno e nella lealtà del loro rappresentante e lasciare che egli si regoli dentro questi confini a seconda dei risultati delle discussioni, dei movimenti dei partiti parlamentari, delle necessità politiche del giorno e soprattutto della coscienza propria illuminata dallo studio e dalla pratica quotidiana degli affari. Se, come già agli Stati Generali di Olanda, il rappresentante dovesse di continuo fare appello alla volontà degli elettori, la sua condotta sarebbe sempre equivoca, la sua coscienza dubbiosa. Vi è dippiù. Intorno ad una determinata questione potrebbe la maggioranza del collegio elettorale di continuo spostarsi, modificarsi; il rappresentante perderebbe il sentimento della propria forza e della propria responsabilità: il prestigio dell' Assemblea ne verrebbe scemato e con esso il suo livello morale ed intellettuale non tarderebbe ad abbassarsi. Con ciò non intendo, tuttavia, affermare la personalità dell'eletto oltre il limite necessario ed utile. Se egli manchi alla sua fede politica gli elettori devono essere in diritto

di riunirsi e dichiarare che gli ritirano la loro fiducia. Scrivere questo diritto sarebbe pericoloso, perchè bisognerebbe pronunciare la conseguente decadenza dell' eletto dalla sua funzione, e potrebbe così aprirsi la via a bassi intrighi elettorali. Invece lasciando il rimedio al senso politico del paese, ne verrà che l' eletto censurato dai suoi elettori, per dignità propria e della Assemblea si veda costretto a deporre il mandato in tutti quei casi nei quali non apparisca una pressione illegale ed iniqua. E non basta. I rapporti fra eletto ed elettori è utile siano continui per mezzo delle visite al collegio e del rendiconto che dopo ogni sessione i Rappresentanti dovrebbero fare del loro operato agli elettori. Senza di ciò la vita pubblica del paese non può essere che effimera; le istituzioni rappresentative non possono funzionare che male e senza raggiungere il proprio fine. I rapporti fra eletti ed elettori danno al primo più esatta coscienza del proprio mandato e della propria responsabilità; ai secondi più esatti criterii sulla cosa pubblica e facilità maggiore a giudicare delle cose e degli uomini senza preconcetti e senza precipitazione. La mancanza di questi rapporti demoralizza eletto ed elettori. Il primo perde il sano criterio dei limiti e dei fini della sua autorità; i secondi cadono nell' indifferentismo politico che è principio rapidissimo di pubblica corruzione.

§ VIII.

Il mandato legislativo deve essere gratuito? Nel rispondere applicherò il discorso anche all'Italia per-

chè se io non m'inganno la quistione tornerà in breve ad agitarsi fra noi.

Due volte si è presentata ad una Camera italiana nel 1850 al Parlamento Subalpino, il 12 marzo 1874 al Parlamento nazionale e 2 volte i Deputati Italiani l'hanno relegata nel regno delle ombre. Potrà plaudirsi a che una legge in proposito abbia vita? Amico delle incompatibilità parlamentari, desideroso di altre resurrezioni fino ad oggi trascurate per sofismi, o sotto non lodevoli pretesti, non apparirò oppositore sospetto facendomi a combattere le tendenze, che sembrano esistere per una legge di retribuzione od indennità. Le combatterò per ragioni di principii in ordine alla natura del mandato legislativo, per ragioni attenenti alla migliore costituzione delle Assemblee, e per l'Italia nostra tenendo conto della poca opportunità. Ma prima di provare la ragionevolezza dell'opinione propria è utile esaminare gli argomenti degli avversarii e tanto più che per essi sta l'esempio di quasi tutti i Parlamenti.

In Prussia, Austria, Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Svezia, Baviera, Svizzera, Grecia, nel Brasile, nel Portogallo, ed agli Stati Uniti d'America i rappresentanti elettivi hanno retribuzioni od indennità. Il suono di tante campane è certo vibrato ma per questo non legheremo la nostra. Non in tutti questi paesi è entrata la retribuzione nelle leggi per uno stesso principio. Così in Prussia si è adottata la *dieta*, come è chiamata, per *compensare* il lavoro dei rappresentanti; in Francia invece, in omaggio, in apparenza del resto, a taluni principii democra-

tici. Voler determinare da qual principio sia partito in queste leggi ciascuno Stato è opera difficile e superflua. Ci basti che Monarchie costituzionali più o meno, Repubbliche, e Sfini, hanno egualmente ammessa la retribuzione come conseguenza dei principii del loro governo. Saltiamo dunque a piè pari quest'indagine facendo tuttavia buon viso ad un sospetto. Che cioè l'esempio possa avere influito sulle successive adozioni di leggi che retribuiscano i rappresentanti.

La supposizione non è strana perchè il sofisma dell'autorità è piaga vecchia nella scienza, nelle lettere, nell'arte e precipuamente nella politica. Ricerciamo piuttosto le ragioni più stringenti che gli avversarii traggono dalla natura del soggetto. Tutte possono facilmente riassumersi. Si vuole che il mandato legislativo non divenga monopolio dei soli ricchi; si vuole che le porte delle Assemblee si schiudano innanzi al merito povero; si sostiene che data la legge sulle incompatibilità parlamentari, pure necessario ed utile sia il provvedere al possibile vuoto con misure che richiamino le *capacità* dalle funzioni amministrative alle legislative.

E' serio questo argomentare? O non è piuttosto un sofisma nato da esagerazioni di democratici ombrosi? Qui a scanso d'equivoci dichiaro che parlo con tutta la franchezza voluta dei democratici, appunto perchè mi onoro di militare nelle file della democrazia più accentuata. Esaminiamo l'argomento alla stregua dei tempi e della condizione fatta in essi all'intelligenza ed al sapere. Oggi i tempi sono duri per il lavoro dell'operaio a causa dell'illimitata con-

correnza economica senza il correttivo, che lo sarebbe necessario, d'una savia interpretazione del principio di popolazione; ma all'uomo che ha diritti d'ingegno e coltrina da far valere, per poco che non sia d'animo pigro, cento vie si dischiudono e non negli impieghi, ma nelle professioni libere. Oggi il genio non muore all'ospedale e l'ingegno va limosinando quando le colpe proprie addebita alla società. Intendiamoci, il sentiero della vita non è cosparso di rose, la lotta per trarsi innanzi è spesso ardua, ma rari sono i casi nei quali la miseria si sieda continua ed importuna visitatrice sulla soglia dell'uomo d'ingegno, onesto e laborioso. Ad esercitare l'ufficio di legislatore, si richiede forse essere ricchi? Basta alla sua dignità che egli sia al coperto dei bisogni che egli abbia raggiunta la mediocre agiatezza. Ora dove sono tutti questi uomini di merito che il popolo vorrebbe suoi eletti e che non possono accettare perchè sotto pena di morire di fame sono costretti a lavorare da mattina a sera? Con sicurezza di non offendere l'onesta povertà di alcuno, possiamo affermare che questi esseri tanto nobili e tanto sventurati esistono solo nelle declamazioni di circostanza. Vi sono sì gli spostati, vi sono quelli che credono di avere ingegno, e non ne avendo si proclamano vittime ed compresi; vi sono gli orgogliosi che pretendono che la società li scopra nel loro isolamento, li chiami a sè, li carezzi, loro dia il trionfo, a cui ritengono avere dritto, chi potrebbe negarlo? Ma costoro non saranno mai utili elementi meritevoli od compresi che siano. per una assemblea, e spesso la società è più giusta dei suoi accusatori. Io

ho conosciuto dei deputati senza beni di fortuna e con vero ingegno, onesti, sapienti. Più che senza beni di fortuna, poveri, che una serie di circostanze anormali avevano ricacciati sempre nel bisogno, ma questi erano appunto uomini di merito tanto singolare che una nazione ne può possedere una piccolissima schiera. Ebbene costoro giunti alla Capitale presero il loro posto sociale. Se avvocati trovarono cause; se ingegneri, costruzioni; se negozianti, affari.

L'argomento perentorio degli avversarii pare dunque non regga alla critica sin da questo punto. Eppure vi è cosa più grave da aggiungere. Prendiamo in mano l'elenco non degli eletti, ma de' candidati durante un determinato periodo elettorale. Andiamo anche più innanzi, cerchiamo di città in città di uomini noti per onestà, ingegno e studii. Raccogliamo poi tutti questi dati, e ciascuno di noi può farlo per i centri nei quali ha vissuto, e mi si dica se per le attuali condizioni sociali non avvenga che la maggioranza degli uomini degni di esercitare il mandato si ritrovi in condizioni economiche di poterlo accettare gratuito. Ora se così è come sostenere che ci siano tanti nel mondo degnissimi di sedere legislatori, i quali versino nella miseria? Se poi si volesse parlare di possibili candidature operaie, sostengo che essere candidato delle classi operaie non importi di conseguenza dover essere poveri; e che infine in casi eccezionali gli elettori con una minima tassazione volontaria dei singoli potrebbero eccezionalmente rimediare all'assoluta deficienza di mezzi del candidato.

Rimane l'argomento della necessità di riempire

i vuoti fatti con le leggi di incompatibilità. Ma anche qui è a chiedersi : Questi funzionari che si vorrebbero tolti all'Amministrazione ed accolti alla Camera non possiedono sulla terra che il proprio stipendio ? Ed avuta per taluni anche una risposta affermativa , è serio sostenere che le leggi d'incompatibilità creino nelle Assemblee dei vuoti non facilmente rimediabili ? Anche qui bisogna lasciarsi guidare dall'esperienza la più sicura di tutte le dottrine. Questa ci mostra nella storia di tutti i Parlamenti ed anche nel nostro uomini eminentissimi , capi dei partiti, luminari delle Assemblee, usciti dalle professioni libere, non inferiori ai più provetti funzionari. Se non esistesse la divisione delle funzioni se la Camera dovesse fare anche i regolamenti e curare essa l'esecuzione delle leggi ; se la gratuità del mandato non cooperasse a mandare alla Camera uomini appartenenti alle classi intelligenti ed istruite; comprenderei questi timori, ma allo stato delle cose li trovo infondati. Qualche altro argomento di minor conto viene talvolta posto innanzi a sostegno della retribuzione, così , per esempio : *ogni lavoro deve avere il suo compenso*. Santa, vera, bella massima, pure è certo da porsi in quarantena che il compenso pecuniario possa essere in ogni caso il migliore ! Ad ogni modo l'ultima obbiezione incontrata, come ogni altra ci auguriamo possa parere ai nostri lettori fuori luogo, dopo che avremo esaminata la questione dal punto di vista della tesi negativa. Una argomentazione intorno alla natura del mandato legislativo potrà apparire a taluni di soverchio metafisica per risolvere la questione che ci occupa. Io

non sono di questo parere. In politica hanno è vero grandissimo peso le ragioni di opportunità, ma non dominano sole il campo, ed accanto ad esse stanno ragioni di principii e tradizione. I principii non sono idealismi, se fondati sullo studio dell' uomo e de' suoi rapporti, se logici nelle applicazioni che richiedono. Di qui nasce che una nazione la quale cammini senza principii direttivi, si trova in mezzo alle altre senza missione e senza autorità. Di qui per contrario che tutti i grandi fatti compiuti da un popolo altro non sono che la traduzione in atto dei principii che ha scritti sui suoi vessilli e che afferma. Ciò posto, la discussione intorno ai principii è sempre di grave momento per le conseguenze. Effetti utili da principii logici, effetti pessimi da principii falsi. Esaminare dunque la natura del mandato legislativo non è ricerca metafisica. Cosa è il mandato legislativo? È il mandato di esercitare il diritto di sovranità che risiede nel popolo. Il sistema rappresentativo è il rimedio alle difficoltà pratiche ed agli inconvenienti dell'esercizio diretto della sovranità. È un'altra applicazione del grande principio della divisione del lavoro. Le democrazie della antichità potevano avere l'esercizio diretto perchè pochi possedevano il diritto: i cittadini; ma per poche centinaia di cittadini quale moltitudine di schiavi non contavano le città? Le democrazie moderne andrebbero presto in dissoluzione aprendo la via a reggimenti oligarchici, se l'agitazione politica fosse di continuo viva tanto, da ritrarre da ogni altra occupazione tutte le classi dei cittadini. Adottano dunque il sistema rappresentativo. L' eletto detta le leggi,

per quella autorità che gli viene dalla delegazione ottenuta. Ora se l'esercizio della sovranità fosse diretto si potrebbe pagare la funzione legislativa di ciascun cittadino? La logica resiste a che si retribuisca l'esercizio di un diritto. Pure dirà taluno: Anche della retribuzione diretta della sovranità si hanno esempi nella storia: il *teorico* stabilito da Pericle in Atene. A questa obbiezione risponderci che ciò che era possibile per un ristretto numero non sarebbe che più rovinoso per una moltitudine di cittadini, che più di un fatto umano contraddice alla logica e generansi perciò continue lotte; che infine il *teorico* non fu una delle ultime cause della decadenza di Atene.

Se l'esercizio del mandato legislativo non è che esercizio del diritto di sovranità, come non convenire che alla sua natura ripugni la retribuzione? So che a questo si risponde sostenendo che il rappresentante altro non sia che un *procuratore* i cui servizi si debbono pagare. Si aggiunge anche dappiù a sostegno della retribuzione. Uno dei più grandi scrittori di cose politiche, il Tocqueville, nel suo classico libro *della democrazia in America*, sostiene che la retribuzione di tutti gli uffici sia nell'essenza del governo democratico, e che senza di ciò non possa esservi democrazia. Quanto alla denominazione di *procuratore* data al rappresentante non ne faccio questione, e tanto più che, per quanto riguarda i *criterii generali della condotta politica dell'eletto*, non sono stato alieno dall'ammettere una *specie di mandato imperativo generale*; ma con tutto questo il servizio del rappresentante differisce tanto da ogni altro ser-

vizio sociale che il suo diritto alla retribuzione non ha base. *Procuratore o Deputato libero* è sempre una persona singola che siede a dettare la legge quasi fosse la persona collettiva. Esercita l'atto supremo di sovranità, e questo esercizio non può essere logicamente pagato.

Le *altre funzioni pubbliche* sono assai diverse. Il *Capo dello Stato* e tutti i *funzionarii del Potere esecutivo* piegano all'imperio della legge e da essa hanno l'incarico di tradurne in atto e tutelarne i pronunciati. Sono veri e proprii servigi quelli, che prestano ed è giusto che il loro lavoro sia retribuito. Il *Potere giudiziario* piega anch'esso all'imperio della legge, giudicando secondo la parola e lo spirito di essa delle violazioni dei suoi pronunciati. Questo è vero e proprio servizio pubblico, è lavoro e deve essere retribuito.

Ma i tre Poteri differiscono di natura. Il Giudiziario e l'Esecutivo sono Pubblici Poteri, sono investiti delle più alte funzioni del Potere sociale, ma non sono la *Sovranità*. La *Sovranità* è nella legge; la legge è sancita dal *Potere legislativo*, che altro non è che la *Sovranità nazionale* in atto. Nè per quanto egli sia autorevole mi può convincere il Tocqueville. Secondo me la essenza del governo democratico sta nella *giustizia*. Ora a parte anche la questione della gratuità del mandato ai rappresentanti, io credo che applicando il *principio della giustizia* si possano nei reggimenti democratici trovare cariche pubbliche, le quali diviene abuso retribuire. Così, a modo d'esempio: se dalle condizioni prospere, dalla quiete della cosa pubblica un cittadino trae la sicurezza della

proprietà propria, non è egli giusto che, se chiamato per sue qualità d'ingegno e di carattere a *consigliare* il proprio Comune o la Provincia, presti l'opera sua gratuitamente? Questo non è che un esempio, ma cento se ne possono ritrovare. Chi trova strano che si presti gratuitamente la propria opera ad un Luogo Pio, ad una Scuola, ad un'Accademia? La gratuità d'un ufficio non lo rende incompatibile col principio democratico, il quale il suo svolgimento deve averlo per quanto si attiene ad elezioni nella più larga applicazione dei principii di eguaglianza temperata col maggior utile sociale. Posta la sovrana ragione teorica del mio assunto, veniamo ora alla ragione pratica. La retribuzione è di ostacolo alla migliore costituzione delle Assemblee. Chi suole concorrere all'onore del mandato? Qui è d'uopo fare un'importante distinzione. Se non esiste una legge molto lata e severa sulle incompatibilità parlamentari, alla deputazione concorrono tanto i meritevoli di ottenerla quanto di coloro che intendono farsene scalino a posti retribuiti dallo Stato ed a posizioni nelle speculazioni dell'industria, del commercio, e della finanza. Se esista invece una legge sulle incompatibilità che tagli corto a che la deputazione possa essere mezzo al fine, al mandato non potranno concorrere che meritevoli, sotto uno od altro rapporto, di giungervi. Di qui la necessità di una legge severa sulle incompatibilità.

Quella andata in votazione al nostro Parlamento non risponde al bisogno. Tanto hanno emendato questo o quell'articolo, che le più necessarie esclusioni cacciate dalla porta sono rientrate dalla finestra. Data

dunque una severa legge d' incompatibilità, la retribuzione la renderebbe inutile perchè la deputazione diverrebbe di nuovo *una carriera*. Ora non è così che deve intendersi l'esercizio del mandato. Questo da chi vi aspiri deve esser ritenuto come una *grande missione*; ed una sana educazione politica dei comizi elettorali deve tendere all'esclusione di tutti coloro che l'intendono altrimenti. Colla retribuzione la folla dei candidati può crescere, e quello che è peggio dei candidati capaci d' ogni più strana transazione con i così detti *grandi elettori* pur di *arrivare alla posizione*. E dato pure che ciò sia esagerazione, lo è del pari che l'*eletto retribuito* non presenti sufficiente garanzia d' indipendenza? Qui due ipotesi: o l' eletto non ne ha bisogno, e ciò è accaduto, accade ed accadrà per la grande maggioranza, ed in in questo caso la retribuzione è una spesa inutile a carico dei contribuenti; o l' eletto ne ha bisogno. Ma se così è chi garantisce che giunto d' un tratto all' agiatezza voglia perderla compromettendo per una od altra causa il mandato? Questo eletto per poco che non abbia fermo il carattere ed integro, navigherà, e forse senza rendersene conto, a seconda dei venti, ora a dritta ora a manca, a seconda degli umori del suo collegio, e passi per questo che in taluni casi potrebbe essere un dovere; ma a seconda dell' influenza e della popolarità d' uno o d' altro Ministero, od anche a seconda delle sue più o meno efficaci ingerenze in materia di elezioni.

Avviene ciò negli Stati nei quali vige la retribuzione, mi si chiederà? Rispondo francamente che avverrebbe se andassero a rappresentare il paese in

maggioranza eletti bisognosi. Ma l'esperienza non può farsi agevolmente, perchè in ogni Assemblea sono rari anzi rarissimi coloro che vi starebbero a disagio senza la retribuzione. A questo punto si fanno innanzi coloro che sostengono non la retribuzione, ma l'*indennità* come se questa fosse qualche cosa di essenzialmente diverso. Io comprendo che ai rappresentanti si accordi, come presso di noi, il biglietto di circolazione a titolo più d'onore che di spesa borsuale, come pretendono altri; a facilitare anche ai rappresentanti la conoscenza piena della Nazione che rappresentano; a facilitarne maggiormente le visite ai collegi elettorali spesso fuori della loro dimora, visite utilissime alla vita pubblica del paese; ma ogni altra specie d'*indennità* respingo.

Il gettone di presenza è un modo di stipendio; e lo stipendio, sia qualunque, nuoce al prestigio dei rappresentanti. Non insisto sugli inconvenienti pratici del gettone di presenza, sui commenti che derivano ora per lunghezza della sessione, ora per la presenza od assenza dei Deputati, ora per l'impiego diverso, fatto da uno o da un altro rappresentante, della retribuzione od *indennità* assegnatagli. Lasciamo tutto ciò ai brillanti giornalisti francesi che spesso e volentieri hanno a questo proposito divertito il pubblico sul conto dei rappresentanti, e noi cerchiamo invece di combattere sempre più la pretesa. Come faranno, non diremo i poveri, ma anche i rappresentanti appena agiati delle provincie a stare sulle spese alla Capitale? Non si avrà così la Camera deserta, quando non si tratti di discussioni politiche? Non rimarrà così grandissimo il numero

dei *Deputati volanti*? Queste considerazioni hanno peso. Solo è da osservare che i *Deputati volanti*, da noi per esempio, sogliono essere tanto fra quelli di mediocre agiatezza che fra alcuni altri e di gran numero *ricchissimi*. Le cagioni di ciò sono molte e complesse. Prima di ogni altro che si accetta l'onore, ma non con pari premura il peso. Ora eletti ed elettori, e soprattutto gli eletti dovrebbero tenere presente che il mandato è *una missione*.

Chi preferisce la propria casa, i proprii affari, le proprie abitudini all'andare alle sedute, declini l'onore del mandato o sia costretto dagli elettori a declinarlo. Ma non è risolta la questione della permanenza alla Capitale. Un modo solo vi è di risolvere questa difficoltà, e non solamente in ordine alla spesa fortissima cui possono andare incontro i rappresentanti, ma anche perchè gli uomini più stimati per ingegno e studii possano, anche se non ricchi, accettare il mandato senza tema di essere tolti alle proprie occupazioni e rovinati negli interessi. Così i *deputati volanti* non troverebbero scuse. Questo rimedio consiste nel determinare il tempo delle sessioni e farle brevi. La Camera non dovrebbe perdere giorni preziosi per molti, portando a lungo talune discussioni per mancanza di lavoro. Riunita i lavori affidati ai componenti di essa od i progetti del Governo dovrebbero essere pronti alla discussione. Questa riuscirebbe più seria ed efficace, le votazioni sempre numerose e ciascun rappresentante regolerebbe le faccende sue in modo da non mancare alle brevi ed utili sessioni della Camera e da non essere nel tempo stesso lesa in alcuno dei suoi interessi.

Questo non è navigare nel campo dei rimedii ideali, ma agginngere una voce a quella di altri assai più competenti e che muovono simili consigli dal seno stesso di Assemblee alle quali appartengono (1). Dopo questo rimedio facilissimo a tradursi, pur di volerlo, in pratica, tutti gli argomenti a favore della retribuzione e dell'indennità perdono di peso. Ricco o povero il cittadino eletto non avrebbe a consacrare che una parte del suo tempo e della sua intera attività, e certo con maggiore attenzione, al nobile ufficio di rappresentante.

Per conchiudere intorno all'argomento, quali sarebbero in Italia gli effetti del retribuire i rappresentanti? Date le attuali circoscrizioni elettorali, moltiplicati gl'inconvenienti della *corsa alla deputazione*, ed i commenti qui al lettore. Lo ammaestrino le passate elezioni, non esclusa l'ultima. Per secondo effetto si avrebbe un minore prestigio degli eletti agli occhi della popolazione. Si aggiungerebbero dunque alimenti nuovi alla sfiducia ed al malcontento che le invade contro ognuna delle nostre istituzioni politiche. Perchè illudersi? Questa è la triste realtà delle cose. Le popolazioni in massima parte sono indifferenti od ostili, il rimedio è necessario, il male intenso e pericoloso. Fa duopo moralizzare le masse, e non bastano le scuole, ci vogliono gli esempi, e questi che partano dal Governo e dalle classi dirigenti. Senza di ciò e sognando invece solo di nuove leggi capaci più che altro ad accrescere i senti-

(1) Eugenio Corbetta- Politica e libertà.

menti di diffidenza nelle popolazioni, ci possiamo preparare colle stesse nostre mani giorni affannosi. Il terzo ed ultimo effetto sarebbe quello di gravare ancora più il nostro bilancio. Lo potremmo? Sarebbe a chiedere alle popolazioni sulle quali gravano le tasse.

Auguriamoci dunque che l'annunziata possibilità d'un progetto di legge per retribuzione al mandato non abbia la conferma dei fatti, e che ad ogni modo i rappresentanti italiani abbiano sempre a rispondere in proposito come nel 1850 e nel 1874.

§ IX.

Le leggi d'incompatibilità sono necessarie? Chi scrisse *la démocratie c'est l'envie* non ne colse il principio. Avrebbe dovuto scrivere invece: *la démocratie c'est la Justice*. Non una legge di natura democratica, che non miri a questo fine di stabilire sovrana la giustizia nelle civili società.

Dippiù si può asserire che la storia della democrazia sia la storia del progresso in ogni epoca da quando il principio razionale e democratico greco affrontava il principio assoluto ed autoritario orientale fino ad oggi, tempo nel quale la democrazia combatte a difesa del suo principio contro l'orientale portato in Occidente durante l'Impero Romano, e modificandosi di secolo in secolo venuto in fino a noi nella Chiesa e nello Stato. I tentativi della democrazia riescono sempre felici? Questa è un'altra questione. Gli uomini furono, sono e saranno sempre

in lotte, le loro società stenteranno per raggiungere l'ideale democratico.

Udiamo Shakspeare nel suo sessantesimo sesto sonetto ed avremo un esatto quadro di quanto avvenga di sovente nella società:

« Stanco d'ogni cosa, invoco il riposo della morte. Stanco sì di vedere il merito nato mendicante, la vuota nullità assumere veste di spavalda, la fede più pura indegnamente smentirsi, l'onore con vergogna sfruttato, la castità delle donne prostituita per denaro, la virtù con ingiustizia infelice, la vera forza ridotta all'impotenza da un governo claudicante, l'arte imbavagliata dall'autorità, la stoltezza vestita da savio a farla da censore al talento, l'ingenuità trattata da stupidità ed infine il bene prigione e servo del male. Stanco sì di tutto ciò, vorrei morire, se morendo non dovessi lasciare il mio amore. » Anche la democrazia ha, per quanto vigorosa, a superare gli ostacoli che ci vengono dai vizii della nostra natura e spesso la corruzione invade anche essa. È vero la commedia di Aristofane: *Gli uccelli*, non è annoverata fra quelle d'indole politica, è vero che se pure così non dovesse giudicarsi, Aristofane di parte contraria è giudice sospetto, di democrazia, ma nullameno questa commedia è satira arguta, vivace dei vizii delle umane società, e l'autore li coglieva mentre Atene era retta a forma più che altra democratica. La democrazia di oggi non è quella di allora; i suoi intenti più elevati, ma come quella, avrà a lottare contro i vizii del tempo: Due sono le vie: i costumi e le leggi. Ho fede maggiore nei primi, ma è innegabile che le

seconde possano influire grandemente. E qui tronco l'esordio ed entro in argomento. Qual'è il fine di una legge sulle incompatibilità parlamentari? È necessaria? è utile? a quale limite estremo deve giungere? Prima d'intraprendere questo esame è da risolvere una questione pregiudiziale. Viola una tale legge il sovrano diritto degli elettori? Che vengano a sostenerci l'affermativa gli amici del suffragio ristretto è ameno: eppure si è veduto, perchè suppongono porre i democratici in contraddizione coi principii che propugnano. Tralascio che in ordine al suffragio non tutti quanti militano nelle file della democrazia hanno parere comune e vediamo piuttosto che debba intendersi secondo i principii democratici per sovrano diritto elettorale. Null'altro che il diritto di concorrere alla nomina dei legislatori secondo il sistema rappresentativo migliore. Ma ogni cittadino potrà senz'altro concorrere col suo voto a questa elezione? Ogni cittadino ne ha certo in potenza il diritto, ma perchè la legge glielo riconosca è necessario che abbia la capacità di esercitarlo. Questo è il principio che ho posto in altro paragrafo. Le applicazioni possono variare secondo l'indole, il grado di cultura, le tradizioni storiche e politiche ed i progressi d'un popolo. Quale il fondamento di questa limitazione? Come per la limitazione alla libertà, alla proprietà, il diritto altrui. Un tempo si riconosceva che il proprietario, come tale potesse usare ed abusare della cosa sua. Oggi invece per il nuovo fondamento più logico riconosciuto al diritto di proprietà, cioè per l'economico, la facoltà di abusare non si può difendere che malamente. Vicino

al diritto individuale sta il diritto sociale senza la cui tutela l'individuo indifeso non avrebbe agio a spiegare la propria attività. Ora è per dritto sociale che ad alcuni individui incapaci la legge non accorda l'esercizio del diritto di sovranità. Non è san-
cire una disuguaglianza, ma impedire che i destini di tutti non esclusi di coloro, cui si vieta l'esercizio del diritto politico, siano regolati anche indirettamente da chi ne fosse riconosciuto incapace. Non ignoro che l'esagerazione del principio può condurre ad esclusioni ingiustificabili, ma lo ripeto per il variare dell'applicazione non resta meno il principio. Ora come si vorrà sostenere che si violi il diritto di sovranità, quando si vieti ad un cittadino non già l'esercizio del diritto politico, ma la facoltà di una scelta riconosciuta per esperienza dannosa? Non gli si vieta di scegliere quel determinato uomo, ma l'uomo che ha quella determinata posizione sociale che per ragioni di pubblico interesse lo rende disadatto all'ufficio di legislatore. Lasci quella posizione e la sua incapacità cessa. Ora, ammesso il principio della limitazione, non vi sarà violazione della sovranità elettorale ogni qual volta una limitazione appaia necessaria, utile al bene pubblico, al conseguimento dell'ideale democratico, della giustizia nelle civili società, primo dato indispensabile nei loro governi. Qui la parola Giustizia s'interpreti pure secondo la traduzione della tanto calunniata scuola utilitaria, e si chiami se si vuole benessere. È vecchia sentenza dei Romani che l'utile ed il giusto non facciano a cozzi. Ma qual'è la necessità delle leggi in esame? qual'è la loro utilità? Le risposte pos-

sono esser brevi, ma perentorie. In questioni di tale natura è d' un principio che si disputa, ed ogni argomento si collega al principio.

Posto questo, le conseguenze discendono logiche e sicure. Cerchiamo qual sia il principio che deve guidarci. Uno solo : il principio della guarentigia. Garantire il diritto e la libertà, è stato sempre lo scopo costante della politica. Tutti i libri degli scrittori, tutti i rivolgimenti dei popoli affermano questa ricerca. Nella guarentigia del diritto, includesi quella dei mezzi materiali alla possibile dignitosa esistenza della persona umana, diritto alla vita, e per questo fine diritto al lavoro. Nella guarentigia alla libertà quella dei mezzi proprii a favorirne lo sviluppo nella sua manifestazione politica. Ora una delle verità affermate oggi dalle conclusioni della scienza politica si è che il legislatore d'un libero paese debba esser sottratto ad ogni dipendenza che possa limitarne per qualsiasi rispetto la libertà nell'esercizio del mandato affidatogli dalla sovranità nazionale. Questa verità è un corollario della teoria benintesa della divisione dei poteri. La necessità della guarentigia ha generato la teorica; la esperienza dei tempi diversi e dei popoli diversi ha aggiunto il corollario, ed i diversi parlamenti dei popoli più civili hanno le loro numerose incompatibilità. Anche qui le applicazioni variano, ma la necessità del principio è provata. Quale è l'utile di queste leggi? Incalcolabile negli effetti. Ma più che nella ragione di piena indipendenza degli eletti abbastanza risaputa la trovo nella divisione delle alte funzioni sociali. Il cumulo delle cariche fiacca, uccide talvolta le intelligenze ;

rende facile sempre il governo delle mediocrità coalizzate; stabilisce negli alti uffici della cosa pubblica un circoscritto monopolio sottoposto alle influenze dei pochi. Il paese ha bisogno di Professori che siano dediti per intero alla scienza; di Magistrati le cui coscienze non sieno perturbate dagli attriti della politica; di funzionarii che non disertino le pubbliche amministrazioni. Quale il limite di una legge d'incompatibilità? Secondo le premesse, niuno stipendiato sui bilanci dovrebbe esser legislatore. Ma i lumi di questi esclusi chi li porterà alle Assemblee? La frase come è venuta giù potrebbe servire all'umorismo, ma non me ne varrò. Questi timori sui pericoli di sottrarre tante capacità alle Assemblee sono vani e me lo dimostrano la storia dei Parlamenti, e primo del nostro. Fra coloro che guidano il Parlamento, che ne sostengono i lavori più difficili, quanti non sono dati a professioni libere?

Ma vi è dippiù. Passo a passo per la mancanza di queste note capacità, il paese sentirà il bisogno di chiedere ad ogni candidato, che si presenti alle urne, il suo passaporto con maggiore severità, e la legge avrà influito sui costumi. (1)

(1) Le leggi d'incompatibilità, e quella in votazione al nostro Parlamento pure vi si studia tendono anche a salvare le Assemblee dagli affaristi vera peste del sistema rappresentativo se per poco gli affaristi possono valersi dell'autorità che viene dal mandato politico.

§ X.

Abbiamo rapidamente veduto come si possa formare la Camera Elettiva. Siamo partiti dal principio della sovranità popolare che si afferma coll'affermarsi della personalità umana, la quale pone la nozione di dritto. Abbiamo trovato come conseguenza il suffragio universale. È superfluo aggiungere che la base della rappresentanza trovata nel diritto dei singoli esclude qualunque sistema di rappresentanza per casta o per classi. Il diritto politico si ha, quando non si incorra nelle incapacità riconosciute, si esercita indipendentemente dalla posizione parziale e dagli interessi minori che possiamo avere in una società. Dalle teorie dette discende un'altra conseguenza: l'amovibilità degli eletti. L'elezione è un dichiarare in modo solenne la fiducia riposta in un determinato individuo. Ma la fiducia è fatto conseguente dell'opinione favorevole che un uomo ispira di sè: muti il suo modo di operare e la fiducia, che lo circonda, diminuisce ed anche si perde del tutto.

Dippiù al buono si preferisce il meglio, e devesi lasciare il campo aperto ad elezioni più vantaggiose. Pure la durata nella funzione non deve eccedere in brevità. Ogni Assemblea rinnovata conserva per natura di cose degli antichi membri ed è utile valersi della pratica e delle tradizioni che essi possono in un tempo non troppo breve avere acquistato. Si è in base ad un tal principio di utilità che per molti corpi deliberanti si adatta la rinnovazione parziale. L'incapacità di rielezione non ha fondamento se non per speciali funzioni che possono aprire il

campo a grandi intrighi per grandi interessi. Così gli Stati Uniti d'America farebbero opera utile a dichiarare incapace alla rielezione, almeno per un numero di anni, il Presidente. Abbiamo risolte le principali quistioni che si presentano intorno alla composizione della Camera Elettiva. Alcune altre possono sempre presentarsi a seconda del testo delle costituzioni, ma si risolvono facilmente tenendo conto dei principii seguiti nella soluzione delle quistioni principali. Così ad esempio, se a proposito d'incompatibilità si chiedesse: che dei Ministri? risponderci che non trovo la necessità di violare la teorica della divisione benintesa dei poteri a loro vantaggio e che senza danno potrebbero rientrare nelle leggi d'incompatibilità. Qui ho contro di me l'esempio dei più degli Stati. Ma osservo che questa incompatibilità non si è sancita per le ambizioni dei legislatori, e che negli Stati dell'Unione americana non ha fatto cattiva prova. Tutti gli argomenti a respingerla si riassumono in quello già sostenuto da Mirabeau alla tribuna francese intorno alla necessità ed utilità di continui rapporti tra il potere legislativo e l'esecutivo. Ora l'impedire ai Deputati la via al Ministero non toglierebbe forza a questi rapporti. I Ministri egualmente tenuti, anche non membri del Parlamento, di intervenire alle sedute a presentare e difendere i progetti di legge proprii, ad accettare o respingere quelli d'iniziativa parlamentare. Egualmente soggetti ai voti di fiducia o di biasimo della Camera ed alle conseguenze di essi. Evitate solo le guerre di portafoglio che viziano e corrompono il sistema rappresentativo. La lotta dei

partiti più facilmente di principii che di persone, più leale, più morale. Ogni quistione dunque può essere risolta quanto alla *formazione della Camera* tenendo conto dei principii direttivi.

Possiamo, ciò posto, venire senz'altro alla seconda parte dello scritto : all'*Azione della Camera Elettiva*. Essere ed agire, ecco i due termini che abbracciano tutta la materia in discorso.

Le ragioni che fanno essere e muovere la Camera sono nei principii. La discussione di questi accompagna sempre nello scritto presente la risoluzione dei quesiti.

PARTE SECONDA

AZIONE

PART II SECOND

1871

PARTE II.

Azione

SOMMARIO — I Natura del Potere Legislativo — II Del Potere Costituente considerato come limite al Legislativo, ed in sè — III Delle funzioni spettanti ai Corpi Rappresentativi: divisione dei poteri — IV Della funzione moderatrice del Capo dello Stato — V Del Potere di Sindacato: completa l'azione della Camera — VI Prerogative della Camera in materia di finanza e di tributi — VII Attribuzioni e Prerogative speciali della Camera in rapporto al Capo dello Stato — VIII Responsabilità dei Ministri; Diritto di accusa; Questioni varie che vi si attengono — IX Per quali modi la Camera eserciti il suo Potere di Sindacato — X Prerogative della Camera per quanto riguarda la propria azione ed i modi di esercitarla; sue guarentigie e dei singoli Deputati; del regolamento — XI Sguardo riassuntivo.

§. I.

La Camera è formata; insieme al Re, ed al Senato esercita il potere legislativo, ma, come si vedrà nello svolgimento, è la prima ruota della macchina. Senza il Senato eserciterebbe sola le funzioni legi-

slative dei Parlamenti. Invece del Re la funzione moderatrice potrebbe essere rappresentata, ed in alcuni Stati lo è, da un Presidente; la sfera d'azione del Capo del Governo rimane la stessa e perciò il nostro discorso varrà tanto per le Monarchie che per le Repubbliche, rappresentative. Ciò partendo dai principii della sovranità nazionale. Se poi per regime costituzionale si voglia intendere esclusivamente un sistema di equilibrio fra una pretesa necessità di Monarcato ed una guarentigia di libertà, una specie di compromesso fra principii cozzanti, non c'intenderemo più. In ordine all'equilibrio dei Poteri è indispensabile avere nozioni chiare ed esatte. La costituzione determina la sfera di azione delle Funzioni pubbliche, le divide per guarentigia, infrena con una maniera di sorveglianza reciproca i possibili abusi di ciascuna, ma non può fare astrazione dalla natura delle cose. Ora la legge costante dei reggimenti politici insegna che se è possibile l'equilibrio non è tale che la prevalenza non sia da una qualche parte, c'insegna che sopra il meccanismo delle costituzioni vi debba essere un'autorità sovrana che sia come il complemento dell'intero sistema di Governo. Nelle forme rappresentative l'autorità sovrana non può risiedere che nelle Camere elettive. Queste non possono, non debbono rompere di proprio arbitrio i patti della Costituzione, ma nelle leggi li esplicano, li commentano, li piegano alla necessità del tempo interpretandone lo spirito. Non hanno nella divisione l'esercizio di tutto il Potere, ma pure sovrastano perchè rappresentano la nazione nella quale risiede la sovranità. Taluni scrittori, anzi i più mostrano un'i-

dea poco razionale della : *Divisione dei Poteri* : confondono cioè questa guarentigia nelle sue applicazioni, colle applicazioni del principio di Sovranità (1). Questa non è sostanzialmente esercitata che dal *Potere Legislativo* in quanto che le leggi mutate possono mutare i confini assegnati al *Potere Esecutivo*, e trasformare la maniera dei *Giudizii*. La divisione dei poteri non è altro che un frazionamento nello esercizio delle funzioni d'ogni *Potere Sociale*, frazionamento istituito a guarentia che un solo ordine di persone non abusi accentrando nelle proprie mani tutta l'autorità. Ma il *Potere Esecutivo* ed il *Giudiziario* non sono sovrani, sono, ripeto, semplici funzioni del *Potere Sociale*, e ne è chiara la dimostrazione. Sovranità indica potere superiore ad ogni altro e secondo il grado di civiltà d'un popolo viene da esso esercitato più o meno latamente. Alcune volte viene esercitata la sovranità da un solo o da pochi quando un popolo non ha affermato ancora il suo diritto, o se ne lascia spogliare. Ma sempre l'attributo della sovranità è il *fare la legge* mentre i limiti del *Potere Esecutivo* e del *Giudiziario* possono

(1) Da questa confusione, alcuni per necessità di logica sono venuti a negare la divisione dei Poteri. Le confutazioni sono fondate sull'equivoco. Alcuni poi hanno moltiplicato i Poteri. Anche grandi intelletti come il Romagnosi sono caduti in queste confusioni. Ogni funzione riconosciuta dalle costituzioni hanno chiamato Potere e le hanno dato i caratteri che al Potere sono propri. Dobbiamo, per essere sicuri della nostra teoria in proposito, prendere in esame lo Stato e vedere quali siano sempre in esso le attribuzioni del *Potere Sociale*.

di continuo essere ristretti od allargati (1). Si ha dunque nel Potere Legislativo la manifestazione attiva della Sovranità. Il Re non può sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne. Quando alla legge piega il Capo dello Stato senza eccezione alcuna, è inutile aggiungere che vi piegano tutti e che nella legge risulta uno dei caratteri che le sono necessari: l'obbligatorietà. Questa, insieme alla sua certezza, ne assicura l'impero e con esso una delle sostanziali differenze fra i regimi liberi e gli assoluti. La Camera rappresenta la nazione. Il Re ed il Senato quando partecipano all'esercizio del potere legislativo rappresentano anche essi la nazione. L'ammettere un diverso fondamento al Potere Legislativo è disconoscere la base, perdere ogni principio direttivo di logica politica, ritornare, come ho già detto a proposito della Sovranità, alle teoriche della forza di pretesa divina od umana.

Gli Inglesi hanno chiarissimo il concetto della delegazione dei poteri. Per essi ogni uomo partecipa alla formazione degli atti del parlamento

(1) Qui a scanso di equivoci bisogna intendersi bene. I confini di ciascun Potere possono venire ristretti od allargati, ma la divisione non è creazione arbitraria. Da Aristotile a noi; dai reggimenti più antichi fino ai moderni si vede il Potere Sociale presentarsi sotto una triplice forma — Il comando della legge — La legge posta in atto — i giudizi dei fatti secondo le leggi — La sovranità è una, la legge è una, ma le funzioni sono divise. Dividerle poi è rispondere al modo naturale, col quale funziona in tre momenti diversi il Potere Sociale.

perchè vi si trova presente col mezzo dei suoi rappresentanti. Nella delegazione del potere legislativo non si vede solo l'esercizio della sovranità nazionale ma ne appare, se così può dirsi, l'*unità di questa sovranità medesima*. La costituzione politica non deve di necessità rispondere alla conciliazione di principii arbitrariamente posti. L'elemento monarchico ed aristocratico può esistere in un determinato momento storico. Dirò dippiù la storia della civilizzazione in Europa ci mostra una continua lotta esplicativa dei tre elementi: monarchico, aristocratico e democratico (1). Ma le lotte conducono alle soluzioni. La vittoria è incontestabile sorrida al principio democratico come al più razionale. La forma mista non può essere che transitoria. Porla come dottrina assoluta è errore. La sola teorica madre di conseguenze logiche è quella della sovranità nazionale. Ora *la sovranità è una, la nazione è una, e ne discende che la costituzione deve rispondere alla*

(1) Il Regno di Carlo Magno può essere considerato come il punto di partenza di questo movimento storico. È a considerarsi poi l'aristocrazia feudale prodotta del privilegio e della conquista. I Comuni rappresentano l'elemento democratico. Le lotte s'impegnano fra il principio aristocratico ed il democratico; l'aristocratico ed il monarchico; Carlo V e Luigi XIV, personificano la vittoria del Monarcato. La lotta s'impegna di nuovo fra l'elemento monarchico unito all'aristocratico pienamente trasformato ed il democratico. L'esplosione di questa lotta si può studiare nella rivoluzione Francese. Ciò in ordine ai tre principii. Quanto agli elementi della civilizzazione in Europa sono in massima: le tradizioni della civiltà latina, lo spirito individuale dei germani, l'influenza della Chiesa.

forma affermata dalla coscienza nazionale. Questo modo di vedere non esclude alcuna delle possibili origini dello Stato, le riconosce anzi e le spiega, ammette l'evoluzione storica, non nega e non esagera la forza dell'azione umana. La delegazione del potere legislativo poi non è alienare la sovranità. È il più lato sviluppo dato alla rappresentanza. Quali sono i confini posti al potere legislativo delegato? Qui è anzi tutto ad esporre la dottrina del Potere Costituente.

II.

Il Potere Costituente è quello che determina la costituzione dello Stato. È il più grande atto di sovranità (1). Razionalmente dunque lo può esercitare solo la Nazione. Storicamente le costituzioni degli Stati hanno avuto origini diversissime. In Inghilterra il Parlamento ha svolto con Atti successivi la costituzione basandosi sui proprii diritti di rappresentanza. In Francia ora i Re, ora le Assemblee hanno esercitato di fatto il potere costituente. Tuttavia il principio che vi prevale è che il Potere Costituente passi i confini posti al Potere Legislativo. La Costituente Francese lo affermò tanto da decretare che i

(1) Anche il *Potere Costituente* viene negato da taluni scrittori. In essi la negazione è una conseguenza dei loro modi d'intendere la sovranità ed il suo esercizio. Ma l'esistenza di questo potere è dimostrata dalla storia con fatti, nomi e date.

suoi membri non avrebbero fatto parte della prima Assemblea Legislativa. Nei più degli altri Stati d'Europa le costituzioni furono strappate dalla forza di una rivoluzione o dei tempi ai Principi, sicchè il loro principio informativo rimase di fatto incerto, indeterminato. In diritto, è inutile ripeterlo, la sovranità non risiede che nella nazione.

Occupiamoci dell'Italia. Lo Statuto sotto al quale viviamo è quello promulgato da Carlo Alberto il 4 Marzo 1848. La nazione lo ha accettato in massima nei suoi plebisciti.

Potrebbe ora una delle Legislature abrogarlo? Se in un momento di crisi politica gli elettori dassero ai loro Deputati il mandato di procedere ad un nuovo patto costituzionale non ci sarebbe questione possibile. La sovranità nazionale avrebbe dichiarata la sua volontà: quella Legislatura avrebbe incontestato il Potere Costituente. Fuori di questo caso il Parlamento deve stare nella costituzione accettata solennemente dal paese. Agire altrimenti sarebbe sorprenderlo. È vero che i Rappresentanti siano gli eletti del popolo, le persone di sua fiducia, i migliori della nazione; ma d'altra parte questo stato di cose può mutare: in un dato momento politico l'Assemblea può non rappresentare più l'opinione del paese. *L'amovibilità* della funzione lo prevede e vi porta rimedio. Dipiù una generosa impazienza od una paurosa reazione possono dominare una maggioranza parlamentare. La costituzione dovrebbe dunque essere in balia di tante possibili vicende? L'esempio del Parlamento Inglese non prova molto. Può tutto, si è ripetuto, meno che *mutare i sessi*. Ne convengo, ma bisogna

studiarlo in tutta la sua storia. Nelle epoche più burrascose al manifestarsi d'un bisogno, al prodursi d'una idea ne è stato l'interprete fedele. Nelle sue fiere lotte colla Corona difendeva le conseguenze della Magna Charta. Il suo metodo é stato successivo; sonosi aggiunti statuti a statuti, secondo la congiuntura, di giorno in giorno, per cinque secoli da Giovanni senza Terra fino a Guglielmo; Gli antecedenti d'ogni sorta sono usciti dalla stessa fonte e ne sono usciti confusamente senza piano, senza teoria, senza sistema; il Parlamento sola autorità che vegliasse ai sociali bisogni, registravali quali manifestavansi, senza che vi fosse altro ordine possibile fuorchè l'ordine cronologico. Tutto procedeva dal Parlamento ed il Parlamento non procedeva da nulla. Quando gli Inglesi proclamarono la sua onnipotenza, fecero della necessità un principio e tradussero la loro storia in assioma. (1) In Inghilterra tutto il potere del Parlamento è *tradizionale*. Si è perciò che i limiti alla sua onnipotenza sono anche tradizionali. Quando il Parlamento inglese muove in armi contro il Re la lotta è nella nazione. Quando sancisce coi suoi Atti riforme fondamentali, queste sono già nello spirito dell' Inghilterra. (2) I costumi, le leggi minori, le

(1) Hello. Du regime Constitutionnel Volum II Capo I.

(2) Quando il Parlamento Inglese mutò la dinastia proclamando gli Orange prese il nome di : Assemblea Costituente.

abitudini; le tendenze, l'idee radicate, l'origine, confondono nel Parlamento inglese i due Poteri Costituente e Legislativo. Presso di noi sarebbe un pericolo costante. Non abbiamo come gli inglesi nel sangue il rispetto alla legalità, criterii esatti di ordine, di progresso, di ciò che sia un reggimento libero. Ma se il Potere Legislativo deve essere per noi qualche cosa di meno del Potere Costituente si può dire che gli articoli dello Statuto siano per lui confini estremi ed inviolabili? Certo sarebbe meglio. Agli Stati Uniti d'America la Costituzione Federale, e le singole costituzioni degli Stati sono inviolabili. Il Potere giudiziario veglia a che non se ne alteri lo spirito. Il Potere Costituente è di fatto nel popolo. Certo è meglio, ma a noi lo ha reso impossibile l'origine del nostro Statuto venuto dalla Corona e non da legittimi rappresentanti investiti dalla nazione del Potere Costituente. Esaminiamo come il nostro Parlamento sia uscito dallo Statuto e stabiliamo un criterio generale, un principio direttivo. Io non potrò che annunziare i fatti. La loro discussione mi condurrebbe a trattare le questioni le più complesse del diritto pubblico. Questo farò ma non nel presente scritto d'argomento tutto speciale. L'art. 19 a proposito della Lista Civile prescrive: « la dotazione verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima Legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono »

Il nostro Parlamento ha secondo i casi provveduto senza tenere conto delle circostanze volute dallo Statuto. L'art. 31 *guarentisce il debito pubblico e dichiara ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori inviolabile*. L'imposta ha alterato le condizioni

del prestito. Con ciò non dico che non vi sia stata ragione sufficiente a porla. Fra le imposte la ritengo una delle più eque veduti i vantaggi dei possessori di rendita sopra ogni altro ordine di capitalisti non meno gravati, e tanto più utili alla ricchezza nazionale come produttori. La trovo poi giustificata perchè la rendita è imposta per i motivi della tassa generale *sulla ricchezza mobile*. Ma dallo Statuto si esce perchè *l'inviolabilità è di natura assoluta*. L'art. 40 pone come necessaria all'eligibilità politica, l'età di trent'anni. Da taluni progetti di riforma elettorale presentati ora da questo ora da quel membro del Parlamento rilevo che l'articolo 40 non avrebbe mai costituito ostacolo per portare l'eleggibilità a 25 anni (1). Qui osserverò che la legge elettorale è legge costituzionale. Intanto il nostro Statuto meno talune generalissime disposizioni rimanda alla legge. L'attuale non fu opera delle Camere. Il nostro Parlamento non ha mai dubitato del suo diritto di riforma malgrado l'art. 82 dello Statuto nel quale il Re si riservò il diritto di fare la legge elettorale e quelle sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale, sul riordinamento del Consiglio di Stato. L'art. 50 pone la gratuità del mandato. Più d' un progetto porta il principio contrario. Il Parlamento fa astrazione dallo Statuto. L' art. 76 *istituisce la milizia comunale*; oggi questa milizia non esiste più. Fino a qui ho parlato di talune disposizioni tassative. Allarghiamo la questione. Il primo articolo del-

(1) Vedi, ad esempio: Progetto Crispi e Petruccelli presentato nel Maggio 1854.

lo statuto fa della religione cattolica , apostolica , romana quella dello Stato. Le conseguenze di una religione dello Stato innumerevoli. L'art. 28 non è che una conseguenza disciplinare di secondo ordine (1) Il Parlamento italiano non ha svolto il principio posto dall' art. 1° dello Statuto. Ha sempre anzi nelle sue leggi fatta astrazione da qualunque carattere religioso dello Stato. Non avrebbe potuto agire altrimenti senza porsi, per stare allo Statuto, in controsenso dei tempi e del significato vero dei nove plebisciti.

Ripeto sarebbe stato meglio rifare la Carta , ma era possibile convocare una Costituente nel periodo politico che abbiamo attraversato? Lo Statuto è stato come una bandiera intorno a cui si raccolgono forze sparse per un fine comune di mutamenti, salvo poi a non intendersi sul loro significato.

Ciascuno di noi ha letto nello Statuto ciò che ha voluto come nella formula accorta di Cavour: —Libera Chiesa in Libero Stato —ed il Parlamento ha fatto e farà leggi senza preoccuparsi degli articoli dello Statuto. Non è il miglior sistema. Romagnosi coglieva felicemente il lato debole di questa onnipotenza parlamentare. Se deve esistere una guarentigia per la nazione rispetto al governo , deve pure esistere una guarentigia per la nazione rispetto ai suoi rappresentanti. Può essere che le vicende dei tempi o

(1) Art. 28 — Tuttavia le bibbie , i catechismi , i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.

l'esperienza facciano conoscere la necessità di aggiungere o di levare qualche cosa all'atto costituzionale ma, è chiaro che ciò non dovrà essere fatto che per autorità della stessa nazione presso la quale sta esclusivamente l'emanazione, la conservazione e l'ultima sanzione dei poteri stabiliti (1). Presso di noi è stata una necessità politica l'onnipotenza parlamentare e tanto più che lo Statuto accompagna ogni affermazione di principii con una formula restrittiva che apre la via a leggi speciali. *La libertà individuale è garentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti DALLA LEGGE e nelle forme che esse prescrive.* Bastava dire: la libertà individuale è garentita; la seconda parte pone ogni restrizione, purchè sancita *con legge*, al di sopra del principio. La stampa sarà libera, *ma una legge ne reprimerà gli abusi.* Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può avere luogo *se non in forza d'una legge.* Il diritto di associazione e riunione è garentito *colle norme stabilite dalle leggi.* Una legge speciale manca ancora, od ogni Ministro dell'Interno applica in proposito i suoi criteri d'ordine pubblico. Nulla di più incerto e di più arbitrario. Il Parlamento ha avuto piena onnipotenza e ne ha usato ed abusato. Partiamo dai principii. Che cosa è la Carta? *Guarentigia.* Quando il Parlamento ha tutelata la *guarentigia* ha usato del suo potere, così nella sua lotta contro la Chiesa. Quando ha violata la *guarentigia* ha abusato, così quando votava una legge eccezionale di

(1) Scienza delle Costituzioni parag. 48.

sicurezza pubblica. Nulla può giustificare la violazione della Guarentigia. Il dire che mali estremi richiedono rimedii estremi non è spesso che un sofisma, lo è senz'altro in materia di libertà. La legge eccezionale crea l'arbitrio delle polizie ed implica la legge dei sospetti. I colpi dell'autorità, sia per corruzione dei bassi agenti, sia per false denunce, sia per fallaci indizii, sia per timori infondati, possono ricadere e ricadono anzi più facilmente su cittadini pacifici e destituiti d'ogni influenza buona o cattiva, che su i meritevoli delle accuse, perchè per solito più ricchi di appoggi, più addentro nel personale di polizia e dei suoi mezzi. La legge eccezionale è legge di terrore. Il terrore è modo di rivoluzione, non di governo. I Governi devono creare un'ambiente proprio alle migliori condizioni di esistenza civile e prima d'ogni altro devono perciò essere morali e moralizzare. Le leggi eccezionali invece coll'arbitrio ed il sospetto, spandono la immoralità in ogni fibra del corpo sociale.

Ma se l'insegnamento, se le taglie, (1) se le leggi arbitrarie nulla valgono, come potrà liberarsi un paese da quel male nella pubblica sicurezza definito per acuto? È una quistione di polizia ma di alta polizia, è quistione di concetto unico di unica direzione. Bisogna che l'uomo posto a capo di questa impresa del ridare la sicurezza ad un paese intenda la polizia non solamente nel senso volgare di mera

(1) Della taglia mezzo immorale e vergognoso non è qui il luogo di discorrere.

vigilanza e repressione, ma in quello suo vero e proprio di prevenzione. Deve perciò servirsi di tutti quei mezzi atti a combattere in ogni classe di cittadini l'ozio e senza ingerenza, aiutando solo le utili istituzioni, tutelarne e dirigerne quasi l'educazione domestica e pubblica; deve vegliare alla coscienziosa e severa applicazione delle leggi, deve infine prestare l'opera sua a tutto ciò che tenda ad eliminare la povertà, perciò all'agricoltura, ai commerci, alle industrie. Ma le leggi di eccezione riescono più a danno che utili. Si giunge a colpire il tristo, ma insieme quanti innocenti non possono essere travolti dalla corrente di repressioni energiche sì, ma precipitose? Oggi la legge d'eccezione si userà contro coloro che cadano nel codice penale, domani contro gli avversarii politici. L'arbitrio non ha confini e gli attentati alla libertà preparano attentati nuovi. Il concetto della guarentigia si annebbia e la libertà individuale è perduta. Il nostro Parlamento può dunque nelle leggi svolgere per non dire modificare lo Statuto, ma quando dimentica che le Costituzioni stanno precipuamente a guardia dei diritti individuali abusa del suo potere.

Stabiliamo da questo rapido esame il principio direttivo.

Dove la Costituzione è opera della nazione, dove tutte le leggi *costitutive* vi trovano luogo il Parlamento non può non deve uscire dai confini della Costituzione. Dove per necessità gli è forza dettare *legge costitutive* non deve mai perdere di veduta i principii della sovranità nazionale e la guarentigia dei diritti. In omaggio alla prima non po-

trebbe mutare la forma del governo, in omaggio ai secondi deve svolgere lo Statuto nel senso delle più ampie libertà (1). Ecco dunque il primo limite alla potenza dei Corpi Rappresentativi ne' quali risiede il Potere Legislativo.

III.

Il secondo limite è riposto nelle funzioni spettanti ai corpi rappresentativi. Determinandole avremo anche un'idea esatta di ciò che sia la legge emanata dal Potere Legislativo.

Premetto che come il Parlamento ha dei limiti nella sua azione, così ha anche un potere generale su tutto l'organismo della cosa pubblica che si chiama Potere di Sindacato. Di questo ci occuperemo più sotto. Qui diremo della vera e propria funzione legislativa.

Non tutti i corpi rappresentativi si sono mante-

(1) Da noi dunque sarebbe in atto la teoria dell'Ahrens « Il potere legislativo si può manifestare sotto due forme: » *come potere costituente quanto alle leggi ed alle istituzioni fondamentali e come potere legislativo che formula i principii generali destinati a regolare tutti i rapporti o genere particolare di rapporti fra i cittadini ma quando un organo dello Stato scompare, quando un re è detronizzato, quando una dinastia si spegne la sovranità nazionale agisce come potere rigeneratore.*

Questo *potere rigeneratore* non è che il costituente. Solo in una Costituzione io non lascerei il potere legislativo statuire sulle leggi costitutive.

nuti in questa limitata sfera d'azione, ma io esamino le questioni secondo i criterii che mi appaiono i migliori. Tutte le ragioni che militano in favore della divisione delle funzioni si devono addurre per limitare il potere delle Assemblee.

Il principio generale è che non debbano amministrare nè giudicare. L'amministrazione deve darsi al Potere che fa eseguire le leggi ed i giudicati. Questo solo ha per la sua naturale organizzazione l'attitudine a far penetrare in ogni zona dello Stato l'azione delle leggi. I rappresentanti vegliano certo agli interessi generali e speciali dello Stato e conoscono i bisogni locali delle provincie che li eliggono, ma certo un'Assemblea temporanea, formata coi criterii più disparati, animata spesso da passioni politiche, è meno atta di un'amministrazione propriamente detta a studiare gli interessi generali e speciali dello Stato. Un'Assemblea Legislativa che forma nel suo seno *Commissioni Esecutive* non tarda a corrompersi. Si è inteso il bisogno di leggi d'incompatibilità parlamentare per porre argini alle influenze del di fuori. Si vogliono chiudere le porte dell'Assemblea agli intrighi d'interessi, all'affarismo, alle cupidigie personali. S'immagini cosa minaccia un'Assemblea nel cui seno il giuoco degli interessi è continuo, illimitato. La guerra di portafogli ha almeno ostacoli; ristretto è in un'Assemblea il numero di coloro che hanno vita pubblica ingegno, autorità, influenze sufficienti per aspirare alla carica di ministro, le lotte dei partiti sono secondate ma non determinate dalle ambizioni parlamentari; una legge d'incompatibilità che tolga

ai Rappresentanti di conseguire cariche ed onori taglia i passi agli ambiziosi per farsi partigiani. Ma un' Assemblea investita di Potere Esecutivo è campo aperto a tutte le ambizioni grandi e piccole, nobili e basse, a tutti i compromessi, a tutte le corruzioni, a tutti gli arbitrii. Le leggi in simili Assemblee si risentono sempre dell' esclusiva influenza di coloro che sperano esserne gli esecutori. L'amministrazione non è condotta più da uomini capaci che vi giungano per lunghi servizii, per concorsi, per valore provato. Ogni uomo ha un' alta idea, di se, e quando può chiedere non misura le proprie forze. Il grande diritto che garentisce dagli abusi del Governo, il diritto di Sindacato che ha il Parlamento, non si esercita più. Vi è un potere unico. E questo potere unico sia anche l' espressione più vera della volontà nazionale manifestata alle urne, non tarda a divenire tirannico.

L' Assemblea investita d'ogni potere quando è legittima rappresentante della nazione si comprende, si spiega, si accetta in un' ora di crisi politica. La rivoluzione per il popolo o contro di esso ha sconvolto lo Stato, i poteri più non funzionano, i nemici della patria esterni alle frontiere od interni in partiti furenti minacciano, tutto è messo in discussione, ogni principio d'ordine pericola: in quest'ora può si, la rappresentanza nazionale esercitare senza usurpazioni tutti i poteri. È una dittatura, ma d'ordine più elevato, di legittimità meno incerta della personale, Ma guai se la dittatura intenda divenire forma di governo: la libertà è perduta. Nell'ora del pericolo l'unico potere legittimo possibile provveda,

ma passata quell' ora svaniscono nelle Assemblee i santi entusiasmi e tornano i pericoli tutti di un potere assoluto. Funzione delle Camere è deliberare e sindacare. Quando deliberano è dannoso possano stabilire anche i regolamenti per l'esecuzione delle leggi che sanciscono.

Io non sono poi collo Stuart Mill quando vorrebbe che le Camere si limitassero ad approvare o no le leggi, lasciandone la formazione affidata esclusivamente ad un corpo speciale.

Le Camere che facciano anche i regolamenti per l'esecuzione delle leggi entrano in tutti i particolari dell'amministrazione. È lavoro speciale, minuto che richiede tempo e cognizione piena della pratica amministrativa. In seno alle Assemblee si troverebbero certo uomini atti a redigerli, ma le persone che regolano l'intero meccanismo amministrativo possono sempre redigerli in modo più rapido e completo. Dippiù la legge è informata a principii direttivi, il regolamento ad utilità pratica. Il mutare una legge sposta grandi interessi e richiede forma solenne. Il modificare un regolamento non altera, quando non si violi la legge, le ragioni dell'opera legislativa. È in pratica che l'amministratore studia gli effetti di un regolamento e vede quali modificazioni richieda a raggiungere i fini della legge. Rimandare lo studio dei regolamenti alle Camere è togliere tempo e cure ai più gravi lavori legislativi. Per questi motivi è utile lasciare al Potere Esecutivo il redigere i regolamenti. Le Camere hanno sempre il potere di sindacarli.

Non vengo poi nella detta opinione di Stuart Mill perchè le sue obbiezioni pratiche alla possi-

bilità di leggi redatte con criterii, sani completi non contraddittorii per parte dei corpi deliberanti, si risolvono col formare in seno alle Assemblee un regolamento che risponda alle esigenze della unità del lavoro legislativo, e della divisione particolare in questo lavoro.

Al Potere Esecutivo si lascia, col consentire anche a lui l'*Iniziativa* delle leggi, campo aperto a quelle proposte che abbia nella pratica amministrativa riconosciute utili o necessarie. Per difendere queste leggi innanzi il parlamento nel modo più efficace non manca il mezzo quando la discussione di esse vuoi per tecnicità di questioni, vuoi per altri motivi non voglia essere sostenuta dai ministri. Ne è una prova il sistema italiano che consente al Re la nomina di un Commissario per sostenere innanzi al Parlamento una determinata legge. Vi è dippiù: il diritto d'iniziativa delle leggi da parte dei rappresentanti che, per la natura della rappresentanza, è esercizio di sovranità delegata, sarebbe ferito al cuore. È lo stesso chiedere che sia apparecchiata una legge e formarla? La confusione delle leggi inglesi non regna nei soli: Atti del Parlamento. È effetto di una legislazione d'origini confuse, secolare, d'usi persistenti malgrado leggi, di leggi abrogate e richiamate quasi in vita dall'uso. E malgrado ciò dal Parlamento inglese esce ancora di frequente tale luce nelle discussioni come nella formazione dei *bill* che male si comprendono le obiezioni del grande scrittore.

Alle Assemblee vanno, l'esperienza ce lo dimostra le maggiori capacità, le *specialità* più note del paese. Quali migliori giudici in materia di legislazione?

Gli uomini tecnici, pratici, *speciali* propongono, preparano, discutono, combattono difendono i progetti di legge; una grande Assemblea di persone per lo più illuminate delibera. Lo Stuart Mill continua: La « necessità di questa precauzione erasi fatta sentire anche nella democrazia ateniese. Presso di essa nei tempi della sua maggiore potenza, l'Ecclesia popolare poteva votare gli *Psefismi*, ch'erano il più delle volte decreti riguardanti speciali materie di polizia; ma le leggi propriamente dette non potevano sancirsi o mutarsi che da un'altro corpo meno numeroso detto il *Nomothetae* cui incombeva eziandio il rivedere le leggi nel loro complesso e provvedere che concordassero fra loro » (1). Anche i più grandi intelletti vagheggiando un'idea favorita perdono talvolta di vista i rapporti necessari delle cose. Male si adduce quì l'esempio di Atene mentre non parliamo di assemblee generali del popolo ma di scelte e limitate Assemblee Rappresentative. Togliere a queste il pieno esercizio del potere legislativo sarebbe menomarne l'importanza anche come potere sindacale, non in diritto ma certo in pratica; sarebbe disconoscere che il Parlamento in taluni casi agisce per quei motivi medesimi che fanno accusare il Giurì di verdetti parziali. La coscienza sociale collettiva ha spesso delle manifestazioni spontanee come la coscienza singola. Si crede senza discutere. Si delibera sotto un'influenza che si subisce e non si è pienamente compresa.

(1) Stuart Mill, del Governo rappresentativo, Capitolo V.

Abbiamo dimostrato che le Assemblee deliberano ma non amministrano. Così deliberano ma non giudicano bene inteso si parla di giudizi civili, commerciali, penali, contenziosi, si parla dei provvedimenti affidati alla giurisdizione del Magistrato, si parla della funzione giudiziaria propriamente detta; *Il giudizio sindacale, il giudizio politico* appartengono ad un altro ordine d'idee. Perché il Potere Legislativo non deve esercitare la funzione giudiziaria? Il primo fa la legge l'esecutivo la pone in atto, il potere giudiziario decide sui rapporti giuridici. Il Potere Legislativo se avesse anche le funzioni giudiziarie perderebbe d'un canto la pratica di dettare la legge astrazione fatta da ogni particolarità di casi singoli; renderebbe d'altro canto poco sicura ogni *posizione di dritto* dei cittadini perchè tentato sempre *giudicando* di rendere la legge (1). Il Potere giudiziario deve vegliare a che

(1) Non si deve mai perdere di vista che l'essenza vera e propria del potere giudiziario è di custodire la legge, proteggere il diritto. Anche col sistema dei giurati e lato quale l'ebbero i romani il *judex* (in quei casi era il giurato) non completa il giudizio. *In jure* decide il magistrato. Il potere giudiziario a seconda le costituzioni vede sviluppato più o meno il suo principio. Per esempio vi è dove può nelle singole controversie semplicemente non tenere conto di decreti e regolamenti del Potere Esecutivo che reputi fatti contro la legge e dichiararne l'illegalità. Così è da noi. Dove il Potere Legislativo *non può modificare la costituzione* può il potere giudiziario dichiarare *l'incostituzionalità* d'una legge. Vi è dove è costituito un vero e proprio tribunale di appello per la custodia delle leggi costituzionali, per il controllo delle leggi che le violino, per sedere arbitro fra gli altri poteri. Tale è la Corte Federale degli Stati Uniti d'America.

nei rapporti dei cittadini non solo, ma dei cittadini coll'Amministrazione (1) non si violino le leggi. Ora le Assemblee che esercitano il Potere Legislativo hanno il diritto di Sindacato su tutta l'Amministrazione. Ne consegue che il legislatore che siede giudice dell'amministrazione può facilmente portare nei suoi giudizi i criterii politici che ne regolano la condotta nell'Assemblea. Tutto ciò senza pure tenere conto della diversità delle funzioni e della specialità delle attitudini, della utilità di fare della magistratura un corpo tutelato da ogni influenza che possa perturbarla nell'esercizio della sua missione delicatissima (2). Così in

(1) Ne consegue che viola i principii della divisione dei poteri e diminuisce la guarentigia ogni legge per la quale un organo estraneo alla Magistratura giudichi le controversie insorte intorno all'operato che si reputi illegale da parte dell'Amministrazione. Si è in ordine appunto a questi principii che l'ultima legge votata dal nostro Parlamento sui conflitti d'Attribuzione merita ampia lode. Quando nelle controversie coi privati il governo elevava il conflitto d'attribuzione ne era giudice il Consiglio di Stato, corpo che, dice l'onorevole Mantellini, se non amministra è pur sempre il primo nell'ordine amministrativo; e nel quale diventa *giudice il consulente*. Colla nuova legge giudice del conflitto è la Corte di Cassazione a Roma.

(2) In Italia questo scopo non fu raggiunto. I Magistrati furono visti prendere parte alla lotta politica in seno alla Camera e ne fu scemato il loro prestigio come giudici perchè il sospetto della parzialità politica li ha feriti. Dall'altro è l'ingerenza del Potere Esecutivo che paralizza od anche annulla i buoni effetti cercati nella divisione delle funzioni. La nostra legge sull'ordinamento giudiziario fa quest'ingerenza completa coll'art. 129: « Il Pubblico Ministero

base a questo criterio, dei diversi sistemi per costituire la magistratura preferisco quello della nomina su

è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria ed è posto sotto la direzione del Ministro della Giustizia » Sono poche parole ma bastano a gettare la confusione nelle idee, il disordine nel nostro sistema costituzionale.

La guarentigia che deve accompagnare il sistema rappresentativo, che è riposta nella *divisione dei poteri*, viene esclusa quando il potere esecutivo abbia presso il giudiziario il suo rappresentante rivestito di carattere pubblico, ed armato di autorità. Non ignoro che questa prima considerazione parrà di nessun momento a coloro i quali negano la *divisione dei poteri* e deridono l'intera teoria che ne consegue, accusandola di puro idealismo. Ma nella discussione va tenuto conto solo dell'opposizione di chi ha comprese le teorie che combatte. Ora è ad osservarsi che gli scettici intorno alla guarentigia che viene dalla *divisione dei poteri*, ne hanno sempre frainteso il significato. Essi credono che per essa si voglia conseguire una demarcazione geometrica delle funzioni dei varii *Poteri* al fine di conseguire un equilibrio, per dir così, meccanico. Il concetto tuttavia della *divisione dei Poteri* è diverso. Per essa invece vuolsi elevare barriere contro i facili e possibili abusi di un potere col controllo degli altri. Ora del Legislativo, del Giudiziario, dell'Esecutivo, quest'ultimo potere ha presso noi la maggiore facilità agli abusi. Frena quelli del Legislativo l'essere diviso il Parlamento in due rami, l'esistenza nel suo seno dei diversi partiti, il dover render conto ai collegi elettorali. Frena quelli del Giudiziario la indole stessa delle sue funzioni, le quali vengono nobilmente adempiute ogni qualvolta non voglia ingerirvisi un potere invadente che deve rimanervi estraneo. Questo potere è l'esecutivo. Dovrebbe essere frenato dal Parlamento, e spesso lo è, ma a porre argine alla sua potenza se in

proposta di collegi giudiziarii politici ed amministrativi. L'elezione governativa produce sempre l'influenza

seno al Parlamento abbia per sè una fida maggioranza, è necessario che siagli di freno anche il potere giudiziario, al quale spetta decidere in ogni vertenza in modo da custodire la maestà delle leggi. Ora dato il nostro sistema giudiziario, nel quale dal potere esecutivo dipende la traslocazione e la promozione dei magistrati, il Rappresentante di detto potere non viene ad esercitare nell'ordine giudiziario un' autorità che viola la *divisione dei poteri*, aumentando la forza all' Esecutivo, e togliendo la piena libertà della sua azione costituzionale al Giudiziario? E fosse anco diversa la organizzazione della Magistratura, od indipendente dal potere esecutivo, a molta maggior ragione il Pubblico Ministero non dovrebbe esser presso di esse il rappresentante del potere esecutivo, dacchè ciò costituirebbe sempre per quest'ultimo un privilegio ingiustificabile; privilegio, la cui assurdità chiara apparisce, per poco che si consideri che per cento ragioni diverse può essere il potere esecutivo tradotto in giudizio nella persona dei suoi agenti. Si grida contro di ciò che si caricano le tinte che i Giudici sono tutelati abbastanza dalla inamovibilità di grado, che le attribuzioni disciplinari del P. M. costituiscono un controllo e non un' ingerenza, perchè fare istanze per provocare un giudizio non significa giudicare. Quanto al caricare le tinte è questa un' accusa che può dichiararsi ragionevole solo quando si dimostri che mai sieno avvenuti gl' inconvenienti lamentati. Ed allora si viene a citare nomi e fatti, e sorge la disputa sulla valutazione di questi fatti. Da questo momento l' accusa cade, perchè ogni ordinamento che apra, anche solo virtualmente, l' adito agli abusi con facilità, deve essere riconosciuto per pessimo costituendo una continua minaccia. Che i Giudici siano abbastanza tutelati dall' inamovibilità di grado, parmi asserzione tr. ppo facile. Il costringere un Magistrato che può

dall'alto; l'elezione popolare fa che il giudice non abbia la fiducia di tutti ma solo quella dei suoi elettori.

avere anche famiglia, e numerosa, a portarsi da un' estremità dello Stato all'altra od il privarlo, malgrado i suoi meriti e l'anzianità, della promozione che gli potesse spettare, non è lieve minaccia. È vero che il Giudice può resistere alle pressioni che gli possano venire dal Ministro di Grazia e Giustizia e subire dignitosamente la persecuzione, aspettando Ministri migliori, ma ciò non toglie che l'ingiustizia non venga consumata, e che altro più fiacco non possa farsi influenzare. Per ciò che si attiene alle istanze del P. M. in materia disciplinare è ad osservarsi che la istanza di chi la muovesse, per ordini superiori, troverebbe presso il Magistrato chiamato a conoscerne l'appoggio dall'alto, per quelle ragioni di non completa indipendenza dei Giudici ora dette. La Giustizia, si dice, emana dal Re, in nome del Re si pronunciano le sentenze, il Re è quello che nomina a tutte le cariche dello Stato, il Re è il capo del potere esecutivo, o meglio, egli è il potere esecutivo medesimo, e ne adempie le funzioni per mezzo dei suoi Ministri: di qui discende che nelle sue mani sia riposta l'alta direzione della cosa pubblica, che a lui siano affidate tutte le pubbliche amministrazioni, sia per reggerle, sia per sorvegliarle. Tutto ciò egli fa per mezzo dei suoi Ministri, i quali pertanto sono responsabili innanzi al Parlamento. Togliergli il mezzo di controllare l'amministrazione della giustizia è ledere il concetto di quella sovranità, di cui egli è dalla costituzione investito, è menomargli la forza perchè egli possa attendere a che la Giustizia sia bene amministrata; sottrarre la Magistratura a qualsiasi sorveglianza è correre il pericolo di farne un potere sovrachiatore. Il Ministro di Grazia e Giustizia vigilando invece per mezzo dei suoi Rappresentanti, che sono i Pubblici Ministeri, cura che i Magistrati adempiano con solerzia alle proprie funzioni, premia i mi-

Abbiamo veduto che *in massima* le Assemblee Legislative non amministrano e non giudicano. *Fanno*

glieri colle promozioni ripara con le traslocazioni a possibili inconvenienti della dimora di un Magistrato in una data località, e nei suoi atti non tiene conto che dei bisogni dell'Amministrazione, essendo il suo potere di essere ingiusto limitato dalla sua *Responsabilità*. A questa serie di argomenti, che a fatica sono andati sintetizzando da questo o quel discorso parlamentare, da questo o quello scrittore, che tenta creare una necessità che non esiste, facile è la risposta. Voi avete, è a dirsi, un falso punto di partenza, perchè da un canto date per assiomi dizioni che altri reputa poco razionali, così quella che suona: *La giustizia emana dal Re*; dall'altra mostrate credere che la lettera, od anche, se volete, lo spirito di un determinato statuto siano le colonne di Ercole delle verità del diritto costituzionale. Altri per contrario affermano che la Giustizia non emana che dalla Legge, e che in nome di questa dovrebbero rendere. *Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato*. E sia che ragioni di ordine consiglino lasciare al Capo dello Stato il conferire la nomina alle varie cariche dello Stato medesimo, che perciò? Ma oggi stesso non vi hanno leggi che limitano il suo potere di elezione? Non si richiede ora una, ora un'altra condizione di idoneità a seconda i diversi uffici? Nulla adunque è di strano e d'incostituzionale a ritenere che dal diritto di nomina, che possa avere il Capo dello Stato, non dipenda per conseguenza che in mano ai suoi Ministri debbano concentrarsi tutte le funzioni della sovranità sociale. Nulla poi ci sarebbe di strano ed incostituzionale a che il Capo dello Stato fosse costretto a conferire la nomina a Magistrati solo agli individui, i cui nomi fossero portati sulle liste redatte, dopo i concorsi, dai collegi giudiziarii. *Ma l'alta direzione della cosa pubblica* verrebbe a mancare di unità. Invero io non arrivo a comprender come si

la legge. Questa non è la legge costituzionale, non è il decreto amministrativo, non è la sentenza. È il

abbia tanta fede in questa *alta direzione* quando la quotidiana esperienza ci va dimostrando che questa *alta direzione* che è al *centro*, il più spesso si riduca ad un pernicioso accentramento burocratico, contra il quale appunto s'invoca un radicale discentramento? Nell'Amministrazione della giustizia poi quest'*alta direzione* non significa altro se non che *indebita ingerenza*. Che si vuole con quest'*alta direzione*? Rendere attivi e solerti i Magistrati si risponde. E non sarebbe, è a chiedersi anche qui, controllo sufficiente, la gerarchia dei Magistrati stessi? Perché si vuole reputare *un solo ufficio centrale* più atto ad apprezzare i reclami delle parti lese, ed a convenientemente provvedervi? Non barattiamo le parole. Si sa che il Giudiziario è dei tre Poteri dello Stato, il meno facile per l'indole delle sue attribuzioni, agli abusi. Si sa che l'ordine dei Magistrati è quello che sempre ha accolti, per l'indole delle loro funzioni, uomini che uniscono all'intelligenza ed alla dottrina l'amore alla vita calma e virtuosa; e perciò quanti sono teneri della preponderanza del Potere Esecutivo, paventano che si faccia della Magistratura un efficace custode della santità delle leggi contro gli attacchi che ad esse vengono dall'alto. *Si lode il concetto della sovranità* di cui è investito il Capo dello Stato dalla Costituzione. La Costituzione non investe e non può investire alcuno di sovranità. La Costituzione altro non fa che assegnare subordinatamente al fine che essa si propone, l'esercizio di determinate funzioni della sovranità sociale ai diversi poteri che da lei nascono. Che resta a questo punto di tutte le argomentazioni che abbiamo preso a combattere? La sola illusiva che i pericoli da noi più sopra esposti della ingerenza del Potere esecutivo, non siano a temere, perchè esiste la *responsabilità ministeriale*.
Queste cose dette portano a conchiudere che invocare

commento, è la costituzione posta in opera e svolta secondo le esigenze pubbliche, è la regola generale, il principio direttivo di tutta l'azione governativa. Questa latitudine della loro attività, questa forza del loro potere hanno reso necessari dei limiti. Il primo lo abbiamo trovato nel Potere Costituente, il secondo nei limiti delle loro attribuzioni, ve ne è un terzo nella funzione del *potere moderatore* (1).

IV.

Anche qui bisogna intendersi chiaramente sul valore dei termini. Se si accetta l'espressione: *potere*

contro le ingerenze indebite del Potere Esecutivo la salute della *responsabilità ministeriale*, dove non esista una legge su ciò, e dove sia in pari tempo irresponsabile, per regola generale, il funzionario verso il privato e dipendente il potere giudiziario, costituisca non un argomento, ma una derisione. In Italia si è tanto compreso che numerosi tentativi si sono andati facendo per guarentigie alla magistratura e splendide discussioni si sono dibattute specialmente in Senato. Anche in questo momento è innanzi alla Camera un progetto del Ministro Mancini per guarentire i Magistrati dalle arbitrarie traslocazioni e dimenticanze nelle promozioni. Non è qui il luogo di discutere il progetto. Non credo risponda interamente al fine. Certo tuttavia è un gran passo.

(1) Parlo di limiti che tengono al Parlamento dalla costituzione ordinata secondo lo spirito dei Governi Rappresentativi. Ma limiti si hanno pure che vengono *in tempi normali* dall'esistenza medesima delle Camere Elettive. Il primo se il Parlamento è diviso in due rami, l'esistenza dei partiti, l'opinione pubblica e quella dei *Collegi*.

moderatore con restrizioni sottintese, come l'altra: *suffragio universale*, è utile per darci una formula sintetica delle funzioni che la costituzione può dare al Capo dello Stato, Re od altro primo funzionario ch'egli sia. Se invece si pretenda che esista un *potere moderatore* come organo necessario d'ogni Governo non potrebbe accettarsi la formula posta senza cadere in errori gravissimi. Sembrerebbe che nulla dovesse esserci di più facile dell'intendere il valore del linguaggio politico. Posti i principii l'equivoco non pare possibile.

Così è appunto. Solo è il *principio* che spesso non viene posto chiaramente. Applichiamo.

Intorno alla *divisione*, o distinzione che si voglia dei poteri si hanno scrittori che, pure ammettendola, le danno fondamento tanto diverso da dovere, se tentino la conciliazione fra principii contraddittorii, generare confusione. Così se ne ha taluni per i quali la divisione dei poteri ha un'origine storica che si riannoda alla conciliazione, fra i tre principii monarchico, democratico, aristocratico (1). Altri, e

(1) Questa opinione era seguita ed espressa anche dal mio compianto maestro il Prof. Sulis in questi termini:

L'idea di divisione dei poteri ha la sua origine storica poichè la storia ci dice che quando prevalse una sola casta o monarchia o aristocrazia, o democrazia i popoli non ebbero nè pace, nè libertà appunto per questo che in una sola casta erano assorbiti tutti i poteri. Ora il Governo Costituzionale che ha conciliati gli interessi di tutte le classi, per compiere il suo lavoro doveva porre dei freni a fine d'impedire la preva-

di questi io, vediamo nei tre Poteri le tre funzioni necessarie ad ogni modo di governo, *fare la legge, tradurla in atto (governare, amministrare), giudicare*. Si concepisca lo Stato come meglio si vuole, sempre dove si trovi una società costituita, si avrà un modo di fare le leggi, un modo di autorità che governa ed amministra, un modo di giudizi, per quanto le tre funzioni possano essere in una stessa mano. Nella Costituzione si organizzano e distinguono *per ragioni di guarentigia* i tre modi nei quali si manifesta il *Potere Sociale*. Ma non devo-

lenza dell'una sopra l'altre e ciò ottenne colla divisione dei poteri (Corso del 71-72. Lezione XXVI). Ho voluto citare il Prof. Sulis a preferenza d'altri per ricordarne il nome. Per lui *il diritto costituzionale* stava tutto nel governo monarchico costituzionale ed i suoi autori erano quelli che così la intendevano specialmente i francesi. I suoi scolari dissentivano spesso da lui eppure ogni sua lezione era da noi applaudita. Correva l'anno 1874 e nell'università di Roma le sue parole impressionavano vivamente la gioventù educata fino allora ad un insegnamento che doveva salvarsi dai sospetti della Curia. Aggiungo ch'egli era dotto, facile nella parola, cogli scolari amabile. Anche la sua vita ce lo rendeva caro. Vedevamo in quel vecchio uno dei primi che insieme al Boncompagni, all'Ondes Reggio, al Melegari, al Casanova avessero insegnato *diritto costituzionale in Italia*. Non eravamo certo, nè sono con loro in fatto di opinioni, ma che perciò?

Vedevamo ancora in Francesco Sulis uno dei più antichi Deputati. Aveva seduto fino dal Primo Parlamento Subalpino in tutte le legislature e difese sempre l'indipendenza e la libertà della nazione. Quanto a me ricorderò sempre con gratitudine il suo affetto ed i suoi consigli.

no darsi ai principii conseguenze che non possano logicamente avere. I tre Poteri non sono qualche cosa di astratto fuori dello Stato: sono funzioni necessarie, sono esercizio di sovranità, ma il modo della loro attività è da studiarsi nel meccanismo dello Stato. Questo lo ripetiamo è sovrano ma non astrattamente; la sovranità risiede nel popolo. Il non determinare bene queste derivazioni genera equivoci e fa che si creda trovare nello Stato altri poteri (1) e che si abbia concetto falso delle tre forme precipue della sovranità in atto.

Così è erroneo parlare di *Potere Elettorale*. L'azione elettorale delega i Poteri non è *Potere* essa medesima. Quanto all'azione moderatrice del Capo dello Stato la si può chiamare: *Potere moderatore* per indicarne i fini, ma tenendo conto che non emerge dalla sovranità del Potere Sociale come le tre *Funzioni fondamentali*, che non può oltrepassare i confini nei quali lo pone la costituzione, che in caso di conflitto perde ogni attribuzione (2) ed ogni

(1) Così può dirsi di coloro che sostengono l'esistenza di un Potere Municipale: Il Comune è forma razionale di associazione. Per noi è forma tradizionale e di tradizioni splendide. Ma le questioni attenenti al Comune nello Stato sono di diritto amministrativo più che di diritto costituzionale.

(2) E la costituzione nel prevedere i conflitti deve assicurare dopo *un solo appello* alla sovranità nazionale il rispetto al volere di questa. Il diritto poi di sciogliere l'Assemblea avrebbe il limite del quale dico parlando del veto.

diritto oltre la costituzione, oltre la volontà del *Parlamento Revisivo* (1) *Costituente*.

Se si volesse alla parola *Potere* dare il significato di *sovranità di per se* non si potrebbe dire nemmeno: *Potere Costituente* (2) *Legislativo*, *Esecutivo*, *Giudiziario*. Si dovrebbe parlare solo di: *Potere Sociale della Sovranità*: e questa *sovranità* sappiamo in chi risieda e come si eserciti. Considerato che la origine della *funzione moderatrice* è diversa anche da quella delle *tre funzioni fondamentali*; che si respinge ad ogni altra *funzione sociale* il nome di

(1) Questo è il nome entrato nella scienza per indicare il Parlamento che rivede la costituzione, senza essere vera e propria Costituente.

(2) Se una costituente non risponda alla volontà nazionale questa ha forse abdicato nelle sue mani? Anche contro i pronunciati della Costituente quando i diritti della personalità umana, i diritti della nazione sono violati, viene la resistenza legittima, la rivoluzione. A questo proposito i nemici della *sovranità popolare* dicono che non si debba riconoscere perchè qualora sancisse l'iniquo tutti dovrebbero piegarvi. Non poniamo una questione preliminare, che potrebbe farsi, intorno ai criterii fondamentali del giusto e dell'ingiusto per cercare cosa sostituire alla *sovranità del popolo*. Ripeto invece che questa *sovranità* è *il meno arbitrario, il meno pericoloso ed il più razionale dei principii*. Anche la *sovranità popolare* può sancire leggi tiranniche. Ma la storia ci dimostra che più spesso queste vengono dall'esercizio della *sovranità usurpata* da uno o da pochi.

È da aggiungersi che le migliori costituzioni si studiano appunto per avere rimedio ai pericoli. Ma l'*arbitrario* mai deve sostituirsi a ciò che si manifesta come principio naturale.

Potere, si dovrebbe non indicare l'azione moderatrice del Capo dello Stato che col nome di funzione. Ma, lo ripeto anche una volta, si dà a talune espressioni un valore convenzionale. Errò dunque il Constant nell'ammettere come un'altro potere di per se esistente, un *potere regio*. Errò due volte. È insostenibile in primo luogo il concetto di vedere nel Capo dello Stato il Potere Moderatore astrazione fatta dalla lettera della Costituzione.

In secondo luogo l'illustre scrittore separò il potere regio dall'esecutivo, dal legislativo e dal giudiziario per dargli una neutralità, che costituzionalmente non esiste, perchè le prerogative reali si riferiscono a ciascuno dei tre poteri. Tanto è poi vero non essere pertinente al regio grado un potere a parte, che quasi tutte le prerogative che il re ha per legge fondamentale del sistema monarchico rappresentativo, competono con una repubblica al Capo dello Stato si chiami Console, Presidente, Direttario o con vario altro nome (1).

Le Costituzioni danno allo Stato un Capo perchè le diverse funzioni del potere sociale abbiano unità, perchè non restino isolate, perchè lo Stato abbia come un centro d'azione, perchè infine possa essere rappresentato tanto nei rapporti interni che negli internazionali da un'istituzione costante, visibile, attiva, completa. Così il Capo dello Stato rappresenta il potere esecutivo. Così quando il potere esecutivo partecipa al Potere Legislativo è per l'azione

(1) Pierantoni. Opera citata pag. 261.

del Capo dello Stato. Così quando il potere esecutivo dà al giudiziario la forza della *coazione* è dal Capo dello Stato che parte l'azione. Il Capo dello Stato non è un potere nel senso ristretto della parola. Tanto meno da lui *emanano* le pubbliche potestà. Ma il Capo dello Stato è il complemento di tutto il sistema di Governo. Quanto alla sua *funzione moderatrice* appare in modo generale dall'essere le sue attribuzioni quelle che mantengono *i diversi poteri* nella sfera della loro attività *costituzionale*, ed in modo speciale, dalla sanzione che la costituzione gli chiede perchè le leggi delle quali gli si affida la promulgazione (1) abbiano vita. Il potere del Corpo Legislativo si è veduto nelle costituzioni limitare in diversi modi. Così in alcune, per esempio in quella francese del 1814, non gli si riconosceva il diritto all'iniziativa delle leggi. Questa è violazione dei principii. La rappresentanza è in luogo della sovranità nazionale, la funzione propria alla sovranità è il fare la legge.

La rappresentanza che non può fare la legge come, quando, e quale le sembri opportuna ai progressi della nazione non è più un potere; diviene un consiglio con voto deliberativo. Questa diminuzione d'autorità al corpo legislativo si accenna qui come storia, ma secondo i principii non merita discussione.

Troviamo poi il *veto assoluto*. Il Capo dello Stato

(1) In Inghilterra non si reputa necessaria la promulgazione in base al principio della delegazione. La logica c'è; ma la promulgazione nulla le toglie ed alla legge dà solennità e le aggiunge facilità d'essere conosciuta.

ricusa cioè di promulgare una legge. Questo sembra potere sconfinato. Sembra che quasi ponga il Capo dello Stato al disopra della nazione nei suoi rappresentanti. Poichè si ha ancora il *veto* semplicemente *sospensivo*, è guarentigia sufficiente ai possibili abusi del Corpo Legislativo. Dippiù non sembra troppo logico che si supponga avere ragione nel conflitto piuttosto il Capo dello Stato che la Rappresentanza. E' poi contrario al principio democratico dei tempi, e per vero la Costituzione degli Stati Uniti d' America non riconosce al Presidente che un *veto sospensivo*. Rispondono i sostenitori del *veto assoluto* che nella pratica costituzionale il conflitto ed il veto portano di conseguenza la necessità di sciogliere la rappresentanza; che la nazione consultata decide la controversia; che dopo la manifestazione della volontà nazionale alle urne il Capo dello Stato vi piega; che il *veto sospensivo* non è che una dilazione di tempo.

Bisogna risalire ai principii. I conflitti possono sorgere per leggi che stiano dentro i limiti della costituzione, o per leggi che la violino od alterino. Nel primo caso il Potere Legislativo opera con piena legittimità e legalità. Esercita il potere che gli ha delegato la Sovranità nazionale. Porre inciampo alla sua azione è intendere il sistema rappresentativo contenuto tutto in una sola forma: *monarchia rappresentativa* e dippiù intendere la monarchia costituzionale come una transazione fra il principio assoluto e la libertà. Sostenerla, col sistema *delle prerogative*, democratica, imparziale, amica di istituzioni libere e progressive è cosa ardua.

Quanto al Capo dello Stato in una forma non monarchica non vi ha sofisma costituzionale che possa sostenere il suo potere di veto incondizionato.

Ma una legge può violare la costituzione od alterarla. Qui il Capo dello Stato vede dei rappresentanti che possono anche essere, oltrepassando i confini loro assegnati, infedeli interpreti della volontà nazionale. Allora, sorto il conflitto, può esercitare la sua *funzione moderatrice* in tutta la sua attività. Allora scioglie la rappresentanza e consulta il paese. Ma quando la volontà nazionale ha parlato, la controversia è risolta. Sciogliere la rappresentanza di nuovo, è porsi al disopra della nazione. Quantità di costituzioni glielo consentono (1) ma i principii vi ripugnano. La nostra costituzione è al tutto contraria a sani criterii. La Corona può negare la sua sanzione alle leggi. Può sciogliere in modo facilmente arbitrario la Camera, prorogare il Parlamento. Il Re Vittorio Emmanuele non ha ancora negata la sua sanzione alle leggi. Vi è stato un momento nel quale l'opinione pubblica gli chiedeva che usasse della facoltà che gli veniva dallo Statuto. Ciò quando furono votati dei provvedimenti eccezionali di pubblica sicurezza. Quella legge violava il *principio della li-*

(1) Chi non ricorda i successivi scioglimenti della Camera operati dal Principe di Bismarck. Si giustificano perchè ha raggiunto il suo fine ed ha trionfato. E se la Francia avesse resistito?

Dippiù il fatto non prova che la superiorità politica dell'uomo di Stato: il principio è manomesso e gli uomini di Stato possono essere anche dei Polignac.

bertà individuale garentita dalla costituzione. Il Re non si allontanò dal principio adottato. Pure se non abbiamo veduta negare la sanzione alle leggi, la nostra Camera è stata nondimeno con frequenza soggetta ad essere disciolta. Il più delle volte per avere negata la fiducia ad un determinato Gabinetto, l'ultima per consultare, si disse, l'opinione pubblica dopo la vittoria del partito progressista. Quanto alla fiducia in un Ministero è nei poteri della Camera il ritirarla. Innanzi a questo fatto quando non trattisi di controversia costituzionale, il Capo dello Stato non ha bisogno di consultare il paese. Questo ha parlato per mezzo dei suoi Rappresentanti. La Camera agendo non oltre i poteri che ha dalla delegazione agisce legittimamente. Consentire quest' incondizionato scioglimento al Capo dello Stato è veramente porlo al di sopra della rappresentanza. Non è più, la sua, una funzione moderatrice, non è più il rappresentante, il centro del Governo, è un potere al disopra di tutto, che può ritardare il moto legislativo arrestare a sua voglia l'esercizio dei poteri costituzionali, usurpare veramente tutta la potestà governativa senza controllo liberandosi a sua voglia della Camera. Per me se ammetto un potere che sovrasti a tutti gli altri, questo non può risiedere che nei legittimi rappresentanti della nazione. Solo quando questi eccedano, oltre i poteri loro conferiti, può entrare in azione il così detto *potere moderatore*.

Un Ministero che non goda la fiducia della Camera deve essere licenziato, non ottenere le elezioni sulle quali influisce poi sempre con tutto il peso dell'autorità del governo. Se si vuole che le forme

rappresentative rispondano in pratica alle teorie, bisogna rigorosamente applicare i principii.

Consultare poi il paese per l'avvicinarsi dei partiti al potere è necessità che male si dimostra. L'avvicinarsi dei partiti è appunto nel sistema rappresentativo. Avvenuta la crisi il nuovo Ministero esce dalla nuova maggioranza. E se la produce, si risponde, una coalizione? O questa è salda ed allora si governa secondo il suo indirizzo, o si scinde ed allora si ricompono la maggioranza antica od un gruppo la diviene. Dippiù la Camera resterà nelle vie costituzionali e perciò attiva. Se uscisse dalla costituzione allora il Capo dello Stato, reputando l'opinione del paese contraria alla Camera, interrogherebbe le urne. Ma sempre un'atto tanto grave dovrebbe essere garantito dalla responsabilità dei Ministri. Oltre quella di sciogliere la Camera al Capo dello Stato si dà la facoltà di convocarla e prorogarla. Di convocare il Parlamento non può esimersi: è scritto nella Costituzione; emerge dalle prerogative delle Camere; è indispensabile alle riscossione dei tributi; senza convocare il Parlamento il Capo dello Stato non avrebbe potestà legittima. Ma quanto alla proroga dove la costituzione taccia, il Capo dello Stato può abusare della facoltà arbitraria di prorogare; È un pericolo; I ministri possono prender tempo per governare malgrado la Camera cui fossero invisi; possono ottenere la sospensione dei lavori legislativi; possono secondo le convenienze loro, stabilire la durata delle sessioni. A tutto ciò deve provvedersi. In Inghilterra l'antico diritto non consentiva che il Parlamento si separasse fino a che vi fosse una sola proposta

a discutere o fino che il Re non avesse risposto. Oggi ciascuna sessione termina con una proroga che aggiorna tutti i *bill* non ancora condotti a termine, ma il Parlamento non può essere prorogato senza che siasi tradotto *almeno un bill* in atto del Parlamento. La Camera dei Comuni avrebbe voluta l'epoca della proroga della sessione determinata, ma prima Lord Palmerston ed ai nostri giorni Gladstone sostennero doversi lasciare questa prerogativa alla Corona. Ma in Inghilterra, lo ripeto, tutto è tradizione ed ai possibili inconvenienti ripara l'uso, così le sessioni hanno per solito data certa dalla seconda settimana di febbraio fino alla seconda settimana d'agosto (1). Altre costituzioni pongono un limite alla proroga. La stessa costituzione danese ch'è tutt'altro che democratica dice all'art. 21 « Il Re può prorogare a *termine fisso* le sessioni del Rigsdag, tuttavolta *non al di là di due mesi* senza il consenso del Rigsdag *né più d'una volta* nell'intervallo di due sessioni ordinarie. A parer mio l'epoca della convocazione del Parlamento dovrebbe essere stabilito; la durata delle

(1) Fino i giorni e le ore determinano. Così le sedute di maggiore interesse durano il lunedì, martedì; giovedì e venerdì dalle 4 pom. alle 4 antim. e qualche volta assai più, con una sospensione d'un'ora circa verso le 7 1/2 pom. il mercoledì la Camera dei Comuni in forza di un'ordine permanente (*standing order*) e senza bisogno di mozione siede dalle 12 meridiane alle due pomeridiane al più tardi. Il sabato non vi è seduta ai Comuni tranne per casi straordinarii (Vedi la nota (Cap. 44) al bel libro del Deputato Corbetta: *Politica e Libertá.*

sessioni determinata, brevi ma laboriose ; il parlamento se avesse a prorogarsi per un qualche caso straordinario dovrebbe farlo con proprio atto d'arbitrario nulla. Quanto alla sanzione delle leggi ordinarie vorrei il Capo dello Stato tenuto a darla dopo tuttavia avere esposte, se n'è il caso, le sue obiezioni. Ma allora, si chiede, quale sarebbe il bisogno della sanzione? Non basterebbe affidare al Capo dello Stato la promulgazione? La sanzione proverebbe il potere del Capo dello Stato a negarla ed a ricorrere immediatamente al paese collo scioglimento della Camera nel caso di legge che reputasse fuori dei poteri costituzionali a lei delegati. Dippiù la sanzione è necessaria perchè si dovrebbe secondo me dare al Capo dello Stato in qualunque caso il *veto temporaneo*. Ma anche qui nulla d'arbitrario quanto al tempo. Comprendo di sostenere una teoria contraria al maggior numero delle costituzioni le quali consentono al Capo dello Stato il *veto assoluto*. Ma osservo che la maggior parte delle costituzioni sono tutt'altro che democratiche ed io sono per i principii democratici tenendomi tuttavolta lontano dalla demagogia ch'è tirannica quanto il più dispotico governo d'un solo. Una guarentigia di non cadervi sta nella esistenza di due Camere. I timori che nascono in taluni per la mancanza del *veto assoluto* devono coll'esistenza di due Camere cessare. Ho per me l'esperienza dell'Unione Americana (1).

(1) — Sezione VI art. 2 — Ogni *bill* che avrà ricevuta l'approvazione del Senato e della Camera dei rappresentan-

Le costituzioni debbono avere i mezzi di guarentigia contro l'eccesso di potere da qualunque parte venga. Ma la teoria dei limiti non deve essere esagerata tanto da paralizzare l'azione di funzioni legittime e necessarie. E specialmente per quanto si tratta della Rappresentanza che deve per diritto di origine controllare nello Stato ogni autorità. Definiti così i limiti del Potere Legislativo seguiamo la Camera Elettiva (1) nel suo operare.

ti sarà prima di divenire legge presentata al Presidente degli Stati Uniti: se l'approva vi apporrà la sua firma, se no la rimanderà colle sue obbiezioni alla Camera, che inserirà *nel suo giornale* e discuterà nuovamente il *bill*. Se, dopo questa seconda discussione, *due terzi* della Camera che esamina lo approvino, sarà mandato colle obbiezioni all'altra Camera che lo discuterà egualmente, e se la stessa maggioranza lo approva, la firma del Presidente è di obbligo. Come vedesi il sistema da me proposto mentre non viola la sovranità della Camera presenta ogni possibile guarentigia, e nei casi *di leggi oltre la costituzione* lascia al Capo dello Stato la facoltà di appellarsi alla nazione.

L'Unione Americana non ha bisogno di accordare quest'ampia facoltà, perchè la tutela della costituzione è affidata al Corpo Giudiziario. Fino le controversie fra i diversi Stati dell'Unione sono giudicate dalla Suprema Corte Federale.

(1) Restringo il discorso alla sola Camera Elettiva per ragione della trattazione assunta. Parlare del Senato mi condurrebbe in troppo vasto campo. Dal principio aristocratico della paria, fino al Senato elettivo quante non sono le questioni? Ed intorno alla sua origine? Ed intorno alle funzioni che ha avute in tempi e luoghi diversi? Ed intorno alle sue funzioni politiche e giudiziarie? Ed intorno ai conflitti colla Camera dei

V.

Tutta la potenza, la forza d'azione, l'autorità della Camera non si rivela negli articoli dello Statuto. Discende dalla origine che ha la Camera nella sovranità nazionale; dalla impossibilità dell'equilibrio assoluto fra i poteri; è richiesta dal bisogno che vi sia modo d'assicurare alla nazione il potere supremo nella sua pienezza. Se ciascuna delle tre funzioni del potere sovrano svolgesse la sua attività integralmente, potrebbe anche arrestare l'intero meccanismo del governo: ognuna di loro possiede normalmente un eguale potere di turbare ed arrestare gli altri; e se una delle tre potesse supporre un utile nell'esercizio di siffatto potere, l'esperienza c'insegna che lo eserciterebbe. Assalita, adoprerebbe a difendersi tutti i suoi mezzi. Chi le vieta di servirsene per aggredire? Le massime non scritte nella costituzione (1).

Ecco il potere di sindacato: (2) è il diritto della nazione, lo esercita direttamente sui suoi rappresentanti, questi lo esercitano a loro volta per essa su

deputati? Occorre un altro libro. Siccome poi il presente scritto non può, per il suo speciale carattere, volgersi che a persone addentro nella materia, è superfluo osservare che anche il Senato ha potere di sindacare, che a lui si estendono tutte le precipue prerogative parlamentari.

(1) Stuart Mill—Il Governo Rappresentativo. Cap. V.

(2) Gli Inglesi presso i quali non ha confini lo chiamano: power of inquiry.

tutte le operazioni del governo ; dall'alto al basso all'interno ed all'estero quanto si attenga al meccanismo dello Stato e del governo agli interessi della nazione entra nella sfera di azione di questo supremo potere. Bisogna coglierne bene il significato. Non è questo supremo potere di azione su tutta la cosa pubblica, ma decide col suo voto d'ogni controversia. La costituzione limita poi le attribuzioni e dà i mezzi di resistere fino alla volontà della rappresentanza nazionale se usurpi. Questo potere è riposto nella facoltà di tutto sindacare, di controllare tutti gli atti del governo, di vegliare a tutti gli interessi: questo potere si vede all'azione, se ne comprende la necessità, l'utile, il diritto, ma non se ne determinano tutte le attribuzioni: può essere esercitato per tanti modi e su tante cose che l'enumerazione circostanziata è impossibile.

Troveremo disposizioni che s'attengono a questo potere nello Statuto, ne troveremo nel regolamento della Camera, ne troveremo nelle tradizioni e negli usi del regime parlamentare. È la prima delle prerogative parlamentari; è il fondamento di alcune; con altre si compenetra. Sarei tentato dire che in esso è riposto tutto il sistema rappresentativo. Ha i suoi modi di manifestarsi e le sue sanzioni. Certamente l'azione della Camera è fare le leggi e sindacare tutte le operazioni attinenti alla cosa pubblica. E poichè ora entro nel campo delle prerogative della Camera, si vedrà chiaramente lungo il discorso quali si attengano al Potere di Sindacato. Cominceremo da articoli dello Statuto, daremo uno sguardo sin-

tetico al Regolamento, accenneremo infine a tradizioni parlamentari.

VI

Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere. Ciascuna legge d'imposizione, di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato deve essere presentata prima alla Camera dei deputati. Queste prerogative hanno nelle costituzioni origine storica, e, secondo i principii, sono una necessaria conseguenza della sovranità nazionale. La sicurezza dei beni è stata sempre ritenuta come essenziale sotto qualunque forma di governo civile. Quando aveva forza il concetto del *dominio eminente* in materia di proprietà — *Omnia Rex habet in imperio, singoli in dominio* — la sicurezza dei beni era posta sotto la salvaguardia dell'equità naturale, era tutelata in ordine specialmente all'imposizione dei tributi dalle concessioni che i Comuni ottenevano dalla Corona, era difesa colla resistenza. Arrestiamoci un istante al medio evo quando i popoli lottano col feudalismo. In Inghilterra ed in Francia i Comuni si affrancano. Al Nord diviene possente la Lega Anseatica. In Italia le sue repubbliche conseguono civiltà e potenza tale da segnare quell'epoca come la più gloriosa per la nostra patria. Gli economisti ammirano anche oggi la dottrina e la pratica delle antiche repubbliche in materia di commercio, d'amministrazione e di finanza. Il Sismondi, nella sua storia delle Repubbliche Italiane, riporta i quadri del Villani dei redditi e delle spese della

repubblica fiorentina. È un vero e proprio bilancio, semplice, chiaro, completo dei redditi e delle spese dal 1836 al 1838 (1). Ovunque l'industria ed il commercio sgominano il feudalismo; la proprietà, la sicurezza economica divengono la cura principale della cosa pubblica. Spente poi in Italia le libertà, venuto il periodo delle preponderanze straniere sempre in materia di finanza, i popoli hanno preteso guarentigie di leggi o d'usi, e sono ricorsi alle sollevazioni contro le angarie (2). Questo in discorso generale, astrazione fatta dall'irrompere di eserciti invasori, dalle usurpazioni nei grandi mutamenti dello Stato. Diamo uno sguardo all'Inghilterra. Qui non abbiamo le carte d'immunità (3), come nel resto d'Europa, toltane una del 1100 alla città di Londra. Abbiamo invece il progressivo svolgersi d'una Costituzione che nasce dalla *Magna Charta* dettata il 17 Giugno 1215 dal Clero e dai baroni inglesi a Giovanni Senza-terra.

(1) Se non temessi d'allontanarmi dall'argomento, quale tentazione di dimostrare la superiorità degli italiani in materie attinenti all'economia politica? Un discorso pronunciato nel 1424 al Gran Consiglio di Venezia dal Doge Mocenigo è tale monumento di sapienza da trovare in oggi difficile riscontro.

(2) Consultare, ad esempio, il Bianchini: *Storia delle Finanze nel Reame di Napoli*.

(3) È risaputo che queste non si attengano solo a materie di finanza. Sono il più spesso concessioni di *diritti di sovranità*, che includono con le altre materie quelle di finanza.

Nel 1234 il Consiglio stabilito dalla Magna Charta in Oxford piglia il nome di Parlamento. Nel 1367 un atto del Re Edoardo stabilisce che i borghesi delle diverse contee vi siano rappresentati. Sotto Riccardo II si stabilisce la separazione in due Camere. *Nel 1461 sotto il regno di Edoardo IX si venne a stabilire la preminenza della Camera dei Comuni sulla Camera dei Pari in materia di finanza.* Più volte questa preminenza fu difesa e dal Parlamento e dal popolo. Fra tanti esempi della coscienza politica degli inglesi citiamone uno del regno di Enrico VIII. Il Parlamento gli aveva concessa la facoltà di fare per otto anni le leggi senza il suo consenso, purchè le nuove non contraddicessero alle esistenti. È inutile dire se e quanto il Re abusasse del suo potere quasi assoluto. Ma quando con regio decreto pose una tassa di 5 scelline per sterlina, sorse così minacciosa l'agitazione pubblica, invocando i diritti della Camera in materia di finanza, che il Re, atterrito, ritirò il suo decreto. In Inghilterra il diritto della Camera dei Comuni in materia di finanza è riputato sovrano di fronte anche alla Camera dei Pari. Nel 1640 il desiderio da questa espresso che la Camera dei Comuni votasse un aumento di tassa, fu considerato come violazione delle sue prerogative. La Camera dei pari non può creare, prolungare, aggravare, ridurre un'imposta. Nel 1671, fissò in meno certe tasse; ne seguì un conflitto fra le due Camere, in seguito del quale i lord rinunciarono a simili emendamenti, riservandosi il diritto di respingere la legge.

Questo diritto di rigetto non è riconosciuto dalla

Camera dei Comuni, se il rigetto abbia per scopo di mantenere una tassa che si vuole togliere. Nel 1860 la Camera dei Pari respinse un bill che sopprimeva la tassa sulla carta: e quella dei Comuni rispose votando alla quasi unanimità una mozione di Lord Palmerston, che richiamava alle proprie prerogative (1). In Ispagna quando contro l'assolutismo di quel Carlo V che segna nelle Storia il regno più pernicioso alla libertà ed alla prosperità economica dei popoli, lottava la *Lega provinciale*, i suoi Capi chiedevano che cessasse l'arbitrario delle tasse, e che avessero ad essere stabilite dagli Stati. In Francia la lotta è continua fra i signori feudali ed i Comuni, tra gli Ufficiali del Re e le Corporazioni dei mercanti, ed alla riunione degli Stati fra i tre ordini. Come si sa il terzo entrò ad essere rappresentato per sua alleanza con la Corona, quando Filippo il Bello volle valersi di questa gran forza nella

(1) Eccone il testo: — Che il diritto di accordare fondi alla Corona appartiene solo ai Comuni — che, sebbene i lord avessero esercitato il diritto di respingere dei bills di diversa natura, l'esercizio di questo diritto era stato nondimeno sorvegliato con speciale zelo, sempre dalla Camera dei Comuni, come attinente al proprio diritto di accordare fondi e decidere sulle risorse e i modi per provvedere ai bisogni annui dello Stato — Che questa Camera aveva nelle sue mani il potere di stabilire ed abolire le tasse come di stabilirne la forma legale, e che trattavasi di mantenere inviolato il diritto dei Comuni di loro sola e propria autorità per quanto concerna la natura, il modo, la misura, la durata di una tassa.

sua lotta con Bonifazio VIII. (1). Innanzi all' opposizione dei Parlamenti, che da corpi semplicemente giudiziarii avevano assunto potere di fare rimostranze al Re, ed innanzi alla resistenza nel popolo per i tributi esorbitanti, la Corona in gravi frangenti convoca gli Stati. Ma il più spesso in essi irrompe la discordia, perchè il clero ed i nobili tengono alle loro pensioni, alle decime, all' esenzione delle imposte, tutte cose che immiserivano la Francia. Negli Stati generali del 1614. Savaron, oratore del terzo stato, dice ai nobili: « Signori, è tempo di porre riparo ai mali della Francia; lo sperpero che si fa del danaro pubblico si rivolge a maggior danno del povero popolo. Sappiamo che la Storia ci narra come i Franchi furono tassati siffattamente dai Romani che ruppero il freno di obbedienza verso di loro, e che la Francia è ridotta a tal punto da imitare quell'esempio. » Il Presidente del Terzo Stato e del Parlamento di Parigi, Moron innanzi al Re Luigi XIII ai nobili, che chiamavano scandaloso che il terzo Stato si uguagliasse a loro, dice: « Sire, è necessario porre rimedio ai mali della Francia; lo sperpero che si fa del danaro pubblico potrà essere causa di molte sventure; badate che non venga il tempo che il soldato si ricordi di essere un cittadino armato, e che il contadino, trovato un fucile, da incudine, che è, diventi martello. ».

(1) Il Terzo Stato dichiarò come il Re di Francia non fosse un vassallo del Pontefice, e come da questo fosse indipendente la Corona.

Non si rileva più la stolta pretesa della nobiltà, non si parlava del terzo Stato ; si parlava del *dannaro pubblico* , si parlava di tutta la Francia. Potremmo proseguire queste rapidissime escursioni storiche di paese in paese, di secolo in secolo, e vedremmo la coscienza pubblica affermare sempre la sovranità popolare in materia di tributi. Ciò storicamente. Quanto alla scienza, ha scritto in tutte le moderne costituzioni, la preminenza della Camera dei deputati in materia di finanza, perché senza di ciò il sistema rappresentativo non avrebbe significato. Tutte le Camere elettive si mostrano, ed a ragione, gelosissime custodi di questa loro prerogativa, che non è una creazione delle costituzioni, ma che emana dalla natura delle cose. Da questa preminenza discende che la Camera debba approvare i bilanci , senza di che il governo resterebbe paralizzato, perchè i cittadini di pieno diritto dovrebbero negargli il pagamento delle tasse e la prestazione del servizio militare.

Da questa preminenza viene raffermando ancora il potere della rappresentanza su tutte quante le funzioni che vengono esercitate nello Stato. E per vero per quanto si lasci in una determinata costituzione d'autorità al Capo dello Stato , egli non può agire se non vengano consentiti i fondi dalla rappresentanza. Così mentre si lascia al Capo dello Stato di fare i trattati, poichè occorre l'assenso della Camera, se portino onere alla finanza , in sostanza tutti sono portati innanzi alla Camera , perchè in un qualche modo modificano od alterano qualche capitolo del bi-

lancio. Nel *nostro Statuto* lo stesso articolo 5, (1) che pone limite, in materia finanziaria, alle larghe attribuzioni date al Re, stabilisce che voglia l'assenso della Camera, ogni trattato che porti variazione di territorio. Se qui dovessi rifare la storia di questa attribuzione della Camera, dovrei trattare in tutta la sua ampiezza la teoria della sovranità territoriale; vedremmo come si sia spesso confuso il dominio dello Stato con il suo imperio; come il principio di privilegio divino, applicato ai principati, abbia sconosciuta l'esistenza di una *Nazione Sovrana* sul territorio; come di conseguenza siano venute sanguinose guerre dinastiche, alienazioni, cessioni, vendite, permute di frazioni di Stati; come la finzione legale in Inghilterra faccia apparire signora di tutto il suolo la Corona, mentre poi nelle leggi, nelle tradizioni, nell'onnipotenza parlamentare, si manifesta con evidenza la teoria vera della sovranità nazionale; come sia venuta innanzi la controversia nella scienza, come risolta dall'evoluzione storica. Si è in base a questa risoluzione che le disposizioni dello Statuto in pro-

(1) Art. 5.° « Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

posito del territorio potrebbero anche essere tacite senza che per questo si potesse cedere od alienare parte alcuna del territorio dello Stato. Si è perciò che questo diritto delle Camere non ha il carattere intrinseco di prerogativa. La Camera sarebbe egualmente sovrana in ordine ai poteri a lei delegati dalla nazione, anche se la sua attribuzione a profitto delle modificazioni territoriali non fosse esplicitamente dichiarata. In tutte le quistioni che ne implicano di sovranità, la Camera è a capo del meccanismo dello Stato: al di sopra della Camera sta la nazione.

VII.

Altre attribuzioni speciali le Camere hanno di fronte alla persona del Capo dello Stato. Le Camere devono potersi opporre all'unione matrimoniale ch'egli intenda contrarre se la stimino non conveniente. Nel nostro Statuto questa attribuzione non è riconosciuta, ma tuttavia devesi sostenere come prerogativa.

Veramente a primo aspetto sembra violi la legge della natura: altro è il Re, altro è l'uomo; altro è il Presidente nelle sue funzioni, altro come semplice cittadino; ma, se ben si considera, un matrimonio può essere il principio di alleanze, di patti dinastici, di relazioni che siano di minaccia o di pericolo alla nazione nei suoi rapporti internazionali o nelle sue libertà. In Inghilterra la Corona è tenuta in grandissimo conto, eppure dalla costituzione emana la prerogativa del Parlamento di opporsi ad una determinata unione. Abbiamo un argomento di analogia a dimostrarlo. I membri della famiglia reale non pos-

sono contrarre subito matrimonio senza il consenso del Sovrano. Tuttavia, quando abbiano raggiunta l'età di 25 anni, possono fare a meno del consenso dodici mesi dopo avere notificata la propria decisione al Consiglio privato (1) *a meno che prima che spiri questo termine il Parlamento non abbia dichiarato che disapprova l'unione progettata*. Anche senza ciò l'onnipotenza parlamentare in Inghilterra, ed il potere di sindacato, così in Inghilterra come ovunque altrove, pongono questa prerogativa del Parlamento. Al Capo dello Stato non è necessario imporre che consulti le Camere, ma è indubitato che queste possono opporsi ad atti che reputassero contrarii al bene pubblico. È, ripeto, esercizio del potere di sindacato.

Il controllo non si arresta a questo. Le Camere devono avere, ed anche qui tace il nostro Statuto, l'attribuzione di consentire al Capo dello Stato i viaggi all'estero. E per vero anche questi possono avere un significato politico, oltre al considerare che il primo funzionario dello Stato deve, come ogni altro, sottostare a regole fisse quando debba allontanarsi dalla sua sede e sospendere l'esercizio delle sue attribuzioni. Procediamo oltre.

Il Capo dello Stato ha la sua *casa particolare*. Certo alle Camere non devesi delegare la nomina delle per-

(1) — Il Consiglio Privato (Her Majesty most honourable privy council) è composto *d'inglesi* che il Re designa. Il numero dei componenti è illimitato. Nel 1869 era di 174, oggi ignoro. Il Re ne nomina i membri, li revoca, può scioglierlo. Le sue attribuzioni sono indicate dal suo nome.

sone che la compongono, o la loro revoca sotto pena di destituire di prestigio e d' autorità il Capo dello Stato verso le persone che gli sono più vicine ; ma è indubitato che deve esservi un mezzo per rompere le influenze ed ingerenze indebite di costoro nella cosa pubblica. Ora le Camere come hanno la prerogativa di fare ai discorsi, che loro indirizza la Corona od ai messaggi dei Presidenti, una risposta che includa anche disapprovazione, hanno quella d' indirizzare al Capo dello Stato dichiarazioni e suggerimenti per qualunque oggetto non escluso per quanto riguarda le persone che lo circondano. In pratica questa speciale sorveglianza delle persone che circondano il Capo dello Stato la vediamo esercitata, piuttosto che dalla Camera, dai partiti parlamentari per mezzo dei ministri di parte propria. In Inghilterra possono invitare il Re a licenziare qualunque dei suoi gentiluomini, la regina fino le sue dame di corte. In Italia l' esempio non è mancato nel quale il Re ha dovuto ad un cambiamento di Ministero privarsi di taluno *della sua casa*. Senza scendere ancora a dettagli possiamo dire che anche nelle relazioni colla persona del Capo dello Stato, le Camere esercitano il loro sovrano potere di sindacare. Ma quali i limiti di questo potere? È impossibile assegnarne come è impossibile determinare quale disordine possa venire a turbare lo Stato. Se questi disordini venissero dal suo Capo che pensare dell' *inviolabilità* del Re o d' un Presidente? È tutta una teorica di diritto pubblico. Gli Stati Uniti d' America non proclamano questa *inviolabilità*. Pure sembrami che l' *inviolabilità costituzionale* del Capo dello Stato si possa

conciliare coi principii democratici e resta sempre una grande guarentigia di stabilità. E tanto più che i ministri devono tenersi sempre strettamente responsabili. Togliere l'inviolabilità al Capo dello Stato è gettarlo nella lotta dei partiti. Spesso vi entra, è vero, ma vinto può ritrarsi all'ombra delle prerogative che gli vengono dalla costituzione. Senza di questo i partiti potrebbero sperare anche il mutamento del Capo dello Stato fuori del tempo e dei modi normali stabiliti della costituzione. Se ciò non è ancora avvenuto agli Stati Uniti, può tuttavolta accadere. E per vero cosa non può rientrare nella parola *misdemeanour* (1) usata dalla costituzione? Pure l'*inviolabilità* non è ad intendersi nel modo assoluto, nel quale vogliono taluni commentatori di costituzioni. Nel processo di Luigi XVI si particolarizzò la inviolabilità regia in ordine ai reati politici ed ai comuni, ai reati politici che ledano la costituzione, a quelli che non la ledano. Questa divisione potrebbe avere sane applicazioni. Come tollerare un Capo dello Stato reo di omicidio? Come, se avesse tentato di soffocare la libertà? Ogni sentimento di giustizia non è offeso a che la colpa vada impunita? Ma si teme il *giudizio*, si teme la *difficoltà della prova*. La questione tuttavolta si risolve. Non è sopra un sospetto che possa trattarsi di deporre il Capo dello Stato, di tradurlo innanzi ad un'alta Corte di Giustizia. Bisognerebbe il grido della coscienza pubblica, l'evidenza de' fatti,

(1) Difficile a tradursi; in Francia dicono *inconduite*.

le prove non dubbie, non controverse, ma evidenti, raccolte, accumulate in un processo, del quale l'esistenza dovrebbe essere fino al suo compimento segreta. In una parola, il Capo dello Stato non può essere, senza gravi pericoli, esposto nella misura stessa d'ogni altro cittadino all'imputazione di un fatto criminoso; egli deve avere dei giudici quando reo non quando semplice sospetto. Nelle monarchie costituzionali sorge un altro ordine di rapporti intorno alla persona del Capo dello Stato, quando venga a vacare il trono per la morte del Re o per l'impossibilità sua di regnare. Se l'erede, secondo la costituzione, è atto al regno, nulla è mutato: *Le roi est mort, vive le roi*. Se si dà luogo a reggenza i sistemi sono due: o la reggenza è *legale*, ed allora è la costituzione che la determina e potrebbe anche consentire la designazione della persona al testamento dell'ultimo re, o è *elettiva*: in quest'ultimo caso sono le Camere che nomina il reggente. Come ben si sa il nostro Statuto accoglie il sistema della reggenza *legale*, non venendo all'elettiva che in mancanza di parenti maschi e successivamente della madre. Il sistema legale viene difeso con tutti gli argomenti che si adducono per il principio ereditario; il sistema elettivo coi contrarii. Ad ogni modo le Camere, appena accada la vacanza al trono, si riuniscono anche se prorogate, anche se disciolte e non siano ancora procedute le elezioni (1).

(1) Nel silenzio del nostro Statuto espongo la teoria secondo la scienza ed il più delle costituzioni inclusa l'inglese.

In Inghilterra la finzione legale è stranissima; anche in caso di morte non si parla di questa (death) ma di trasmissione; (demise) il minore non è incapace di pieno diritto ed occorre perciò un atto del Parlamento che dichiari necessaria la reggenza. Qui la onnipotenza del Parlamento inglese si fa anco una volta manifesta, perchè nell'atto istesso che nomina il reggente, determina quali prerogative del Re gli consente che eserciti per quella reggenza. Questa rapida rassegna può chiarire abbastanza il concetto delle relazioni speciali della Camera colla persona del Capo dello Stato. Così si comprende come il Re od il Presidente siano strettamente legati alla costituzione non solo, ma anche alle tradizioni parlamentari, alle disposizioni scritte non solo, ma a quanto discenda dalla sovranità nazionale, rappresentata dal Parlamento. Nei suoi rapporti interni, come negli internazionali, la volontà del Capo dello Stato deve sempre sottomettersi al potere che ha la Rappresentanza nazionale di tutto sindacare.

VIII

Esaminate le relazioni della Camera colla persona del Capo dello Stato, è a determinarsi come i rappresentanti abbiano il potere di tenere responsabile chi governa ed amministra. Il Capo dello Stato esercita le sue attribuzioni per mezzo dei ministri. Che egli sia o no sottratto alla responsabilità, i ministri sono responsabili sempre. La Camera ha nelle sue prerogative di metterli sotto accusa. Qui sorgono questioni complesse e molteplici. Che deve inten-

dersi per responsabilità ministeriale? È necessaria una legge che ne determini i confini? Questa legge, ammessane pure la necessità, deve essere distinta da quella che stabilisce la responsabilità di tutti i pubblici funzionarii? La Camera, quando traduce i ministri innanzi all'Alta Corte, deve limitarsi all'accusa o può anche istruire il processo? L'Alta Corte deve essa applicare la pena o rendere il suo verdetto e rimettere i rei ai Tribunali ordinarii per l'applicazione della pena (1)? E queste non sono che le principali controversie della materia ve ne ha poi delle subordinate di forma ed in ordine alle conseguenze. Ciascuna opinione ha scrittori valorosi che la sostengono. Discutere noi tutta la materia sarebbe fare un altro libro. Procederò a determinare i principii, non tenendo conto della disputa. La responsabilità è una conseguenza dell'azione. Chi agisce deve rispondere dei suoi atti: quando l'idea di diritto viene affermata, subito nasce il concetto di responsabilità. Il principio in ordine alla cosa pubblica è antico quanto i governi. Negli assoluti è verso il Sovrano che la responsabilità è stabilita. Nei liberi verso chi è investito dell'esercizio legittimo della sovranità. Negli uni e negli altri emerge la responsabilità dalla stessa natura dell'azione, da leggi, da tradizioni.

Nell' antica monarchia francese vediamo nel 1336 i ministri del Re Giovanni accusati innanzi agli Stati Generali *per monopolio e tradimento*. Filippo V sta-

(1) Sistema degli Stati Uniti d' America.

tuisce la pena della prevaricazione contro ogni ministro che consigliasse al Re di rilasciare lettere regie, contrarie ai regolamenti. Nel 1607 il Parlamento di Parigi condanna il Maresciallo d'Ancre. Nel 1648 lo stesso Parlamento emette un ordine di arresto contro Mazarino. Il concetto della responsabilità appare applicato precisamente ai ministri nelle parole di Talon: « Non c'è misura che non sia lecita contro Mazarino, ma ogni rispetto è dovuto al Re. » L'assolutismo fa tuttavia a cozzi colla responsabilità dei ministri verso altri che il sovrano; Luigi XIV, il Re che insieme a Carlo V rappresenta il trionfo pieno, e la cattiva prova del monarcato assoluto, fa registrare un editto che interdice ogni procedura contro i ministri.

Risalendo anche all'antichità, la responsabilità politica è chiara, completa; cosa sono di altre accuse ed i giudizi degli uomini pubblici innanzi al popolo di Atene e Roma? Lo stesso concetto della responsabilità civile è evidentissimo. Durante l'Impero Romano i Decurioni delle città erano tenuti a pagare del loro al Fisco i tributi non potuti esigere.

Ma veniamo alla responsabilità propria dei ministri, quale s'intende nel linguaggio politico di oggi. È un principio nato ad un parto col principio rappresentativo, è accolto in tutti i paesi che tendano a forme di libertà. In che consiste questa responsabilità dei ministri? Distinguiamo: è di due specie: politica e penale. La prima, nelle relazioni dei ministri colla rappresentanza, si riannoda al potere di sindacato; non ha conseguentemente ter-

mini precisi, e non ne può avere; i ministri vi cadono per qualunque ragione li renda invisibili alla Camera; caduti in questa specie di responsabilità la pena ne è semplicemente la perdita del potere. La responsabilità penale è susseguente *ad una colpa*. Quale? Qui sorge la controversia se debbasi scrivere una legge in proposito o lasciare libero il campo ai giudizi delle assemblee politiche.

Diamo un rapido sguardo alla storia, e prima all'Inghilterra dove oggi è fondamentale il principio della responsabilità dei ministri, senza leggi che ne determini la misura. Le maggiori lotte fra il Parlamento ed il Re, si agitarono colla dinastia degli Stuardi. Sotto Carlo I, Buckingham, Strafford, Laud furono i ministri accusati. Per il primo il Re a salvarlo prorogò il Parlamento, i secondi lasciarono la testa sul palco in seguito al terribile bill d'*attainder* (1), emanato dalla Camera dei Comuni. Tutta volta Buckingham perisce due mesi dopo la proroga del Parlamento, sotto il pugnale di Felton.

Dopo la restaurazione, durante il regno di Carlo II, furono posti sotto accusa Clarendon, e poi Danby. Si sa come al secondo non valsero a scusa gli ordini che aveva ricevuti dal Re, dopo esserglisi opposto. Da questi casi fino a noi, la prerogativa della Camera ha sempre avuta continua sanzione, e la teoria si è perfezionata in ordine alla distinzione. Quante volte,

(1) Il Parlamento può con un *bill* di *attainder* sottomettere un reo di stato a tutte le conseguenze d'un procedimento di giustizia, ed anche applicargli pene fuori dei casi e dei modi prescritti dalle leggi.

un ministro si renda invisibile per incapacità, intrigo, protezionismo, od altro che non includa reato, cade nella responsabilità politica, e la pena è il voto di sfiducia. Quante volte l'operato d'un ministro includa una colpa commessa nella sua qualità di ministro, o potuta commettere, perchè tale e in ordine a qualunque rapporto interno od esterno, la Camera lo pone in accusa, inizia il processo, e sostiene l'accusa innanzi alla Camera dei Lord, che statuisce anche della pena. Nessun potere può sottrarre il ministro condannato al suo destino, se non col consenso del Parlamento. La responsabilità ministeriale così intesa, è stabilita in tutte le costituzioni. Il principio è semplicissimo. I ministri rientrano nel diritto comune, quando commettessero dei reati comuni. I ministri incorrono nella responsabilità politica, per tutti quei fatti di mal governo, nei quali non appaiano violate le leggi, sia in ordine alla *fedeltà amministrativa*, sia in ordine alla *lealtà politica*. Incorrono nella *responsabilità politica penale* per tutti quei fatti, nei quali credasi violata la *fedeltà amministrativa* e la *lealtà politica*. Quali possono essere questi fatti? Qui la disputa si fa vivace. Lasciando degli altri scrittori, da Beniamino Constant a Pellegrino Rossi, citerò alcuni dei nostri italiani viventi. Così sostengono la necessità d'una legge il Nocito (1), il Garelli (2), e il Mancini (3). La com-

(1) Del Senato Costituito in Alta Corte di Giustizia.

(2) Diritto Costituzionale Italiano.

(3) Progetto di Legge sulla Responsabilità dei Pubblici Funzionari.

battono il Pessina (1), il Corbetta per non dire di altri. (2)

I primi argomentano : Che la responsabilità dei ministri divenga puramente nominale senza una legge in proposito. Che una legge da un lato facilita costesti giudizi, rendendone certi e definiti i casi ; e dall' altro limita la responsabilità ministeriale a' soli casi definiti. Che rende molte volte la responsabilità individuale anzichè collettiva. Che toglie alle Assemblies lo sconfinato potere , che ora esercitano nella scelta e nella misura delle pene. Che i ministri debbano avere una simile legge a tutelarli dall' arbitrario. Rispondono i secondi: Che la responsabilità dei ministri è scritta nella costituzione ed emerge dallo spirito dei governi rappresentativi, la prerogativa della Camera dei deputati, di accusare i ministri per qualunque fatto essa stimi abbastanza grave , per servire di fondamento all' accusa. Che le Assemblies si sono , indipendentemente da ogni legge speciale , valse di questa prerogativa e non

(1) Manuale di Diritto Pubblico Costituzionale.

(2) In ordine al Diritto positivo il nostro Statuto riconosce naturalmente il principio, ma non imita quantità d'altre costituzioni nel promettere una legge sulla responsabilità ministeriale. Pure più d' una volta si è pensato ad una simile legge. Nel 1858 fu presentato un progetto di legge in proposito dal Depu'tato Sineo. Non fu discusso. Per due legislature fu ripresentato ancora. Nel 10 Marzo 1862 fu preso finalmente in considerazione , ma tutto restò li.

solo in Inghilterra ma ancora in Francia (1) ove pure si è tentato inutilmente le tante volte formare una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. (2) Che è impossibile una buona legge sulla

(1) La responsabilità penale dei ministri vi fu scritta nella costituzione del 1791, e fu successivamente in tutte le carte costituzionali, inclusa l'ultima del 1875. Sotto la costituzione del 1791 furono accusati sei ministri di Luigi XVI: Dupont du Tertre, Dezli, Montmarin, Delessart, Degrave, Bertrand de Melleville. Dopo le giornate di Luglio 1830 la Camera pose in istato d'accusa i ministri che avevano segnate le note ordinanze, cioè Polignac, Peironnet, Chantelauze, de Guernon Ranville, de Tlaussez, Capel e Montbel condannati dalla Camera dei Pari alla prigione perpetua, ma gli ultimi in contumacia nel 1831. Eppure nessuna legge speciale sulla responsabilità dei ministri, esisteva. La Camera portò l'accusa e quella dei Pari giudicò in base al principio della responsabilità espresso nella carta del 1814 agli art. 43, 55, 56 — In un libro che trattasse precipuamente della responsabilità dei ministri tutta la storia più particolareggiata, di questo gran dramma giudiziario dovrebbe essera svolta per l'importanza delle quistioni d'ogni genere sollevate e le decisioni prese.

(2) Il processo dei ministri di Carlo X fece sopporre necessaria una legge speciale di responsabilità. Il 3 Dicembre 1832 il Deputato Devaux presentò un progetto dove era determinata una triplice responsabilità: politica, penale e civile, e fu preso in considerazione. Il 40 Dicembre presentò un altro progetto il Guardasigilli Barthe che includeva la responsabilità di tutti i funzionarii. Relatore ne fu il Deputato Berenger, uno degli eletti a sostenere due anni innanzi l'accusa contro i ministri innanzi alla Camera dei Pari. Il progetto naufragò, perchè il governo non volle accettare le modificazioni del Berenger intorno alle

responsabilità dei ministri che ne definisca e circoscriva rigorosamente i casi, perchè non è facile ed utile determinare ciò che esce da ogni determinazione. Che non convenga infine incatenare e restringere con legge somigliante il sovrano e discrezionale arbitrio delle alte Assemblee politiche. Io

attribuzioni della Camera dei Pari in materia di reati di Stato e gli articoli aggiunti sulla responsabilità civile dei ministri. Il 4 Dicembre 1834 presentò un nuovo progetto il Guardasigilli Persil, ch'era stato anche egli collega del Berenger nel sostenere l'accusa contro i ministri. Difesero il progetto i deputati Tracy e Laboulie — lo combatterono Malleville, Saint-Marc Girardin, Odillon-Barrot. Dopo una solenne discussione il progetto fu votato a scrutinio segreto con 185 voti contro 161, ma pure subì peripezie tali da andare trasformato alla Camera dei Pari, e, votato da questa alla quasi unanimità, rimaneva non pertanto lettera morta. Un altro progetto naufragò il 16 Marzo 1849 in prima lettura. Eppure dal 1835 in poi non sono per questo mancate le proposte di accusa.

Il 22 Febbraio 1848 Odilon-Barrot in nome della sinistra chiede di porre sotto accusa il ministero Guizot. Il 27 Gennaio 1849 Ledru-Rollin chiede di porre sotto accusa il ministero Odilon-Barrot per la legge sui *club*. Il giorno 11 Giugno 1849 un'altra domanda fu sottoposta all'esame dell'Assemblea, per porre sotto accusa lo stesso ministro a proposito dell'assedio di Roma.

Nel 1872, durante la Presidenza Thiers, una nuova proposta per una legge di responsabilità ministeriale partì dai signori Batbie e de Broglie e non ebbe seguito. Divenuti poi ministri, i proponenti non hanno presentata la legge che chiedevano. Dice il signor Luciano Delabrousse dei redattori della *Revue Politique et Littéraire* (fascicolo del 20 ottobre 77): « Questa parola ch'era allora sulle labbra

accetto pienamente gli argomenti di coloro che trovano superflua una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. Dice assai bene il Corbetta: « Nei paesi dove il sistema rappresentativo funziona da un pezzo, le leggi di responsabilità ministeriale sono inscritte nella coscienza di tutti, e questa collettiva virtualità di giudizio riesce efficace là dove il potere esecutivo è ritenuto a rappresentare il paese, non il Sovrano o il Capo dello Stato, giacché ivi non esiste la sanzione, cioè il diritto dei Parlamenti di licenziare i ministri; sanzione che doveva mancare affatto, per dire un esempio storico, in Francia dove sotto la Ristorazione la giurisprudenza invalsa era questa: che il voto di sfiducia dato al Governo non implicava il licenziamento dei ministri, ma serviva solo a dare un lume ed un indirizzo alla Corona. In casi simili non è mestieri parlare di leggi di responsabilità, perchè di queste manca la base, manca il principio, non potendo i ministri colpirsi dal popolo o dai suoi rappresentanti, mentre essi, ben lo diceva Fenelon al giovine duca di Borgogna « non sono che consultori » e la responsabilità rimane al principe che da essi prende consiglio.

Altrove, dove vive prospera la libertà l'unica leg-

di tutti i membri della destra, non era che un pretesto per combattere il governo del signor Thiers. » Ciò mi fa ricordare una felice espressione di Geremia Bentham « Non so più quale imperatore avesse stabilito un premio per l'inventore di un nuovo piacere. Niuno l'ha meritato meglio di chi per il primo ha messo sotto gli occhi del pubblico le transazioni d'un'Assemblea Legislativa. »

ge necessaria è la volontà del potere legislativo, potere abbastanza ampio per comprendere ciò che dalla legge più completa potrebbe essere ammesso, abbastanza intelligente per non riconoscere come reato quanto l'inflessibile disposto di una legge potrebbe qualificare per tale; abbastanza potente per accordare un *bill d'indennità*, od anche un suffragio di lode, dove forse una legge di responsabilità segnerebbe per avventura un caso gravissimo di responsabilità ministeriale (1). » Tutto ciò è consono ai principii. Taluni sostengono la necessità della legge, perchè la responsabilità ministeriale viene innanzi al Parlamento a coprire tutti i funzionarii che abusino del proprio potere. L'esercizio del diritto di accusa è provvedimento gravissimo. La Camera è restia ad applicarlo a colpe che potrebbero parere relativamente lievi. Dippiù le maggioranze non sacrificano un ministero in una questione di dettaglio, passano per ciò che reputano un interesse d'ordine pubblico sull'interesse privato lesa: ne consegue che la responsabilità dei ministri *virtuale* è più di danno che di guarentigia ai cittadini. Queste osservazioni sono vere, ma non è una legge sulla responsabilità dei ministri che valga a provvedervi; sibbene la legge sulla responsabilità dei pubblici funzionarii. Senza una simile legge di responsabilità, e non solo penale ma anche civile, non vi è per i cittadini guarentigia; per l'amministrazione moralità possibile (2).

(1) Corbetta Opera citata Capo ultimo.

(2) La piena ed assoluta responsabilità dei pubblici funzio-

Con una simile legge invece il superiore, male può coprire della sua responsabilità l'inferiore, perchè questi non è giustificato dall'obbedienza passiva. Non è questo il luogo di determinare tutti i problemi che devono essere risolti in una buona legge di responsabilità dei pubblici funzionari e che ho accennati in nota. Qui bastami stabilire che con una simile legge, la responsabilità verso i cittadini delle operazioni di tutti i funzionari, dall'alto al basso, non

narii innanzi alla legge comune è stata elevata a principio in quantità di costituzioni — Belgio (Leg. Costit. 7 Febbraio 31) art. 24 — Austria (Legge fondam. 24 Dicembre 1867) art. 42, capo IV — Prussia (Costit. 30 genn. 1850) art. 97 — Spagna (Costit. 4 Giugno 1869) — Svizzera (Costit. Fed. 4^{to} Settembre 1848) art. 416 — Portogallo (Costit. 29 Aprile 1826) art. 447 parag. 27 — Grecia (costit. 28 Novembre 1864) art. 49 — Wurtemberg (Atto Costit. 25 Settembre 1849) art. 53 Brasile (Costit. 25 marzo 1824) art. 179 parag. 20 — È superfluo il dire che uno dei cardini del sistema inglese è la piena responsabilità di tutti i pubblici funzionari. Naturalmente questo sistema è largamente applicato negli Stati Uniti di America. In Italia un progetto fu prima presentato in proposito dal Deputato Corte. Ora è innanzi al Parlamento un progetto del Guardasigilli Mancini, che ci dobbiamo augurare vedere presto votato. I principii a cui s'informa sono consoni agli ultimi risultati della scienza e della pratica. Comincia dal liberarci dalla garentia amministrativa dei funzionari. Pone la responsabilità civile e penale di questi. Elimina la teorica liberticida dell'obbedienza cieca. Fa salvo, senza restrizione, il diritto d'accusa della Camera verso i Ministri. Stabilisce la responsabilità dello Stato quando quella dei funzionari viene assorbita in quella dell'amministrazione. Tutela la responsabilità dei funzionari dai procedimenti infondati.

rimane *nominale*, non resta nell'arbitrio delle lotte parlamentari, non si riduce ad una teoria senza applicazione. La responsabilità dei ministri resta nettamente delineata. Quando la Camera deve chiamarli responsabili anche penalmente non può avvenire che sia per cagioni relativamente lievi, per colpe non proprie e coperte volontariamente della responsabilità propria: il diritto di accusa diventa minaccia più efficace e più seria — Rendere tutti i funzionari strettamente responsabili verso i cittadini: Costituire la Magistratura *del tutto* indipendente dal *Potere Esecutivo*.—Ecco i due mezzi di efficace complemento al diritto di accusa della Camera dei Deputati: allo stabilire in modo concreto la responsabilità anche dei ministri. Forse la promessa fatta alla nostra Camera di preparare una legge speciale sulla responsabilità dei ministri (1) resterà, e per il meglio, senza effettuazione; ma è stata intanto opera savia non guastare la legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari in genere complicandola con disposizioni sulla responsabilità speciale dei ministri.

La responsabilità dei ministri è principalmente politica; non è retta soltanto da criterii giuridici; ammette condonazioni e sanatorie per motivi di politica convenienza; ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il governo della cosa pubblica; il danno della frequenza di simili mutamenti rende necessariamente un fatto ben raro nella storia co-

(1) Nel progetto di legge sulla responsabilità dei funzionari presentato nella tornata del 25 novembre 1876.

stituzionale di tutti i paesi l'accusa ed il giudizio di ministri responsabili; e quando abbiano luogo la competenza ne appartiene alle supreme Assemblee politiche, le quali, con solenni forme di procedura parlamentare, accusano e condannano sovranamente, esclusa fino la possibilità della grazia del principe. Nulla di somigliante si incontra nella responsabilità di tutti gli agenti subalterni dell'amministrazione verso i privati cittadini. Essa non può essere governata che da criterii esclusivamente giuridici, e quindi non può dai competenti giudici rimettersi per qualsivoglia riguardo; è ordinata allo scopo comune della giustizia penale e civile, cioè quello della repressione dei reati ed abusi nei funzionarii colpevoli, e della indennità dei cittadini danneggiati; la sua efficacia dipende dall'essere quotidianamente soggetta all'esercizio ordinario della giustizia sociale, senza che abbiano a temersi scosse o mutamenti negli ordini politici, innanzi ai tribunali comuni, e con le forme generali e consuete ai giudiziali procedimenti (1). Ora riassumendo, esista o no una legge sulla responsabilità dei ministri, sia questa inclusa o no in una legge sulla responsabilità di tutti i funzionarii, la Camera ha il diritto di accusare i ministri per tutti quei fatti che creda reati od anche semplici colpe senza pure dolo, ma colpe che abbiano recata iattura alla cosa pubblica. Giudice del reato o della colpa che dà luogo all'accusa è la sola Camera.

(1) Progetto citato — Parag. V.

Qui sorge la questione proposta, se cioè la Camera debba limitarsi semplicemente ad accusare nel senso dell'accusa di un *pubblico ministero*, cioè a denunciare i ministri responsabili, tradurli innanzi ai loro giudici e sostenere nel dibattimento l'accusa, o possa ancora interrogare gli accusati, istruire il processo, spiccare mandati di comparizione e di cattura? In Inghilterra il diritto della Camera è incontestato ad interrogare imputato, testimonii, raccogliere prove, condurre tutta l'istruzione; compita questa i Comuni sostengono l'accusa innanzi alla Camera Alta sia in corpo sia per commissarii. Ma vi ha dippiù. Se la Camera dei Comuni tema intorno alla decisione dei Pari, arriva a lanciare contro il giudicabile il *bill d'attainder*, esercizio di potere più arbitrario, perchè fa delle stesse persone gli accusatori ed i giudici, e spesso giudici destituiti d'imparzialità. Siccome il *bill* deve convertirsi in atto *del Parlamento*, la Camera dei Lords potrebbe respingerlo, e sembra dunque che l'autorità dei Comuni non sia senza confini. E per vero *sembra* solo; in sostanza poi l'autorità dei Comuni prevale sempre nei conflitti delle due Camere (1). In Francia la

(1) È memorabile il caso di Strafford, il ministro che, succeduto a Buchingam, voleva, non ammaestrato dall'esempio, togliere ogni autorità al Parlamento e concentrarla nella Corona. Il suo sistema denominava egli medesimo *Through* (da capo a fondo). Fu accusato d'alto tradimento dai Comuni: accettata l'accusa dai Lords. Il 22 marzo 1641 ebbero principio i dibattimenti. Fece atto di presenza tutta la Camera dei Comuni, e con essa sostennero l'accusa com-

questione di limite alle attribuzioni della Camera dei Deputati fu agitata per l'istruzione del citato processo ai ministri di Carlo X. I Deputati Persil e Villemain sostenevano il diritto d'accusa puro e semplice; Thil de Salverte, Mauguin, Berenger, Dupin il parere contrario. La Camera il venti Agosto si pronunciò colla seguente risoluzione: « La Camera autorizza la commissione ad esercitare tutti i poteri proprii ai giudici d'istruzione ed alle Camere di Consiglio. » Il 29 novembre la Camera stessa dei Pari dichiarava in un suo arresto « spettare alla Camera dei Deputati esercitare le funzioni di giudice d'istruzione e di Camera di Consiglio, esserle autorità di rilasciare mandati di comparizione e di cattura, nonché d'interrogare i ministri imputati ed esaminare i testimonii. » In Italia si è seguito un concetto opposto, come risulta dal regolamento giudiziario (1)

missarii della Scozia e dell'Irlanda. Per più di quindici giorni Strafford lottò solo contro 13 oratori, per sostenere che, a base dello statuto di Edoardo III, i fatti ch'egli aveva commessi non erano d'alto tradimento. Spiegò tanta abilità ed energia che i Lords gli divenivano favorevoli. Allora i Comuni lanciarono il bill d'attainder: era il suo decreto di morte. Difatti il bill fu accettato anche dai Lords ed il 12 maggio Strafford fu decapitato.

(1) Art. 4 Quando viene promosso davanti al Senato un procedimento penale in applicazione degli articoli 26 e 47 dello Statuto, il Senato, riunito dal Presidente in Comitato segreto, riceve comunicazioni del reale decreto menzionato nell'articolo 36 e del messaggio della Camera nel caso di accusa portata da essa, e pronuncia successivamente una ordinanza, colla quale, dichiarandosi costituito in Alta Corte

del Senato adottato nella tornata del 7 Maggio 1870. Il sistema italiano non ha subita la sua prova, perchè la sola volta che il Senato ha esercitata per ora la sua attribuzione d'Alta Corte non si atteneva ai ministri posti in accusa dalla Camera Elettiva. Le questioni che possono sorgere in uno di questi grandi drammi politici e giudiziarii insieme non si risolvono cogli articoli del regolamento innanzi a difficoltà imprevedute. Che, se al Senato non giungesse il decreto reale di cui si parla all'articolo 36 dello Statuto? Che, se il Senato, venuto in conflitto colla Camera Elettiva, fosse determinato a non accogliere l'accusa dei ministri? Queste ed altre questioni si attengono alla materia speciale all'Alta Corte. Ma il principio può determinarsi fuori d'ogni regolamento. Il diritto di accusa nella Camera dei Deputati è sovrano. Nè il Capo dello Stato, nè l'altro ramo del Parlamento debbono poterlo destituire d'efficacia. Il Senato deve essere il giudice dell'accusa, ma come si pretende che possa negare la propria competenza o respingere l'accusa prima d'ogni atto d'istruzione?

di Giustizia, statuisce sulla sua competenza, ed ove la riconosca *nomina una Commissione d'istruzione* composta del Presidente e di altri sei Senatori.—Art. 13.... I commissarii incaricati dell'accusa dalla Camera Elettiva *hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria*. Art. 14. *Agli atti d'istruttoria del processo debbono concorrere almeno tre membri della Commissione...* L'ordine di arresto *non potrà essere dato che col concorso di tutti i membri della Commissione* ed alla maggioranza di cinque voti.

L'accusa della Camera dei Deputati non può paragonarsi a quella del Pubblico Ministero. E' un grande atto politico innanzi tutto. E' la nazione nei suoi rappresentanti che chiede un solenne giudizio. Questo non può essere ricusato. Dippiù contro la passione politica della Camera è sufficiente guarentigia che si tolga all'accusatore rendere anche la sentenza. Ma quando la rappresentanza nazionale ha accusato è necessario che il giudizio si svolga. Una grande assemblea politica, e la storia ce ne ammaestra, non procede ad atti simili se non per gravissime ragioni, od in momenti di grande crisi sociale. La rappresentanza della sovranità nazionale non può lasciare una delle sue più preziose e grandi prerogative in balia dei timori, delle influenze, delle ostilità, dei sofismi di un determinato momento. Volere nella costituzione di un popolo tutto prevedere, tutto regolare, stabilire quasi la misura d'energia di ogni suo movimento è non avere un'idea completa intorno alla vita dei popoli e degli Stati. Sognare un equilibrio matematico di poteri, studiare piccoli congegni a raggiungerlo, è venire alla negazione della storia, è avere delle grandi lotte politiche la stessa idea che si può avere di una piccola controversia civile di legulei.

In base a questi criterii il sistema inglese e francese, che lascia alla Camera dei Deputati *poteri di istruire*, parmi più ragionevole e più conseguente. Resta a dire se l'Alta Corte debba pronunciare un verdetto e rimandare l'imputato ai tribunali ordinarii, o ritenere anche l'applicazione della pena. Dippiù questa pena sarà in mancanza di una legge speciale, arbitraria? Qui il regolamento giudiziario del nostro

Senato parmi abbia riconosciuta la teoria più accettabile. « Nell'applicazione della pena si osserveranno le disposizioni delle leggi penali relative al reato, di cui l'accusato sarà dichiarato convinto.

La Corte nel pronunciare la condanna al risarcimento dei danni, ne rimette la liquidazione ai tribunali ordinarii, ancorchè si trovi in causa la parte civile»: E per vero non vi è ragione che l'Alta Corte abbia a decidere solo del fatto e non anche dell'applicazione del diritto. Il sistema americano intende distinguere il giudizio politico dal comune; e l'Alta Corte quando siede è corpo giudiziario per eccellenza. Lasciare poi l'arbitrario nella pena è pericoloso. L'Alta Corte secondo i casi potrebbe incorrere in soverchia mitezza od in soverchia severità. Sarebbe poi contrario ai principii: *nulla poena sine lege*: Non vi è forma di reato che non trovi la sua sanzione nelle leggi penali, e l'Alta Corte, applicando il diritto comune, agisce con equità. Quanto alla liquidazione dei danni, dando luogo ad indagini di natura diversa da quelle per cui funziona l'Alta Corte, attenendosi dippiù al diritto del terzo e non alla valutazione della responsabilità di un giudicabile, è logico ed utile lasciarla apprezzare al magistrato ordinario.

§ IX.

Come si è veduto il potere di sindacato della Camera Elettiva non resta in alcun caso *un'astrazione*. Ha a suo complemento la responsabilità politica dei ministri, e nei casi più gravi la loro responsabilità

penale. Ma per quali modi la Camera esercita il suo potere di sindacare? Non ci fermiamo alla sua potestà legislativa. È risaputo che può anche non prendere in considerazione un qualsiasi progetto di legge, che può modificarlo, proporvi ogni sorta di emendamenti. Posto il principio che *fa le leggi*, le conseguenze non possono essere dubbie. Qui s'intende dei modi coi quali controlla, sorveglia, mantiene il Governo nelle attribuzioni che gli sono date, dei modi coi quali interviene, ogni qualvolta lo stimi necessario ed utile, a ricercare la ragione de' mali che affliggono il paese o di taluni disordini che appaiono in qualche punto della cosa pubblica. Anzi tutto abbiamo l'*interrogazione* e l'*interpellanza*. Ciascun deputato può interrogare qualunque dei ministri in ordine ad ogni specie di fatto possa riguardare direttamente o indirettamente la cosa pubblica: può chiedere comunicazione di documenti: può chiamare un ministro a che spieghi e giustifichi la sua azione o la sua inerzia in determinati fatti. L'*interrogazione* è più semplice della *interpellanza*; per solito *chi interPELLA* è assai più addentro nelle cose che chiede *di chi interroga*: è disposto a provocare un voto di biasimo, o, certo, quando non ritiri la sua *interpellanza*, una risoluzione della Camera. Se un ministro si opponga ad una *interrogazione* od *interpellanza*, la Camera sovrana per le prerogative ed attribuzioni proprie delibera, ed il ministro deve sottostare alle sue decisioni. Insieme al *diritto di petizione* il potere nei loro rappresentanti d'interrogare i ministri costituisce per i cittadini una seria gua

rentigia (1) Ho fatto cenno alle petizioni perchè la Camera ne riceve e delibera intorno ad esse secondo i casi ; ma non per istituire un paragone. La guarentigia che il cittadino ha nel potere di sindacato del suo rappresentante è più sicura , più solenne, più efficace. In un punto qualunque del paese è violata dagli agenti del governo la legge, ecco le varsi dal suo scanno un deputato e chiederne conto strettissimo. Una provincia non gode la sicurezza delle persone e dei beni: il governo si mostra incapace a rimediarevi, ecco gli viene chiesto conto del suo operato. All'estero è in un modo qualunque offesa la nazione, è male al governo se non ne abbia tutelata la dignità. In una parola chi regge la cosa pubblica è di continuo ammaestrato che il suo potere non è una sovranità ma una funzione , un servizio, e che la nazione nei suoi rappresentanti può sempre licenziare chi non la serva a dovere. Tuttavia non sempre nelle Assemblee tutto procede nel modo migliore. Spesso le maggioranze coprono della propria onnipotenza i ministri. Eppure talvolta il loro torto

(1) A proposito delle petizioni si fa questione se l'ufficio della Camera termini quando ha trasmessa una petizione ad un Ministero, od abbia diritto di chiedere quale risoluzione sia stata presa. (Vedi Casanova Vol. 4. Lezione VI) Certo nulla limita il diritto d'interrogazione e d'interpellanza che hanno i rappresentanti; ma nondimeno non sarebbe cosa non utile dare per regolamento ai Commissarii per le petizioni l'incarico di riferire anche intorno alle risoluzioni prese dai ministri.

è manifesto, si riconosce ancora. Quella che spinge a tanta contraddizione è la disciplina di partito. Non si vuole, non si può esautorare un ministro in una questione d'ordine secondario, di dettaglio. Ma l'interesse privato? A questo grande inconveniente della responsabilità governativa coperta dalla prepotenza delle maggioranze in massima parte rimedia, per ciò che riguarda i privati, la legge sulla responsabilità di tutti i funzionarii. Ma tralasciando possibili rimedii, cosa è a pensarsi della disciplina dei partiti? Per taluni politici l'indipendenza dei voti individuali è segno di vita parlamentare più seria e vigorosa, per altri invece è nel sistema rappresentativo principio di disordine. Credo che in questo come in molti altri casi debba battersi una via di mezzo. Cosa deve intendersi per disciplina di partito? Abdicare forse alla propria logica, rinunciare ai proprii convincimenti, sconfessare all'uopo i principii seguiti in tutta la vita? Intesa così, la disciplina di partito riesce a costituire maggioranze forti sì, risolte, ma inique, tiranniche, immorali.

Ad una disciplina di partito simile, per la quale si riconosce talvolta che le minoranze sono nel vero, eppure si segue l'errore, e colla prepotenza del numero si opprime la ragione, preferisco l'agitarsi di forze individuali sparse e discordi. Se l'assemblea in cui ciò si verificasse non fosse destituita di ogni rettitudine di pensiero e d'intendimenti, innanzi alle grandi quistioni le sparse individualità si raccoglierebbero certamente in maggioranze. Cosa deve poi intendersi per indipendenza d'ogni singolo deputato? Se deve intendersi che ciascuno voglia in ogni

legge le modalità tutte ch'egli ha in mente, senza piegarsi mai all'opinione altrui non irragionevole; se deve intendersi che ciascun deputato possa sconfessare dall'oggi al dimani la sua linea di condotta politica; se deve intendersi che non debbano esservi dei chiari e precisi programmi di Governo, proposti da una od altra delle parti politiche che rappresentino le diverse aspirazioni del paese ed intorno ai quali i deputati possano raccogliersi, allora io non posso chiamare questa indipendenza che perniciosa. Perchè se è vero che nelle grandi occasioni maggioranze transitorie finirebbero per costituirsi, è vero ancora che senza organizzazione di partiti le Assemblee non possono procedere nei loro lavori con stabilità d'intendimenti, attività d'opera, continuità ed efficacia di risultati. E' necessario dunque che la disciplina di partito non divenga per l'uomo politico scuola di immoralità per cui debba agire contro le intime convinzioni dell'animo che sono per l'uomo che abbia mente e cuore, il più caro dei beni. È necessario dunque ancora che l'indipendenza dal partito cui uno si avvicina per le proprie idee non trascenda in una orgogliosa e continua affermazione dell'io. Ad ogni modo l'interpellanza è sempre in mano del rappresentante, perchè al disopra dei ministeri, delle maggioranze v'è il giudizio del paese. Questo segue i partiti parlamentari nelle loro lotte; la stampa, le associazioni politiche, i comitati elettorali, i collegi alla loro volta esercitano il potere di sindacato sui singoli uomini politici, sui ministri, sulle Assemblee. In paese libero ed educato a libertà il giudice supremo è l'opinione pubblica. Contro essa si spuntano tutte le

armi, s'infrangono tutte le forze dei partiti. Da che si determina l'opinione pubblica? La questione è complessa; c'insegna tuttavia l'esperienza che in lei non sono le idolatrie e gli odii, le paure e le impazienze dei partiti. Può essere traviata, ma riprende tosto la giusta via. Si è che la grande maggioranza dei cittadini ha la coscienza del retto, l'intelligenza di quanto si attenga veramente ai proprii interessi economici e morali.

In paese servo invece, o non educato a libertà ogni migliore istituzione degenera e si corrompe. Prima cura pertanto dei partiti, che amino sinceramente la patria ed il progresso, deve essere quella non di affrettare la vittoria, ma di preparare un ambiente a che non sia seguita da rovesci nuovi.

La Camera Elettiva esercita il suo potere di sindacato ancora per mezzo di Commissioni. Di queste alcune studiano il modo di migliorare i pubblici servizi (a) (1), altre sono su questi vere e proprie Commissioni di vigilanza (2). E poichè siamo a par-

(a) Cito secondo la nostra Camera.

(1) Commissione Generale del Bilancio.

(2) Ancora la Commissione Generale del Bilancio, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione del debito pubblico, Commissione permanente per l'esame dei decreti e mandati registrati con riserva dalla Corte dei Conti, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione della cassa depositi e prestiti, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione del fondo per il culto, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione della cassa militare, Commissione per la sorveglianza della Giunta

lare di Commissioni, distinguiamo ancora le Commissioni permanenti in ordine a prerogative od attribuzioni della Camera (1) le Commissioni speciali per ogni progetto di legge (2), le Commissione cui vengono affidati speciali incarichi (3), Commissioni finalmente d'inchieste. Il diritto d'inchiesta è necessario all'esercizio del potere di sindacato della Camera come la *pubblicità* delle discussioni al potere di sindacato dell'opinione pubblica. Se l'inchiesta è parlamentare allora è condotta dalle due Camere, e le proposte d'inchiesta sono equiparate a qualunque altra d'iniziativa. Ma la Camera ha il diritto di nominare da sè sola una Commissione speciale d'inchiesta per quanto riguarda fatti attinenti alle proprie attribuzioni e prerogative. Così per la verifica dei poteri si dà luogo a Commissioni d'inchiesta per determinate elezioni contestate. Così la Camera può nominare una sua Commissione per condurre una

liquidatrice dell'asse ecclesiastico di Roma. In una parola, il potere di sindacare viene con leggi nuove di continuo esteso ed ordinato.

(1) Commissione (esattamente: Giunta) permanente per le elezioni, Commissione per le petizioni, Commissione permanente per l'accertamento dei deputati impiegati, Commissioni della Camera per cose che la riguardano esclusivamente (p. e. Commissione permanente per la Biblioteca).

(2) In base all'art. 53 dello statuto ed al regolamento della Camera, funzionano simili Commissioni a cominciare da quella per risposta all'indirizzo della Corona.

(3) Rappresentare la Camera p. e. in determinate occasioni: così a funerali, a feste nazionali e via dicendo.

inchiesta intorno a fatti che possano poi dar luogo per esempio al suo diritto d' accusa. Ultimamente l'Assemblea francese ha agitata la quistione delle forme d'inchiesta, combattendo il Ministero la proposta di una Commissione della sola Camera dei Deputati per l'inchiesta elettorale. Bisogna in tutti i casi dubbii risalire ai principii. La Camera ha un potere illimitato di sindacare? Evidentemente sì. Ne consegue dunque che il suo diritto di formare Commissioni d'inchiesta debba essere sempre largamente interpretato.

§ X.

La Camera non sarebbe armata di sufficiente potere ad esercitare le sue alte attribuzioni se non fosse circondata di guarentigie che ne assicurano la piena libertà d' azione. Queste sono costituite da talune disposizioni costituzionali che paiono collegate sempre al sistema rappresentativo e che si attengono alla sovranità della Camera in tutto ciò che la riguarda, ed alla sicurezza dei rappresentanti. La Camera è sola competente per giudicare della validità dei titoli dei proprii membri. Determina per mezzo d'un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni. I deputati non sono sindacabili per ragioni delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nella Camera. Nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera. Non può eseguirsi alcun mandato di cattura in seguito a debito di un deputato per determinato periodo di tem-

po prima e dopo le sessioni. La Camera è unico giudice delle proprie attribuzioni e prerogative. Tutte queste disposizioni si leggono negli Statuti come in Italia ed in quasi tutti i paesi retti a forma rappresentativa, o sono sanzionate, come in Inghilterra, dall'uso. Hanno il loro fondamento sempre nella necessità di non lasciare esposta la rappresentanza a possibili violenze. Il popolo romano, quando dichiarava inviolabili i tribuni, comprese la necessità di una solenne guarentigia a tutelare chi poteva trovarsi di repente in lotte perigliose al fine di esercitare la propria attribuzione di sindacato. Quando Mirabeau volto al maestro di cerimonie di Luigi XVI esclama: « Dite al vostro padrone che noi siamo qui convocati per volere del popolo e che non usciremo se non cacciati dalle baionette » stabilisce anche una volta la natura della rappresentanza e mostra quali pericoli la minaccino dove i diritti della nazione siano sconosciuti. L'Assemblea francese dichiarò inviolabili i rappresentanti. Con questo principio, riconosciuto già da secoli in Inghilterra, poneva i termini veri d'ogni lotta possibile: chi attenta alla Camera, attenta alla nazione. Esaminiamo partitamente le disposizioni accennate. *La Camera è sola competente per giudicare dellà validità dei titoli dei suoi membri.* Il collegio elettorale è sovrano nella proclamazione a deputato, perchè sarebbe pericoloso che altri che *il seggio*, il quale raccoglie i voti, fa lo squittinio, riceve e valuta le proteste, intervenisse a fare atto di sovranità maggiore di quello degli elettori. Ma innanzi alla Camera non è più un seggio elettorale che rappresenta la sovranità degli elettori, è l'intera rappre-

sentanza. Le proteste contro gli atti arbitrari d'un seggio, l'esame di queste medesime proteste, il giudizio intorno alle incapacità di sedere nell'Aula Legislativa sono portate innanzi al più alto dei poteri, innanzi alla nazione nei suoi rappresentanti. Quando l'urna ha parlato, l'Assemblea, una volta riunitasi e costituita la sua Presidenza, è; procede dunque senza indugio alle sue funzioni legislative e di sindacato. Ciascuno degli eletti fa, per il solo fatto della elezione, parte della Camera, e ha tutte le attribuzioni e le prerogative di rappresentante. Bisogna che la Camera annulli la sua elezione, perchè egli perda la qualità che gli viene dal mandato conferitogli. Pure l'operato della Camera non deve essere arbitrario. In ogni Assemblea il regolamento determina il modo della verificaione dei poteri ed i casi nei quali si possa dubitare della validità della elezione. (1) Il regolamento è la guarentigia delle minoranze.

L'Assemblea può anche violarlo, ma allora esce dalla legalità ed autorizza la resistenza fuori delle vie legali anche alle minoranze. Si è perciò che, nei paesi educati al regime rappresentativo, i partiti parlamentari si accordano perchè tutti siano rappresentati in quelle operazioni, che, eseguite da un solo di essi, potrebbero generare sospetto di poca sincerità.

Presso di noi per lo innanzi l'esame delle elezioni era affidato agli ufficii; i relatori da esse nominati, ne esponevano le conclusioni all'Assemblea; soven-

(1) Vedi appendice.

te sorgevano discussioni animatissime sulle conclusioni stesse, la verificaione dei poteri riusciva opera lunga, tediosa, che intralciava i lavori parlamentari, e nella quale facevano non di rado capo le passioni politiche. Nel 1868 si mutò sistema. Si credette opportuno affidare ad una Giunta speciale, nominata dal Presidente della Camera, quella verificaione. (1) Si raggiunsero due notevoli benefizii: si risparmiò cioè molto tempo, e si sottrasse all'attrito delle lotte di partito l'esame della legittimità dei poteri di cui sono rivestiti gli eletti. (2) L'arbitrio della Giunta è reso difficile dalla necessità che la Camera approvi le sue conclusioni. L'arbitrio della Camera dalle operazioni della Giunta, la quale non presenta la sua conclusione se non dopo una serie di esami che costituiscono un procedimento d'inchiesta, astrazione fatta dai casi in cui *speciali* inchieste sono ordinate. La Giunta poi adotta la giurisprudenza più favorevole agli eletti (1). E per vero si studia di

(1) In ordine al Presidente della Camera è a dirsi che le sue attribuzioni sono estesissime. Spesso nomina le deputazioni, e commissioni di grande importanza. Ma non è a dimenticare mai che la Camera è giudice sovrano per tuttociò che la riguarda, sicchè ciascun deputato può sempre, e per qualunque fatto del Presidente, appellarsene alla deliberazione della Camera.

(2) Piero Puccioni—Giurisprudenza delle Elezioni Politiche.

(1) Applico a qualunque Giunta il giudizio dato dall'Onorevole Puccioni di quella di cui egli fu segretario perchè le norme seguite mi paiono consone ai principii della sovranità nazionale.

mantenere salda, più che sia possibile, la fede dovuta ai processi verbali; rifugge costantemente dallo ammettere inchieste e verificazioni, quando i fatti enunciati nelle proteste non siano abbastanza specificati, o quando dei medesimi non si offrano le prove, o quando infine, ammessi per veri, non abbiano avuto nè potuto avere influenza sull'esito definitivo della votazione; tutela nel miglior modo possibile i diritti del corpo elettorale e degli stessi candidati, si mostra ossequente al voto della maggioranza degli elettori e limita i casi di annullamento (1). Così la Camera è *per guarentigia propria*, sola competente a giudicare della validità di titolo dei suoi membri; ma la *guarentigia al corpo elettorale ed all'eletto* richiede che vi siano criterii direttivi in simile giudizio. Qui si presenta una quistione:

Convalidata la sua elezione può un deputato essere espulso dalla Camera? In Inghilterra la Camera dei Comuni lo può per gravi ragioni. Esempii non ne mancano. Nel 1679, espulse il colonnello Sackville per avere ridicolizzato il complotto papista; (2) nel 1695 sir John Prevot che si era lasciato corrompere; nel 1711 Roberto Walpole per abusi di potere della sua carica e corruzione; nel 1714 Steele per libello sedizioso; nel 1814 lord Cochrane per propagamento di false notizie alla borsa. Questo ar-

(1) Puccioni — raccolta citata.

(2) Vedere per quest'interessante periodo della storia inglese: Enrico Hallam — Storia Costituzionale d'Inghilterra Volume terzo — Capitolo XII.

gomento storico non deve preoccupare il nostro giudizio; non sempre l'onnipotenza del Parlamento inglese ha risposto ai migliori concetti di libertà e giustizia. Così il famoso *bill d'attainder*, che fu sotto gli Stuard arma del Parlamento contro la Corona, era stato invece sotto i Tudor adoperato a sanzionare le violenze regie. E qui si ricordano i nomi di Tommaso Moro, Fischer e di Caterina Hovard (2). La storia costituzionale inglese è piena di atti d'autorità, di accuse, di processi determinati e condotti dalla Camera dei Comuni contro ogni ordine di persone fuori e dentro al suo seno, fuori e dentro al Governo. Il sistema inglese è apparso sul continente ancora più pericoloso. Chi non sa dell'esclusione del deputato Manuel dalla Camera francese nel 1823? Rappresentava questo oratore eminente i principii di libertà contro la reazione. Tale reazione che diede la Camera *introuvable* che il ministro Decazes e lo stesso Luigi XVIII penarono a moderare, contro cui lottarono invano il Duca di Richelieu, Gouvion Saint-Cyr e de Serres colle leggi sulla stampa, l'elettorale e quella sull'ordinamento dell'esercito, reazione più realista del Re, più ministeriale dei ministri; Manuel la combattè sempre, e più quanto più essa inferociva. Egli era odiato da lei perchè *creduto* bonapartista, perchè convinto liberale; e la destra della Camera aveva fino dalla sessione del 1822 deciso di trovare un modo di escludere dall'Assemblea l'oratore più dotto ed intrepido che avesse in quei giorni

(2) Lafferriere — opera citata.

la Francia! Vennero le discussioni per la guerra di Spagna: Manuel era sublime d'eloquenza, ed i suoi avversarii, furibondi, ne interruppero violentemente il discorso: parlava per i diritti e le libertà dei popoli: la reazione non volle udirlo: Si disse che tollerare il suo discorso sarebbe stato un'apoteosi del regicidio, tollerare lui nella Camera una complicità. Fu escluso dalla Camera! Questo esempio è concludente. Il potere della Camera sui suoi membri non deve essere illimitato. Un rappresentante è incorso nelle leggi penali? Ma se ciò è stato prima delle elezioni vi è il diritto comune. Se dopo, non dà la Camera l'autorizzazione a procedere contro di lui? Il potere di esclusione è pericoloso: Non prendiamo il caso di Manuel: questi era uomo intemperate. Lo escluderlo dall'Assemblea fu non solo un abuso, ma una grande iniquità. Chiediamoci piuttosto se la sovranità nazionale non possa concedere, ad uomini caduti e che potrebbero rilevarsi, una solenne riabilitazione? la storia di Mirabeau è lì a dimostrarcelo. Il più grande oratore della Francia aveva per lunghi anni corse le vie dell'esiglio e chinata la superba fronte innanzi ai giusti e sereni giudizi dei tribunali per motivi pur troppo non sempre onorevoli! La pratica della vita insegna che, ad escludere dalle Assemblee gli indegni a sedervi, vi hanno mezzi al di fuori di consentire alla Camera sui suoi componenti un potere pericoloso. La freddezza, lo sprezzo anche dei colleghi, gli attacchi della stampa non libellista, l'invito in casi gravissimi dei comitati elettorali a dimettersi, sono tutti mezzi che non possono non raggiungere il fine. In una parola anche

trattando delle prerogative della Camera, non deve perdere di vista che al disopra dei rappresentanti vi sono i rappresentati. E la guarentigia ad ogni singolo deputato è guarentigia ai rappresentati.

In base a questo principio è che i rappresentanti non siano sindacabili per le opinioni emesse ed i voti dati alla Camera. Senza questa guarentigia le discussioni non potrebbero riuscire libere, complete, solenni, le votazioni sincere. Il timore, la prudenza, le minacce, i sospetti impedirebbero la manifestazione di tutte le opinioni, ed il voto di ciascuno sarebbe dato senza piena cognizione di causa. Le minoranze sarebbero oppresse sempre, il giudizio della nazione sulle opinioni dei suoi rappresentanti indeterminato, difficile, fallace. Può sorgere la questione se un deputato che faccia stampare e pubblicare i suoi discorsi possa essere per questi sottoposto alle leggi che limitano la libertà della stampa. In Inghilterra la risposta è stata affermativa. Nel 1795 Lord Abingdon fu condannato a pagare cento lire di ammenda per un discorso pronunciato alla Camera Alta contro il suo procuratore, e poi pubblicato. Nel 1813 fu condannato Creasy, membro della Camera dei Comuni, per avere pubblicato un suo discorso. La questione è complessa. Se poniamo mente al principio della pubblicità, ch'io considero come inseparabile da ogni guarentigia di libere istituzioni, vediamo come la pubblicazione di un discorso parlamentare nulla aggiunga alla sua notorietà. E per vero non vi sono i resoconti ufficiali? Non ha la *stampa* il diritto di pubblicare le discussioni delle Camere per esteso? Nè basta: non tutti ammettiamo l'utilità di

leggi che limitino la libertà della stampa. Resterebbe ora a determinare il diritto dei privati od anche dei pubblici funzionarii, diffamati in un discorso parlamentare. Poichè la pubblicazione fatta dal Deputato nulla aggiunge alla notorietà del suo discorso, per essere logici si dovrebbe consentire ai diffamati di chiedere in giudizio conto delle diffamazioni vere o pretese, pronunciate nella pubblica discussione. Ma così procedendo si verrebbe a distruggere ogni buon effetto della guarentigia, sicchè, riassumendo, io credo sia da respingersi il sistema prevalso in Inghilterra. E tanto più che l'esperienza delle lotte politiche ammaestra che le guarentigie stimate necessarie alla tutela dei diritti debbano sempre essere interpretate nel modo più favorevole per impedire che facilmente non si riesca a renderle lettera morta. Così da noi, dove è ripetuta essenziale guarentigia la sicurezza personale dei rappresentanti, si è allargato il senso dell'articolo dello Statuto col quale viene stabilito che i deputati non possano venire arrestati nel tempo della sessione ; ed è invalso invece l'uso di chiedere l'autorizzazione della Camera a procedere, durante tutta la legislatura. Questa disposizione, scritta nel nostro Statuto, come in tutte le leggi costituzionali, non è un privilegio più o meno sostenibile come il privilegio del foro dei Senatori, ma una necessaria guarentigia. Non si vogliono porre i rappresentanti al disopra della legge. Nessuna Camera che rispetti sè medesima nega in tempi normali l'autorizzazione a procedere contro i suoi membri. Di più un'assemblea copre della sua responsabilità politica gli uomini che predilige, ma stima sempre

del suo decoro mostrarsi severa contro quelli dei suoi componenti, che ne scemino con azioni indecorose il prestigio.

Stabilire la guarentigia non è sottrarre alcun reo alla pena. Ben altri motivi la dettano. Si vuole che il rappresentante, al quale incombe l'obbligo di tutto sindacare, non sia esposto a facili arbitrii, a facili molestie, a facili vendette di coloro il cui operato sindacava e controlla. Pur troppo l'esperienza ci mostra che questi timori non sono infondati. Le polizie di tutti i tempi hanno saputo formare lunghi ed intricati processi, quando la via degli arbitrii e delle corruzioni è stata battuta. Si è voluto che il Rappresentante fosse al di sopra di questi pericoli. Si è voluto che nessuna accusa, che potrebbe spesso partire da studio, trattenesse il rappresentante lungi dal luogo dove lo chiamano i suoi doveri. Si è voluto infine che l'azione dell'uomo politico e rivestito della più alta delle funzioni ed onorato della fiducia dei suoi concittadini, non fosse esposta a trovarsi innanzi impreveduti ostacoli. Il principio che assicura il deputato nella sua azione include ancora che debba immediatamente essere posto in libertà il cittadino, che, trovandosi sotto processo, venisse nondimeno chiamato dalla fiducia degli elettori a sedere fra i rappresentanti. Un'alta ragione di rispetto alla sovranità della nazione detta questa misura. La nostra giurisprudenza parlamentare ne ha un esempio nel Parlamento subalpino, quando la Camera dichiarava che dovesse immediatamente liberarsi dal carcere l'avvocato Didaco Pellegrini, di cui essa aveva convalidata l'elezione, e che trovavasi appunto sotto pro-

cesso per un reato politico. Un esempio recentissimo in Francia dimostra come spesso i migliori cittadini possano essere accusati dai loro avversarii nel momento della lotta politica. È il caso di Duverdier, il Maire di Parigi posto sotto processo per *discorso sedizioso* ! Due colleghi eligono il carcerato ed egli va a sedere fra i rappresentanti della Francia. Dopo l'articolo 45 qualche osservazione potrebbe farsi all'art. 46 del nostro Statuto. Ma la tralascio augurandomi piuttosto, che, quando queste mie pagine vedano la luce, l'arresto per debiti non figuri più oltre nella nostra legislazione (1). Del resto qualunque controversia potesse sorgere in base all'art. citato, basta considerare le ragioni della guarentigia e mantenere al principio il più completo sviluppo. Giunti a questo punto, a completare la trattazione dovrei parlare a lungo dei regolamenti delle Assemblee. È tutto un nuovo campo. Le questioni che sorgono molteplici. Una delle principali: se debbasi adottare *il sistema delle letture*, come è nei più dei Parlamenti, o mantenere quello degli uffici preoccupa ancora la nostra Camera. L'ultimo progetto presentato si attiene ancora agli uffici. Fra i due sistemi anche io preferisco questo, perchè sembrami che in sostanza la lettura che si faccia di un progetto per due o più volte alle assemblee ove questo sistema è adottato si riduca ad una questione di forma, per-

(1) Questa pagina era stampata quando la votazione del Senato è venuta a fare opera di civiltà coll'abolire *in massima* l'arresto personale per debiti.

chè la discussione seria intorno al progetto si fa una sola volta, e le altre la lettura passa quasi inavvertita. Il sistema degli uffici poi se è più lento, è anche più atto a discussione più calma, più completa delle leggi, e, dirò, più savia, perchè negli uffici si rivelano le diverse capacità dei deputati e si misura non solo l'ingegno, come alla pubblica discussione, ma ancora la dottrina e l'operosità.

Ma ripeto, assumere questa od altra quistione di regolamento sarebbe entrare in un nuovo campo. Mi limito a stabilire : che i regolamenti per le assemblee non possono essere fatti e modificati che da esse medesime che ne sperimentano l'efficacia; che il regolamento deve assicurare il normale esercizio di tutte le attribuzioni della Camera ed il costante rispetto alle sue prerogative; deve tutelare i diritti di ciascun deputato, curare che le disposizioni dello statuto in ordine alla pubblicità delle sedute (1) ed alla legalità delle vo-

(1) Di questi giorni ha scritto sulla *Pubblicità nelle Assemblee Legislative* un breve ma utile opuscolo il giovane avvocato Mario Mancini. Benissimo riassume gli argomenti degli amici della pubblicità, primo del Bentham : « Le costituzioni di tutti i popoli civili, qual più e qual meno con ammirabile uniformità, hanno sanzionata la pubblicità delle discussioni e dei resoconti delle assemblee legislative ; ed il *voto* nobilissimo, che fin dai suoi tempi esprimeva il Bentham, che cioè in fronte ad ogni regolamento di un' assemblea fosse consacrata la legge più efficace ad assicurarle la confidenza del pubblico, ed a farla costantemente camminare verso il fine della sua istituzione, quella cioè della pubblicità, può oggimai dirsi un fatto compiuto. Nè per certo vi sarà più alcuno che voglia di-

tazioni non siano violate (1) deve infine rendere, direi, impossibili, le infrazioni agli articoli propri perchè senza certezza di regolamento vi è nel lavoro parlamentare sempre arbitrio di maggioranze. Le quistioni di regolamento trattate così splendidamente dal Bentham nella sua *Tattica delle Assemblee Politiche Deliberanti* sono e saranno sempre di risoluzione difficile. Il miglior partito per le assemblee sarà sempre quello di lasciarsi guidare in proposito dall'esperienza, e di non introdurre mutamenti in un re-

sconoscere i vantaggi e l'utilità grandissima di una tale istituzione; perocchè senza la pubblicità, la confidenza e lo assentimento del popolo verrebbero a mancare a tutte le misure legislative. Il sospetto, dice il Bentham, erra sempre attorno al mistero... In un sistema di governo franco ed aperto trovano il loro vantaggio non solo i governati, ma anche governanti; imperocchè mettetevi nella impossibilità di fare nulla alla insaputa della nazione, provatele che voi non potrete nè ingannarla, nè sorprendere la sua buona fede, e voi avrete tolto allo scontento ogni arma contro di voi. In fatti quando ogni provvedimento del governo viene sottoposto alle deliberazioni di un'assemblea, che discute liberamente alla presenza del pubblico, quando tutte le obbiezioni sono state ribattute, quando ogni falsa insinuazione è stata dispersa, quando la necessità di certi provvedimenti e di certi sacrificii da chiedere al paese è stata dimostrata, la nazione si sente rassicurata di fronte ad una decisione presa in seguito ad un dibattimento di cui ella stessa è stata testimone. E un altro vantaggio grandissimo discende anche direttamente dalla pubblicità delle discussioni, vale a dire che i membri dell'assemblea, controllati continuamente da coloro che sono i loro giudici naturali, sono contenuti nei limiti del loro dovere. »

(1) L' art. 52, 53, 54.

golamento che funzioni abbastanza bene se non per gravi motivi e dopo maturo studio. Un cattivo regolamento è per una assemblea ciò che è un cattivo codice di procedura di fronte alle migliori leggi.

§ XI.

Rapidamente si ed in modo certo incompleto, abbiamo percorso il campo di tutte le quistioni alle quali può dare luogo una trattazione intorno alla Camera Elettiva. Di talune quistioni come di quella intorno alla divisione del Parlamento in due rami, non ci siamo occupati, perchè la loro importanza non consentiva che se ne parlasse per incidenza. In quelle svolte ho tenuto conto dei risultati ultimi della scienza piuttosto che ripresentare intiera la disputa. Così dicendo dell'elettorato avrei dovuto entrare nel merito dei diversi sistemi: ecco quistioni non solo di numero, ma di proprietà, d'intelligenza, di capacità, d'indipendenza ancora. Io ho posto i principii e ne ho tirate le conseguenze necessarie. Accennando ai partiti ed al Governo avrei dovuto trattare la questione se nel sistema rappresentativo il Governo sia un partito. Certo anche il più liberale dei governi, che abbia la sua origine dalla vittoria di una parte politica contro le altre, non è a supporre che possa serbare una totale indifferenza in tutto ciò che riguardi da vicino il programma che rappresenta e gli uomini che gli elettori mandino a sostenerlo o combatterlo; ma la naturale preferenza non porta di necessità alle ingerenze illegali. L'esperienza parlamentare inglese, quella dei più degli altri popoli, la

nostra stessa ci mostra quanto il Governo nei regimi rappresentativi sia intimamente legato colla maggioranza. È questo un danno? È una necessità. Solo la moralità governativa e l'educazione politica del paese che la imponga, possono prevenire i pericoli del governo di partito (1). In Francia il governo personale e le tracce che ha lasciate del suo passaggio hanno fatto nascere: *la candidatura ufficiale* che snatura il sistema rappresentativo e rende gli eletti da sovrani, sudditi. E' strano che i conservatori di Francia inorridiscano alla sola idea del mandato imperativo, ed implicitamente lo sanzionino col sostenere la legittimità della candidatura ufficiale! Il principio sano è: che il Governo debba, finchè ha con sè la maggioranza, svolgere il suo programma politico ed amministrativo nei limiti sempre del rispetto ai diritti che devono essere garantiti ai cittadini, che il Governo non debba valersi delle forze dello Stato per combattere sul *terreno legale* i partiti avversi; che i membri del Governo possano nei loro discorsi alle Camere, od ai collegi elettorali od in altre occasioni nelle quali li pronuncino, difendere il proprio operato, attaccare quello degli avversari, determinare la propria linea di condotta,

(1) Ultimamente all'apertura del Consiglio Provinciale di Terra di Bari il Prefetto Senatore Paternostro svolse nel suo notevole discorso la vera teorica dell'azione governativa considerato il governo come partito. Sostenne una teorica sana, pratica e liberale; fu accusato di aver difeso il governo di partito! Si comprenderà facilmente il motivo di questa nota.

esprimere le proprie simpatie anche personali : che d'altro canto , intorno all'urna elettorale, supremo giudice in paese libero, non possa il governo fare pressione di sorta, mentre senza la *sincerità delle elezioni* il governo rappresentativo non riesce che ad una grande mistificazione. In Italia per nostra fortuna non abbiamo avuta la candidatura ufficiale. Pure fa capolino la *candidatura ufficiosa*, ed anche questa è un pericolo a che funzioni in modo normale ed utile il regime rappresentativo. La candidatura ufficiosa porta sempre a pressione delle autorità, se non altro sopra coloro che ne dipendono. Ora in materia elettorale gli obblighi del funzionario cessano alla porta dell'ufficio, e resta il cittadino. Tutto che si attenga ai suoi doveri e primo al segreto d'ufficio, deve essere sacro ad un funzionario. Ma alle urne egli deve ricordare che lo stesso Capo dello Stato altro non è che un magistrato della nazione. Ogni cittadino deve deporre il suo voto secondo la propria coscienza e le proprie convinzioni. Il funzionario non serve gli uomini ma lo Stato; questo rimane qualunque siano gli uomini che si succedano a capo della cosa pubblica. Certo non è ad esagerare il principio dell' assoluta indipendenza gerarchica. Vi hanno ragioni di convenienza, di ordine che sfuggono alla determinazione, e che in pratica si presentano. Così il funzionario deve sempre, ed in qualunque circostanza, dare il proprio voto senza porre mente ai desiderii dei suoi superiori ; ma egli creerebbe una situazione delicata e difficile a sè medesimo ed ai suoi superiori se si gettasse nelle violenti lotte di partito.

Un'altra delle questioni che avremmo potuto fare ri-

guarda il giuramento politico. Cosa è in sostanza un giuramento, qualunque sia la sua forma, se non una solenne promessa? Ora una promessa per l'uomo che rispetti sè stesso è sempre un vincolo. Se per lui è un vincolo, per gli altri è una guarentigia. Ma il *giuramento politico* fino a che punto vincola? Distinguiamo. Un cittadino assume una funzione pubblica, fosse pure la prima dello Stato, e giura di adempiere rigorosamente ai doveri che la funzione gli impone. Egli ha promesso, il suo onore è impegnato, se manca è fedifrago. Ma nelle questioni politiche sono possibili i vincoli di ciascuno dinnanzi alle grandi necessità storiche od alle solenni manifestazioni d'una nazione? Il soldato che giura fedeltà al Re è tenuto a tirare sopra la nazione insorta mentre solo dalla nazione viene autorità al Re? Ed i rappresentanti della nazione, che ne sono per solito le più splendide intelligenze ed i più grandi caratteri, devono, dai termini d'una formula vuota in pratica di significato, essere allontanati dalla cosa pubblica, che potrebbero utilmente servire, se per poco non accettino i termini di questa formula? La nazione può accettare che le si pongano ostacoli a quei mutamenti che reputa indispensabili al proprio bene ed alle necessità del tempo? La sovranità nazionale è al disopra del giuramento politico.

In tutte le questioni trattate le disposizioni del diritto positivo, e presso noi e presso gli altri popoli, avrebbero potuto avere più completa esposizione. Ma a parte le ragioni d'opportunità e di tempo, le disposizioni di oggi saranno quelle di domani? In tutti i Parlamenti è, di questi giorni, febbrile il la-

voro di legislazione. A riforme si susseguono riforme, e le più grandi controversie sono agitate e diversamente risolte. Alla nostra Camera al progetto di riforma elettorale presentato dal Ministero (1) verrà opposto il progetto dell'estrema sinistra: quale potrà prevalere? Gli indizii sono poco sicuri. E non dico che di questo progetto, (2) e del nostro paese. Questa universale attività legislativa indica qualche cosa? Indica *i tempi nuovi*. Il principio filosofico dal quale partono oggi i più degli scrittori politici, è il *positivismo*; le Assemblee perciò, composte d'uomini studiosi, *provano e riprovano*: dove prevalgano gli uomini d'azione il risultato è lo stesso, perchè le società si agitano alla risoluzione dei gravi problemi della scienza politica ed economica. Li risolverà il nostro secolo? Certo lo tenta. Alle Camere Elettive è affidato un gran compito. Sapranno rispondervi? Possiamo sperarlo.

Napoli, Dicembre 1877.

(1) « Costituiscono una guarentigia di sincerità elettorale gli art. 7. ed 8. Vedi Appendice.

(2) Non è forse ad esempio legge di reale progresso quella presentata dal Ministro Mancini per guarentigie ai magistrati? È interessantissima la relazione che accompagna il progetto. Vi si legge la storia dei successivi tentativi fatti per raggiungere il fine della reale indipendenza dei magistrati. Il principio adottato nel progetto è quello di una Commissione Centrale convoto deliberativo e di Commissioni Consultive locali. Parmi tuttavolta che sia ancora mantenuta al Ministro sovrachia autorità.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

APPENDICE

TITOLO I.
DELLA LEGGE ELETTORALE ITALIANA
17 Dicembre 1860

Art. 1. Ad essere elettore é richiesto il concorso delle seguenti condizioni:

1.° Di godere per nascita o per origine dei diritti civili e politici nei regi Stati. Quelli che nè per l' uno nè per l' altro degli accennati titoli appartengono ai regi Stati, se tuttavia Italiani, parteciperanno anch' essi alla qualità di elettori, solo che abbiano avuta la naturalità per decreto reale e prestato giuramento di fedeltà al Re.

I non Italiani potranno solo entrare nel novero degli elettori ottenendo la naturalità per legge.

Nell' ammettere i cittadini all' esercizio dei diritti elettorali non si ha riguardo alle disposizioni speciali, relative ai diritti civili o politici di cui taluno possa essere colpito per causa del culto che professa.

2.° Di essere giunto all' età di anni 25 compiuti nel giorno dell' elezione.

3.° Di saper leggere e scrivere.

Nelle provincie dove questa condizione non è stata finora richiesta, nulla sarà innovato ai diritti degli analfabeti che alla promulgazione di questa legge si troveranno iscritti nelle liste elettorali.

4.° Di pagare un annuo censo non minore di lire italiane quaranta.

Art. 2° Il censo elettorale si compone di ogni specie di imposta diretta, e così tanto dell' imposta prediale, quanto della personale e mobiliare, delle prestazioni fisse e proporzionali che si pagano per le miniere e fucine, dei diritti di finanza imposti per l' esercizio di uffici e professioni e di ogni altra imposta diretta di simile genere. Dove per l' esercizio degli uffici e professioni siasi pagato al regio Governo un capitale, gl' interessi del medesimo saranno computati come finanza.

Al regio tributo prediale si aggiunge il provinciale, non il comunale.

Art. 3.° Sono ammessi all' elettorato, indipendentemente da ogni censo:

1.° I membri effettivi, residenti e non residenti, delle accademie la cui elezione è approvata dal Re, e quelli delle Camere di agricoltura e commercio ed arti, delle regie accademie di agricoltura, e di medicina, e della direzione dell' associazione agraria, ed i direttori dei comizi agrari;

2.° I professori, tanto insegnanti che emeriti, ed i dottori di collegio delle diverse facoltà componenti le Università degli studi;

3.° I professori, tanto insegnanti che emeriti, nelle regie accademie di belle arti;

4.° I professori insegnanti od emeriti degl' istituti pubblici d' istruzione secondaria classica e tecnica e delle scuole normali e magistrali;

5.° I funzionari ed impiegati civili e militari in attività di servizio, o che godono di una pensione di riposo, nominati dal Governo di S. M. o addetti agli uffici del Parlamento.

6.° I membri degli ordini equestri del Regno;

7.° Tutti coloro che hanno conseguito il supremo grado

accademico di laurea od altro equivalente in alcuna delle facoltà componenti le Università del Regno;

8.° I procuratori presso i Tribunali e le Corti d'appello, i notai, ragionieri, liquidatori, geometri, farmacisti e veterinari approvati.

Gli agenti di cambio e sensali legalmente esercenti.

Art. 4. Gli esercenti commerci, arti ed industrie godranno del diritto di essere elettori, non che il valore locativo dei locali da essi occupati nel comune nelle cui liste vogliono essere iscritti, per la loro casa d'abitazione e per gli opifici, magazzini o botteghe del loro commercio, arte ed industria, ascenda;

4.° Nei comuni aventi una popolazione inferiore a 2500 abitanti a lire 200;

2.° In quelli di 2500 a 10,000 abitanti a lire 300;

3.° In quelli superiori a 10,000 abitanti a lire 400;

4.° In Genova a lire 500;

5.° In Torino e Milano a lire 600.

Art. 5. Per l'esercizio dei diritti elettorali saranno considerati come commercianti i capitani marittimi e i capi direttori di un opificio o stabilimento industriale qualunque, con che esso abbia a costante giornaliero servizio almeno trenta operai, senza distinzione di sesso.

Gl'individui contemplati in quest'articolo saranno elettori se pagheranno la metà del censo o la metà del fitto fissato pei commercianti del comune dalla presente legge.

Art. 6. Chiunque darà prova di possedere al punto della di lui chiesta iscrizione sulle liste elettorali, e di aver posseduto per cinque anni anteriori, senza interruzione, una annua rendita di lire 600 sul debito pubblico dello Stato, sarà elettore.

Art. 7. Chi non potrà o non vorrà giovare delle disposizioni sovraindicate per essere elettore avrà diritto ad essere iscritto sulle liste elettorali, purchè dimostri di pagare per la sola sua casa di abitazione abituale il fitto stabilito, fra case, botteghe ed opifici pei commercianti dall'articolo 4.

Art. 8. Il tributo prediale regio, giuntovi il provinciale, s'imputa nel censo elettorale a favore di chi abbia la piena

proprietà dello stabile ; dove la nuda proprietà trovisi separata dall' usufrutto , l' imputazione si fa a profitto dello usufruttuario, qualunque sieno le condizioni sotto le quali siasi stabilito l' usufrutto.

Al fittajuolo di poteri rurali che faccia valere personalmente ed a proprie spese l' affittamento s' imputa nel censo elettorale il quinto di tale imposta, purchè la locazione sia fatta per atto pubblico, e duri non meno di 9 anni, senza che il quinto medesimo debba detrarsi dal censo elettorale computabile al proprietario.

Art. 9. Le contribuzioni imposte per beni enfiteutici saranno, per la computazione del censo elettorale, attribuite per quattro quinte parti all' enfiteuta, e pel restante quinto al padrone diretto ; quelle invece cadenti sui beni concessi in locazione perpetua o di 99 anni, saranno divise in eguali porzioni fra locatori e locatario, benchè in entrambi i casi esse fossero per patto pagate dal locatario o dall' enfiteuta o dal padrone diretto o proprietario.

Art. 10. I proprietari di stabili temporariamente per legge esenti dall' imposta prediale, potranno fare istanza onde siano a loro spese apprezzati, per l' effetto di accertare l' imposta che pagherebbero quando cessasse la esenzione ; di tale imposta loro si terrà conto immediatamente per farli godere del diritto elettorale.

Art. 11. Per comporre la massa delle imposte necessarie per costituire il censo elettorale si computeranno tutte quelle che si pagano in qualsiasi parte dei regi stati.

Al padre si terrà conto di quelle che si pagano pei beni della sua prole dei quali esso abbia il godimento. Al marito di quelle che paga la moglie, eccettochè siasi fra loro pronunziata la separazione di corpo.

Art. 12. Le contribuzioni pagate dai proprietari indivisi o da una società commerciale, saranno pel censo elettorale ripartite per egual parte fra i soci.

L' esistenza della società di commercio si avrà per sufficientemente comprovata mercè di un certificato del tribunale di commercio, indicante il nome degli associati.

Dove l' uno dei compartecipi pretendesse ad una quota superiore alla virile nella cosa comune o sociale, sia per-

chè gli spetti una parte maggiore sulla proprietà dagli stabili, sia per qualsivoglia altro titolo, dovrà giustificare il suo assunto con esibire titoli che il comprovino.

Art. 13. I fitti pagati per beni inservienti a società in accomandita ed anonima e le contribuzioni sui beni spettanti a tali società saranno imputati nel censo dei gestori o direttori fino a concorrenza della loro partecipazione nell'asse sociale, della quale dovrà constare nel modo sovra indicato.

Art. 14. Le imposte prediali, personali e mobiliari non sono computate nel censo elettorale se lo stabile non siasi posseduto e fatta la locazione anteriormente alle prime operazioni dell'annuale revisione delle liste elettorali.

Questa disposizione non si applica al possessore a titolo di successione o per anticipazione di eredità.

Art. 15. Le imposte dirette pagate da una vedova o dalla moglie separata di corpo dal proprio marito saranno computate per censo elettorale a favore di quello dei suoi figli o generi di primo e secondo grado da lei designato.

Parimenti il padre che paghi imposte dirette in diversi distretti elettorali potrà in quello di essi, ove egli non eserciti il suo diritto elettorale, delegare ad uno dei suoi figliuoli, da lui nominato, per farlo godere dell'elettorato, le imposte cui soggiacciono gli stabili che dovrà specificatamente indicare.

La delegazione non potrà farsi che per atto autentico.

Entrambe le suddette due delegazioni saranno revocabili.

Art. 16. Niuno può esercitare altrove il diritto di elettore, che nel distretto elettorale del suo domicilio politico.

Ogni individuo s'intende avere il suo domicilio politico nello stesso luogo in cui è domiciliato per riguardo all'esercizio dei diritti civili.

Può tuttavia trasferirsi il domicilio politico in qualsivoglia altro distretto elettorale, dove si paghi contribuzione diretta, o per riguardo ai commercianti ed industriali dove abbiano uno stabilimento commerciale ed industriale, con che ne facciano la dichiarazione espressa tanto davanti al sindaco del luogo di attuale domicilio politico, quanto innanzi al sindaco del luogo dove si vorrà trasferirlo. Questa di-

chiarazione, dopo la prima convocazione dei collegi elettorali, non produrrà alcun effetto, se non sarà fatta sei mesi prima della revisione delle liste.

Art. 17. L'elettore, il cui domicilio politico è distinto dal civile, cambiando questo non s'intenderà mutare il primo, e non sarà dispensato dalla doppia dichiarazione avanti prescritta per l'effetto di riunire l'un domicilio all'altro.

Art. 18. Gli individui chiamati ad un impiego potranno usare il loro diritto elettorale nel distretto dove adempiono il loro ufficio, senza che siano dispensati dall'obbligo dell'accenata doppia dichiarazione per trasferire il loro domicilio nel luogo dove debbono sostenere la carica.

PROGETTO DI RIFORMA ELETTORALE

Presentato dal Ministro dell' Interno Nicotra

Art. 1 — L'articolo 1 della legge elettorale 4 dicembre 1860, ove sono stabilite le condizioni richieste perchè un cittadino venga ammesso all'esercizio del diritto di elettore, viene modificato nei paragrafi 2 e 4 che determinano le condizioni dell'età e del censo.

Saranno da qui innanzi ammessi ad esercitare i diritti di elettore, ferme le altre condizioni richieste dalla legge, tutti i cittadini che siano giunti all'età di anni 21 compiuti nel giorno dell'elezione, e che paghino un annuo censo non minore di lire italiane 20.

Art. 2 — All'art. 1 della succitata legge 4 dicembre 1860, il quale determina le classi dei cittadini ammessi ad esercitare i diritti elettorali indipendentemente da ogni censo, s'aggiungono dopo il § 9:

I cittadini che trovansi iscritti sulle liste dei giurati ed hanno esercitate le relative funzioni;

I maestri patentati ed esercenti in una pubblica scuola;

I bassi ufficiali congedati che hanno servito nell'esercito nazionale;

I decorati per atti di valore militare; e infine tutti quelli i quali con attestato di esami o con titoli equipollenti dimostrino di possedere le cognizioni prescritte nel programma della scuola elementare obbligatoria.

Art. 3—Il titolo equipollente sarà rilasciato da una commissione presieduta dal pretore e composta dal delegato scolastico, e dal soprintendente alle scuole municipali.

Art. 4 — Le misure graduali del valore locativo, fissate nell'art. 4 della vigente legge elettorale, vengono ridotte alla metà per le cifre indicate nei primi tre numeri di esso articolo.

Rimangono poi soppresi i due ultimi numeri che riguardano le misure eccezionali del valore locativo nei Comuni di Genova, Torino e Milano.

Art. 5 — Nell'art. 104 che determina gli impedimenti all'esercizio del diritto elettorale e i casi d'esclusione dall'eleggibilità, all'enumerazione di coloro che per condanna subita non possono essere nè elettori nè eletti si aggiungono i condannati per falso.

Art. 6 — A meglio assicurare l'effetto delle disposizioni contenute nell'art. 49 della vigente legge elettorale, si richiederà che la dichiarazione da farsi al Comune a' sensi del detto articolo, venga non solo presentata e firmata dal dichiarante, ma da lui sottoscritta in presenza degli ufficiali municipali deputati a ricevere le dichiarazioni, i quali certificheranno la firma.

Art. 7 — L'art. 67 della legge elettorale (17 dicembre 1860) resta così modificato:

Avranno la presidenza degli uffici provvisori del collegio e delle sezioni elettorali:

Nelle città dove risiede una Corte d'Appello i presidenti e i consiglieri della Corte per ordine di anzianità;

Nei luoghi che non sono siti di Corte di Appello, ma di un Tribunale di circondario, il presidente, e, dopo di lui, i vice-presidenti, i giudici effettivi od aggiunti per ordine di anzianità;

Negli altri luoghi i pretori, i vice-pretori e i giudici conciliatori. Un giudice di tribunale, nelle città che sono sedi di Corti d'Appello, ed un assessore o consigliere co-

munale, negli altri luoghi, farà l'ufficio di primo scrutatore.

I due elettori più vecchi ed il più giovane completeranno l'ufficio facendo le parti di scrutatori.

L'ufficio, così composto, nominerà il segretario, preferendo in tal nomina un notaio, se ve ne sia uno tra gli elettori presenti.

Il segretario avrà voce consultiva.

Art. 8 — L'art. 69 della legge elettorale 17 dicembre 1860 è modificato nei seguenti termini:

Il collegio o la sezione elegge a maggioranza di voti tre scrutatori definitivi, tenendosi nota di coloro che dopo questi ebbero maggior numero di voti. I tre scrutatori, così nominati, insieme al presidente, al primo scrutatore e al segretario dell'Ufficio provvisorio, che restano tali anche nel definitivo, formano l'ufficio elettorale che regola e certifica le operazioni della elezione.

Art. 9 — L'art. 70 della legge elettorale 17 dicembre 1860 viene così modificato:

Se il secondo scrutatore di un collegio o di una sezione è assente, è sostituito dal terzo scrutatore, il quarto divenga terzo, e sarà ultimo scrutatore colui che, dopo i tre eletti, ebbe maggior numero di suffragi.

Il presidente, in caso di assenza, è sostituito dal primo scrutatore, e il primo dal secondo.

Art. 10 — Alla legge elettorale 17 dicembre 1860 è aggiunto il seguente articolo:

Qualunque componente dell'ufficio elettorale sia dolosamente incorso in qualche omissione portante nullità, o abbia scientemente violata la legge in modo da mutare il risultato delle elezioni, e malgrado i reclami di uno o più elettori, sarà punito colla multa di L. 1000 a 3000, o, se insolubile, col carcere da un mese a tre, e con sospensione per 40 anni dal diritto elettorale, senza pregiudizii delle pene speciali che in conformità del Codice penale possano essere inflitte.

PROGETTO DI LEGGE

Presentato dal deputato Cairoli e da altri,
preso in considerazione nella tornata del 16 dicembre 1873.

Art. 1.

Sono elettori tutti gl' Italiani domiciliati nello Stato, che hanno compiuto i 21 anni e sanno leggere e scrivere.

Art. 2.

Sono abrogati gli articoli dal 4 al 15 inclusivo, l'alinea secondo, il quarto ed il quinto dell' articolo 49, l' articolo 25, l'alinea secondo e terzo dell' articolo 34, l' articolo 35, l'alinea dell' articolo 78, gli articoli 105, 106, 107 e 108 della legge elettorale 17 dicembre 1860.

Cairoli — Bertani — Oliva —
Fabrizi — Macchi — Mussi —
Miceli — Cucchi — Damiani
— Crispi — Merizzi — Varè
— Romano — Morelli S. —
Ghinosi — Nicotera — Ta-
maio — Mazzoleni.

—

Nella tornata del 16 marzo 1874 la commissione composta dai deputati Fiorentino, *presidente*, Ara, Castagnola, Lancia di Brolo, Mascilli, Massa, Pisanelli, Righi Lioy, *segretario e relatore*, propose con lunga relazione che la Camera non passasse alla discussione degli articoli.

—

L' onorevole Cairoli ripresenta in altra sessione il progetto di suffragio universale.

PROPOSTA DI LEGGE

Presentata dal deputato de Zerbi, presa in considerazione
nella tornata del 30 aprile 1875

Riforma degli uffici elettorali e punizione delle violazioni alla legge elettorale, commesse dolosamente. (1)

Art. 1.

L'articolo 50 della legge comunale e provinciale, 20 marzo 1865, e l'articolo 67 della legge elettorale, 17 dicembre 1860, sono soppressi, e ad essi è surrogato il seguente articolo :

Avranno la presidenza degli uffici provvisori delle adunanze elettorali, nelle città dove risiede una Corte d'Appello, i presidenti e i consiglieri della Corte per ordine di anzianità.

Nei luoghi che non sono sedi di Corte d'Appello, ma di un Tribunale di circondario, il presidente, e, dopo di lui, i vice-presidenti, i giudici effettivi od aggiunti per ordine di anzianità.

Negli altri luoghi i pretori, i vice-pretori o i giudici conciliatori. (2)

Un giudice del tribunale, nelle città che sono sedi di Corte d'Appello, ed un assessore o consigliere comunale, negli altri luoghi, farà l'ufficio di primo scrutatore.

(1) Come si vedrà alla lettura degli articoli, ciò che si ha di buono nel progetto Nicotera, cioè lo studio a garantire la sincerità delle elezioni colla presenza dei magistrati, era già in questa proposta *unicuique suum*.

(2) Le modalità sono discutibili assai in ordine ai vice pretori ed ai conciliatori.

I due elettori più vecchi ed il più giovane completeranno l'ufficio facendo le parti di scrutatori.

L'ufficio, così proposto, nominerà il segretario, preferendo in tal nomina un notaio, se ve ne s'ia uno fra gli elettori presenti.

Il segretario avrà voce consultiva.

Art. 2.

L'articolo 52 della legge comunale e provinciale e l'articolo 69 della legge elettorale sono soppressi, e ad essi è surrogato il seguente articolo :

L'adunanza elegge a maggioranza di voti tre scrutatori definitivi, tenendosi nota di coloro che dopo questi ebbero maggior numero di voti. I tre scrutatori, così nominati, insieme al presidente, al primo scrutatore e al segretario dell'ufficio provvisorio, che restano tali anche nel seggio definitivo, formano l'ufficio elettorale che regola e certifica le operazioni dell'elezione.

Art. 3.

L'articolo 53 della legge comunale e provinciale e l'articolo 70 della legge elettorale sono così modificati :

Se il secondo scrutatore di un collegio ricusa o è assente, è sostituito dal terzo scrutatore, il quarto diventa terzo, e sarà ultimo scrutatore colui che, dopo i tre eletti, ebbe maggior numero di suffragi.

Il presidente, in caso di assenza, è sostituito dal primo scrutatore, e il primo dal secondo.

Art. 4.

Alle leggi *elettorale comunale e provinciale* è aggiunto il seguente articolo :

Qualunque componente l'ufficio elettorale sia dolosamente incorso in qualche omissione portante nullità, o abbia scientemente violata la legge in modo da mutare il risultato delle elezioni, e malgrado i reclami di uno o più

elettori, sarà punito con la multa di lire 500 a 2000 o, se insolubile, col carcere da un mese a tre; e colla sospensione per 10 anni dal diritto elettorale, senza pregiudizii delle pene speciali che, in conformità del Codice penale, gli possano essere inflitte.

PROGETTO DI LEGGE

D' iniziativa dei deputati Corte e Maurigi, preso in considerazione nella tornata del 22 novembre 1875.

Art. 1.

La legge elettorale 17 dicembre 1860 è così modificata:

« A) All'articolo 1 comma 2°, alle parole: *venticinque anni compiuti*, sostituire; *compiuto il ventesimo primo anno di età*;

« B) Al comma 4° dello stesso articolo, alle parole: *quaranta lire*, sostituire: *lire venticinque*;

« C) All'articolo 3 aggiungere i due seguenti comma:

« Tutti coloro che hanno superato gli esami finali nei ginnasi, nelle scuole tecniche, e in scuole commerciali, agricole e navali o in un collegio o corso speciale militare.

« Tutti coloro che sono iscritti nelle liste dei giurati.

« D) All'articolo 4, alle parole: *lire 200, 300, 400*, sostituire rispettivamente: *lire 100, 150, 200*.

« E) Restano soppresse le disposizioni speciali per le città di Genova, Torino e Milano contenute nei numeri 4 e 5 di detto articolo 4 ».

Art. 2.

La presente legge andrà in vigore alla prossima revisione primaverile delle liste elettorali politiche.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

composta dei deputati

Seismit-Doda presidente, Alvisi segretario, De Zerli, Samarelli, Maurigi, Massari, Di Sambuy, Brescia-Morra, e Righi relatore, sul progetto di legge d'iniziativa dei deputati Corte e Maurigi preso in considerazione nella tornata del 22 Novembre 1875.

Tornata del 14 dicembre 1875

Piacemi riportare un brano della relazione perchè riassume il lavoro della Camera in materia elettorale:

I.

ONOREVOLI COLLEGGHI! — L'epoca relativamente non lontana, in cui venne pubblicata la legge elettorale politica del 17 dicembre 1860, rende naturale che non molti siano i precedenti parlamentari che, più o meno direttamente, si possano riferire a proposte concrete di sua modificazione.

Volendosi la Commissione vostra restringere ai soli progetti di modificazioni formalmente presentati all'a Camera, indipendentemente dai desiderii che in varie occasioni furono verbalmente manifestati in seno alla stessa, essa crede opportuno di ricordare come nella Sessione 1863-1864 gli onorevoli deputati Crispi e Petruccelli presentarono alla Camera un progetto di legge in tredici articoli, e diretto essenzialmente ad accordare il diritto di essere elettore a tutti gli italiani d'anni 21 che sapessero leggere e scrivere, e di essere eletto a chi avesse raggiunto gli anni 25. Col detto progetto di legge proponevansi molte varie altre modificazioni alla legge elettorale dell'anno 1860, sia coll'accordare una medaglia di presenza ad ogni deputato, senza restrizione, e ad ogni senatore, purchè però questi non riceva stipendio o pensione dallo Stato; sia coll'impedire al deputato di ricevere, durante la Legislatura, un impiego

dallo Stato, con o senza emolumento, e di ricevere decorazioni nazionali od estere; sia collo stabilire il *quorum* minimo della Camera alla presenza del solo quinto dei suoi membri effettivi, ad eccezione della votazione dei bilanci e di nuove imposte; nel qual caso dichiaravasi necessario il concorso della maggioranza assoluta dei membri effettivi, sia coll'abolire la franchigia postale ed il diritto di libera circolazione sulle ferrovie e battelli a vapore dello Stato, colle relative modalità di applicazione.

Questo progetto di legge, presentato nel 15 febbraio dell'anno 1864, fu letto alla Camera nel 19 dello stesso mese, e non ebbe seguito alcuno, non essendo stato neppur svolto dai suoi onorevoli proponenti.

Nel 17 febbraio 1866 l'onorevole Chiaves, in allora ministro dell'interno, aveva presentato alla Camera un progetto di legge: *per convalidazione del regio decreto 9 agosto 1865, n. 2431, col quale fu ordinata una revisione straordinaria delle liste elettorali politiche*, al solo fine di aggiungervi quei cittadini che, mediante la quota da essi dovuta in quell'anno per l'imposta sui redditi della ricchezza mobile e le altre contribuzioni dirette loro accolte, pagavano in complesso l'annuo censo stabilito dalla legge 17 dicembre 1860, n° 4513 ed avevano gli altri requisiti dalla stessa legge prescritti.

Questa proposta fu approvata dai due rami del Parlamento, e venne tradotta definitivamente in legge nel 26 aprile 1866, n° 2875.

Nella Sessione degli anni 1871-1872, e precisamente nella tornata del 31 maggio detto anno, l'onorevole deputato Cairoli presentò, per iniziativa parlamentare, alla Camera un progetto di legge per *estensione del diritto elettorale politico a tutti gli Italiani di anni 21 che sanno leggere e scrivere*, progetto di legge che non ebbe seguito in allora.

Nella tornata del 16 dicembre 1873 lo stesso onorevole Cairoli, in compagnia ad altri nostri egregi colleghi, ripresentò alla Camera lo stesso progetto di legge: *pel conferimento del diritto elettorale politico a tutti gli Italiani di anni 21, che sanno leggere e scrivere*.

Questa proposta di legge non venne in allora accettata dalla maggioranza degli uffici, dal cui seno riuscì eletta la Commissione incaricata di riferirne alla Camera, composta degli onorevoli deputati *Fiorentino, Ara, Castagnola, Lancia di Brolo, Mascilli, Massa, Pisanelli, Righi e Lioy*. Questa Commissione, colla pregevolissima sua relazione, dotto lavoro de' l'onorevole *Lioy*, presentata alla Camera nella tornata del 16 marzo 1874, corredata di molti dati statistici, sia per quanto concerne la popolazione italiana come nei confronti internazionali che hanno riferimento alle varie questioni, conchiudeva che la proposta estensiva del voto elettorale dell'onorevole *Cairoli* non venisse accettata perchè le pubbliche condizioni morali, politiche ed economiche, la direzione delle idee, le aspirazioni sincere e spontanee della nazione non apparivano tali in allora da far credere opportuna la proposta riforma (1).

Le conclusioni dell'accurata relazione, e conseguentemente il progetto di legge *Cairoli* a cui quelle si riferivano, non vennero in allora discusse, per modo che, chiusa la undecima Legislatura parlamentare, il progetto stesso venne a cadere, nè l'onorevole suo autore l'ebbe finora a rappresentare alla Camera dacchè la presente Legislatura fu aperta.

L'onorevole *Lazzaro* presentò alla Camera, che l'ebbe a prendere in considerazione nella tornata del 19 aprile 1875, un progetto di legge in cinque articoli, coi quali proponevansi alcune modificazioni alla legge elettorale attualmente in vigore; modificazioni che erano relative all'epoca della revisione e della pubblicazione delle liste elettorali, che stabilivano l'autorità alla quale si sarebbe dovuto ricorrere, nonchè il termine entro cui il ricorso avrebbe dovuto essere presentato dai reclamanti.

(1) È inutile che io dichiari che sarei stato d'avviso contrario alla relazione, salvo aggiungere al progetto le *guarentigie di capacità* in rapporto non al solo leggere e scrivere ma all'istruzione elementare vera e propria.

Nell'ultimo alinea del citato progetto di legge proponevasi pure l'abrogazione degli articoli 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 51, 52 della legge 17 dicembre 1860, nonchè l'abrogazione di tutte quelle disposizioni della legge stessa che fossero contrarie alle fatte proposte. (1)

L'accennato progetto non venne discusso, nè sullo stesso venne presentata alcuna relazione dalla Commissione parlamentare, incaricata di esaminarlo e di riferire.

Nella tornata del 30 aprile 1875, l'onorevole deputato De Zerbi presentò alla Camera un progetto di legge, che fu da questa preso in considerazione nel giorno sopra citato, diretto ad ottenere una *riforma degli uffizi elettorali ed una punizione delle violazioni alla legge elettorale commesse dolosamente*.

Intorno a questo progetto di legge, composto di quattro articoli, col quale proponevasi la soppressione dell'articolo 52 della legge comunale e provinciale, e dell'articolo 69 della legge elettorale vigente, nonchè la modificazione dell'articolo 53 della legge comunale e provinciale e dell'articolo 70 della legge elettorale sopra citata, e col quale proponevasi pure un articolo aggiuntivo, non venne presentata finora alla Camera alcuna relazione, per modo che rimase pure a tutt'oggi indiscusso.

Col progetto di legge che venne preso in considerazione dalla Camera nella sua tornata del 5 maggio 1875, l'onorevole deputato Bonfadini presentò una proposta di modificazione all'articolo 100 della legge elettorale 17 dicembre 1860, in forza della quale andava a cessare l'eccezione che la più recente pratica di giurisprudenza della Camera aveva adottato, nel sorteggio a favore dei deputati professori che erano pur membri del Consiglio superiore della pubblica istruzione, quando i deputati professori risultavano essere in numero eccedente a quello previsto dalla legge elettorale.

(1) Ho creduto superfluo riportare queste proposte, perchè colla discussione prossima rientreranno tutte le modifiche speciali nel concetto generale di riforma che prevarrà.

Questa proposta intorno alla quale ebbe a riferire la Commissione composta degli onorevoli Tenca, Righi, Guerrieri-Gon'aga, Guala, Nicotera, Sorrentino, Monzani, Colombini, a mezzo del suo relatore lo stesso proponente onorevole Bonfadini, venne approvata dai due rami del Parlamento e convertita in legge nel 3 luglio 1875, n° 2610.

Dalla fatta enunciazione risulta come, per ciò che riflette la capacità dell'elettore ad accedere all'urna politica, l'attuale progetto di legge non abbia che due soli precedenti parlamentari, quello cioè della proposta degli onorevoli Crispi e Petruccelli, e quello della proposta fatta e ripresentata alla Camera dall'onorevole Cairoli. (1)

PROGETTO

dei deputati Corte e Maurigi (2)

Art. 1.

La legge elettorale 17 dicembre 1860 è così modificata :

« A) All'articolo 4 comma 2°, alle parole: *venticinque anni compiuti*, sostituire: *compiuto il ventesimo primo anno di età*.

(1) Non si accenna dunque ai lavori in materia di incompatibilità. Io ho posto i principii (parte prima) che dovrebbero, secondo me, regolarla. Quanto a trattarne in modo speciale, in ordine ai nostri lavori legislativi ed ai concetti, alle leggi straniere, mi riservo per l'importanza e quantità della materia farlo in apposito scritto.

(2) Questo progetto è meno liberale di quello presentato dal Ministro dell'interno. Quello della Commissione meno ancora del progetto che aveva in esame. A spiegare questo bisognerebbe parlare a lungo del movimento dei partiti e degli uomini in seno alla nostra Camera.

« B) Al comma 4° dello stesso articolo, alle parole: *quaranta lire*, sostituire: *lire venticinque*.

« C) All'articolo 3 aggiungere i due seguenti comma:

« Tutti coloro che hanno superato gli esami finali nei ginnasi, nelle scuole tecniche, e in scuole commerciali, agricole e navali o in un collegio o corso speciale militare.

« Tutti coloro che sono iscritti nelle liste dei giurati.

« D) All'articolo 4, alle parole *lire 200, 300, 400*, sostituire rispettivamente: *lire 100, 150, 200*.

« E) Restano soppresse le disposizioni speciali per le città di Genova, Torino e Milano contenute nei numeri 4 e 5 di detto articolo 4. »

Art. 2.

La presente legge andrà in vigore alla prossima revisione primaverile delle liste elettorali politiche.

PROGETTO DELLA COMMISSIONE

— —

Art. 1.

La legge, ecc., come il progetto Corte e Maurigi.

« A) All'articolo 1, ecc., idem.

« B) *Soppresso.*

« C) All'articolo 3 aggiungere il seguente comma:

« Tutti coloro che sono iscritti nelle liste dei giurati.

Soppresso.

« D) Restano soppresse, ecc, come il progetto.

Art. 2.

Identico.

STORIA DEL REGOLAMENTO (1)

NELLA NOSTRA CAMERA ELETTIVA

Il Regolamento della Camera subalpina, fino dai primi momenti della sua vita, fu modellato alla foggia del Regolamento francese. Fu proposto dal Governo, fu votato dalla Camera piemontese senza discussione. Inutile il dire come il sistema delle tre letture non fosse seguito dal Regolamento adottato in quei primi momenti del risorgimento italiano.

Senonchè fin da quell'epoca questo pensiero apparve alla mente ed allo spirito di uomini insigni. Basti il dire che l'incarico di preparare un Regolamento foggiato al metodo delle tre letture, fu affidato ad una Commissione nella quale splendevano i nomi di Camillo Cavour e di Cesare Balbo; Commissione la quale adempì il suo mandato presentando relazione e progetto di nuovo Regolamento nella tornata del 14 giugno 1850 (2).

La Sessione volse al suo termine senza che la Camera subalpina si inducesse a mutare così radicalmente le norme alle quali ella si era fino a quel giorno informata nei suoi lavori, e le cose procedettero senza mutamento fino al 1856 (3)

(1) Vedi la Nota A in fine della Storia del Regolamento.

(2) Nello stesso anno, Sessione 1850, n° 43 vi fu anche una relazione Torelli sulla parte del Regolamento relativa all'esercizio del diritto di petizione.

(3) Nel 1852, stampati n. 6 e n. 6-A, trovansi però una proposta del deputato Buffa relativa agli emendamenti (23 aprile 1852, e la relazione della Giunta relatore Martelli (3 maggio 1852), la quale conchiudeva colla seguente proposta: « Gli emendamenti che non siano stati stampati e distribuiti alla Camera colle relative conclusioni della Commissione prima della discussione di un progetto di legge, non potranno essere posti in votazione nella seduta stessa in cui verranno presentati, a meno che la Commissione non ne proponga l'immediata votazione, e la Camera appositamente interrogata, vi acconsenta. »

La proposta cadde senza deliberazioni.

Nel maggio 1856 il deputato Pescatore con 57 colleghi proponeva riforme al Regolamento della Camera, le quali venivano affidate allo studio di una Commissione.

Successivamente al 1857 si fa tregua per qualche tempo sulla questione del Regolamento della Camera. Senonchè nella Sessione 1861-1862, onde assecondare numerose istanze di modificazioni al Regolamento, ci incontriamo in una dotta relazione dettata dall'onorevole Boncompagni, nella quale si conclude che la Commissione incaricata, divisa fra i due sistemi, gli Uffici e le tre letture, credette « dover esordire da « quelle riforme, che senza accennare ad alcuna sostanziale « mutazione, fossero con tanta evidenza indicata dell'esperienza che il loro accoglimento non potesse dar luogo a « dubbieze ».

Troppo lungo sarebbe enumerare qui, anche sommariamente, tutte le proposte modificazioni; in merito alla questione capitale dei regolamenti, quale si è quella che riguarda il modo di procedimento per lo studio delle leggi, basti l'osservare come gli Uffici avessero novella riconferma e nuovo battesimo, tanto è vero che quella Commissione proponeva l'Assemblea, anzichè in sette Uffici, come era stabilito dal Regolamento in vigore, si dovesse per l'avvenire dividere in nove, numero che fu mantenuto anche posteriormente.

Nel 1864 apparve una proposta la quale meglio disegnò la lotta che mai sarà sopita, fra l'opinione favorevole negli Uffici tanto calorosamente sostenuta, e la necessità eccezionale di sottrarsi qualche volta alla loro azione procedendo allo studio di leggi con metodi diversi. Noi vogliamo alludere alla iniziativa del deputato Pasini intesa ad ottenere che tutte le leggi per maggiori spese fossero andate alla Commissione del bilancio, affinchè questa tenesse conto del legame che le diverse leggi presentate per nuove spese potessero avere coll'insieme dei bilanci. (Relazione favorevole e nessuna deliberazione).

Da quest'epoca, per tacere di cose minori (1), è notevole

(1) Sessione 1865-66. — Proposta del deputato Calvino per la constatazione dei deputati che prendono parte alla votazione

la relazione presentata nella tornata del 24 luglio 1868, come quella che accompagnava un progetto di Regolamento, il quale fu dalla Camera approvato nella tornata del 28 novembre 1868 e restò nelle linee principali il Codice regolamentare della nostra Camera. Anzi, tenuto conto delle modificazioni successivamente introdotte, lo è tuttodì.

Le domande di modificazioni del Regolamento in precedenza erano state molte e diverse, tantochè la Commissione che ne riferì, vista la diversità dei pareri, ritenne savio partito il proporre un Regolamento, il quale pur provvedendo a riparando a molti inconvenienti, non saltasse però « da una determinata condizione di cose ad un'altra tutta opposta » nella speranza che seguendo questa via, il Regolamento « fosse attuabile con minori difficoltà e con maggior beneficio delle discussioni parlamentari. »

Ad onta di questo prudente indirizzo però due gravi modificazioni erano proposte da quella Commissione, e furono accettate dalla Camera. La prima, quella della Giunta delle elezioni.

La seconda mutazione ai Regolamenti era quella per la quale scomparivano gli Uffizii ai quali si sostituiva un Comitato privato della Camera, a cui erano deferite le attribuzioni e gli incarichi già esercitati dagli Uffizi (1).

Nella tornata del 28 gennajo 1869 la Camera prendeva in considerazione una proposta del Deputato Mussi e di altri 60 colleghi, diretti a modificare il sistema che nel Regolamento in riguardo alle interpellanze e le interrogazioni. Scopo dei

delle leggi. Fu letta alla Camera il 24 aprile 1866, e si deliberò di inviarla ad una Commissione già incaricata dello studio di una riforma del Regolamento. Non ebbe seguito.

(1) Qui l'egregio relatore muove fiere accuse al sistema della Giunta per le Elezioni che di fatti col nuovo progetto di Regolamento viene ad essere abbandonato. Muove ancora fiere censure al sistema del Comitato. Per questo sono pienamente d'accordo. Per la Giunta delle Elezioni sono impenitente. La credo ancora così utilissima e le accuse che le si muovono avrebbero potuto muoversi a qualunque altro sistema di verifica di potere. *Altrove è la radice del male.*

richiedenti si era quello di ottenere un voto della Camera sulla fissazione del giorno per svolgere le interpellanze; riguardo le interrogazioni i proponenti avrebbero voluto che per il Ministro interrogato fosse obbligatorio a rimanere un termine *perentorio*.

Più radicale attacco venne al Regolamento del 28 novembre 1868 da una proposta firmata da ben 73 Deputati, deposta sul banco della Presidenza nella tornata del 18 dicembre 1869, colla quale si domandò l'abolizione degli articoli del Regolamento in vigore riguardanti le istituzioni e le attribuzioni del Comitato privato, nonchè la ripristinazione degli Uffizii secondo l'antico regolamento, e colle modificazioni che la Camera credesse opportune.

Nello stesso anno in fatto di Regolamento nella tornata del 2 maggio 1870, una Commissione parlamentare riferiva intorno ad una proposta dei Deputati Mariotti e Guerzoni circa la nomina del Bibliotecario in esecuzione dell'articolo 82 del Regolamento, senzachè la Camera vi desse poi la sanzione del suo voto.

Frattanto però le animadversioni contro il Comitato privato si accrescevano; perfino alcuni degli antichi avversatori degli Uffizi mostravansi disposti a riturnarvi, purchè si facesse *tabula rasa* del Comitato privato, che sotto molti riguardi si era rivelato stromento inadatto e poco maneggevole. Ciò spiega perchè una proposta, pressochè identica a quella che era stata fatta nel 1869, venne ripetuta dal Deputato Fara e da altri Deputati i quali chiedevano, a dirlo in breve, il ritorno puro e semplice al sistema degli Uffizi e di conseguenza la soppressione del Comitato privato. Senonchè anche questa proposta, presa in considerazione nella tornata del 16 dicembre 1870, si spense collo spegnersi della Sessione nella quale era stata posta innanzi.

Nel 1871 le modificazioni proposte al Regolamento riguardavano argomenti di non grave importanza. Il Deputato Broglio propose che l'ordine del giorno puro e semplice potesse contrapporsi anche ad una proposta unica, onde impedire che questa venga messa ai voti. La Camera la prese in considerazione nel 25 marzo 1871, ma la proposta non ebbe seguito.

Il deputato Asproni propose che il Comitato privato nelle

sue discussioni dovesse attenersi invariabilmente al principio applicato nelle discussioni delle leggi, a termini dell' articolo 53 dello Statuto, e cioè l' esame ed approvazione articolo per articolo

Il Deputato Cancellieri propose la nomina di una Giunta permanente incaricata di esaminare i decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti. L'resa in considerazione dalla Camera tale proposta nella tornata del 25 maggio 1871; avutosi il voto favorevole della Commissione incaricata di esaminarla, la medesima fu votata e fu aggiunta come capoverso di un articolo, e ci è all' articolo 58 dell' attuale Regolamento.

Nel successivo anno 1872 le domande di riforme del Regolamento divennero più vive, e se ne fece organo l' on. Lioy con altri 12 colleghi che presentarono alla Presidenza una domanda generica, quella cioè che fosse nominata una Commissione coll' incarico di proporre all' attuale Regolamento della Camera le riforme necessarie a rendere più spedite e proficue le discussioni legislative, coll' obbligo di riferire entro due mesi. La Camera prendeva in considerazione questa proposta nella tornata del 18 gennaio 1872.

La Commissione nominata dal Presidente si sdebitò dell'incarico avuto con una relazione ricchissima di alleati, presentata nella tornata del 10 maggio 1872.

Il progetto della Commissione popolò per molti mesi l'ordine del giorno della Camera, ma cadde senza poter essere pescato. Che anzi sorse ad un tratto un forte libeccio il quale avvisò i più esperti delle atmosfere parlamentari, che il progetto non sarebbe stato accolto dalla Camera. Infatti, senza ammettere questa ritrosia dei più fra i deputati, non si sarebbe spiegare come di fronte a proposte di modificazioni al Regolamento foggiate al sistema delle tre letture e già pronte per la discussione, la Camera nella tornata del 4 aprile 1873 prendesse in considerazione una proposta del deputato Macchi firmata da altri 42 deputati, i quali presentarono una risoluzione del seguente tenore: « Fino a che non sia discusso ed approvato il nuovo Regolamento, la Camera sopprime il Comitato surrogandolo provvisoriamente col sistema antico degli Uffici in tutte le funzioni del Comitato medesimo.

La relazione dell'on. De Blasiist con squisi'a cortesia dichia-

rava come votando le proposte che assecondavano le istanze del Deputato Macchi e di altri 142 deputati, non si intendevano pregiudicate punto le proposte contenute nella relazione Casalini; ma i fatti contrastavano con questa dichiarazione. Infatti, ritornata al sistema degli Uffici, la Camera non si curò punto di discutere il progetto di Regolamento, ad onta che quel progetto e quella relazione, che come notammo erano state presentate alla Camera fin dal 10 maggio 1872, a Sessione nuova venissero riprodotte ad istanza del Deputato Broglio nella tornata del 28 novembre 1873.

Caduta la XI Legislatura troviamo nella XII presentata una relazione per un progetto di nuovo Regolamento nella tornata del 17 maggio 1875 (relatore Crispi)

Oltre il sistema delle tre letture quel progetto conteneva un' importante novazione della Giunta delle elezioni creata sino dal 1868. Questa avrebbe dovuto comporsi di 22 deputati scelti in eguale numero nelle due parti della Camera: divisa in due Sezioni le quali dovevano riunirsi in *aula plena* in certi casi, giudicando come magistrato d' appello; riservato alla Camera un giudizio d' ultimo grado nel solo caso che le deliberazioni della Giunta a sezioni riunite venissero prese a parità di voti, o con un solo voto di maggioranza (articolo 24); eppure queste proposte venivano in discussione alla Camera, la quale nelle tornate del 21 e 22 febbraio 1877 trovossi invece innanzi ad altro progetto di Regolamento, formulato da una Commissione nominata sopra istanze vivissime fatte dal deputato Manfrin, perchè si sortisse una volta dal provvisorio in fatto di Regolamenti, e si decidesse qualche cosa in modo definitivo (relatore l' on. Lazzaro).

L' ultimo progetto di Regolamento a cui alludiamo seguì in gran parte le orme di quello su cui ebbe a riferire l' onorevole Crispi. Stabiliva il sistema delle tre letture; nella costituzione del Seggio si informava al principio della rappresentanza delle minoranze: per la verificaione dei poteri accettava la costituzione di una Giunta divisa in due Sezioni, e via dicendo.

Ora se quest'ultima proposta di nuovo Regolamento fu sotto un certo aspetto più fortunata delle altre, dacchè ottenne l'onore della discussione pubblica, non fu più fortunata delle

altre nel risultato finale. Ed invero l'on. Macchi instancabile sostenitore degli Uffizi, come lo strumento che meglio serve alle nostre abitudini ad onta dei suoi difetti, mostrò subito sulla breccia capitando un centinaio di colleghi, con una bandiera su cui stava scritto : « La Camera invia alla Giunta « il progetto di Regolamento perchè lo modifichi sulla base « del mantenimento degli Uffizi. »

(A) Dice il dotto relatore nel suo accurato lavoro : (pag. 4 della relazione.

Ad apportare questa conciliazione degli animi pensiamo possa giovare una brevissima corsa storica nei Regolamenti stranieri, e quanto meno nelle loro parti sostanziali : quelle specialmente che riguardano il modo di esaminare e di discutere le leggi. La diversità dei sistemi seguiti, le frequenti modificazioni introdotte, devono mostrare, a parere nostro, il bene ed il male di ogni sistema, e perciò spogliare gli animi di quell'accloramento che solo può essere mantenuto dalla profonda convinzione della bontà indiscutibile di questo o di quel sistema, di questa o di quella disposizione, di questo o di quel Regolamento. Limitiamoci agli Stati di maggior conto,

PRUSSIA — Fino al 1861 il sistema seguito fu quello degli Uffizi o Sezioni (sette) nelle quali la Camera si divideva; queste Sezioni si rinnovavano solo sopra proposta di 50 Deputati e dietro deliberazione della Camera. Nel 1862 fu adottata una proposta Simon-Forekenbeck. Secondo questa, e successive modificazioni riguardanti specialmente la trattazione e lo studio dei bilanci, si può dire che in Prussia vigano tre sistemi per lo studio e la votazione delle leggi. Abolito completamente ogni studio preliminare negli Uffizi (*Vorberathung*) vi ha un primo sistema che manda ogni proposta allo studio di una Commissione nel cui seno ogni Deputato può intervenire. Giusto un secondo sistema ogni proposta si discute direttamente dalla Camera colle discipline che regolano ordinariamente le sue discussioni come in esame preliminare. Dopo questo studio fatto o da una Commissione o dalla stessa Camera, segue il dibattimento finale davanti la Camera stessa. Vi ha poi un terzo sistema (*Schlussberathung*) il quale è molto più spiccio e consiste nella deliberazione che la Camera può prendere di sopprimere ogni discussione preliminare, vuoi per parte della Camera. In questo caso si procede alla discussione unica e finale sopra rapporti stesi da relatori nominati dal Presidente, il quale, nel caso in cui non siasi proceduto col sistema delle

Commissioni, ha diritto anche di redigere il testo della legge o della proposta a votarsi. In qualunque stadio del dibattimento preliminare la Camera può deliberare di inviare la proposta ad una Commissione. Le Commissioni alla loro volta hanno facoltà di riferire verbalmente, sebbene la Camera possa ordinare in qualsiasi caso che le venga presentata una relazione scritta.

Esistono nove Commissioni permanenti: 1^a Commissione del Regolamento; 2^a Delle petizioni; 3^a Di agricoltura; 4^a Di commercio e industria; 5^a Di finanze e dogane; 6^a Di giustizia; 7^a Dei comuni; 8^a Dell'istruzione pubblica; 9^a Del bilancio.

La Commissione delle petizioni presenta un quadro sommario senza riferirne specialmente. Non vengono poi discusse se non quelle petizioni che sono chieste da 15 Deputati o dalla Commissione stessa, nel qual caso è suo debito fare apposita relazione.

La Commissione del bilancio ha facoltà di aggruppare i bilanci ed i conti come crede, seguendo del resto le norme generali stabilite per le altre Commissioni.

Nelle interpellanze quando siano 50 i Deputati che lo chiedono può seguire una conversazione immediatamente col Ministro. Quando però si presenti una mozione, questa deve correre il procedimento ordinario assegnato alle altre proposte.

Alle Sezioni ed Uffici non rimane perciò che l'esame delle elezioni, e la nomina delle Commissioni speciali.

Tacciamo di minori cose, le quali per l'indole loro non significano l'applicazione di uno speciale principio, ma piuttosto l'obbedienza ad abitudini ed a costumanze inveterate.

CONFEDERAZIONE DEL NORD ED IMPERO GERMANICO—Il nuovo Regolamento del 1868 ammette tre dibattimenti. Il primo è una vera e propria discussione generale sui principi informativi della legge, la quale si fa tre giorni almeno dopo la distribuzione del relativo progetto. Nessun emendamento può farsi in questo primo stadio, nel quale il *Reichstag* delibera se il progetto debba inviarsi o meno ad una Commissione.

Il secondo dibattito si incomincia almeno due giorni dopo finito il primo, o due giorni dopo la distribuzione della relazione della Commissione, se Commissione fu nominata. Qui la discussione procede sugli articoli e sugli emendamenti, potendo questi presentarsi da qualsiasi Deputato nel periodo che corre fra il primo ed il secondo dibattito, senza bisogno che siano da altri appoggiati, o come qui si dice *secondati*. Tre giorni dopo finito il secondo, viene iniziato il terzo dibattito sul testo redatto dal Presidente e dai Segretari in esecuzione delle deliberazioni avvenute nel secondo. Fra il secondo ed il terzo dibattito ed in occasione di esso possono ancora presentarsi emendamenti, ma in questo terzo stadio si richiede che i medesimi siano secondati da 30 Deputati, evidentemente per liberarsi dalle proposte solitarie o quasi. In

questa occasione la discussione è generale e parziale ad un tempo, ossia anche sugli articoli; in seguito a che si passa alla votazione dell'intero progetto, il *Reichstag* può in casi speciali procedere più speditamente, abbreviando i termini dei diversi dibattimenti, e tenendo persino in un sol giorno il primo ed il secondo dibattimento.

Le proposte d'iniziativa parlamentare non si ammettono se non firmate da 15 Deputati; altre proposte che non contengano progetti di legge possono anche discutersi in un solo dibattimento, non così quelle fatte dal Consiglio federale (*Bundesrath*).

In ogni discussione il Presidente dà la parola a chi primo la chiede dopo aperta la discussione stessa o finito il discorso dell'oratore precedente, essendo egli solo arbitro nella concessione della parola; è tolta perciò l'iscrizione, tolto ogni possibile appello alla Camera, è tutto rimesso al potere del Presidente.

Commissioni permanenti possono essere nominate quando se ne avverta un bisogno manifesto; le Commissioni speciali sono nominate dagli Uffici, i quali possono scegliere commissarii anche Deputati che non formino parte dell'Ufficio che li nomina.

Gli ufficii riferiscono al *Reichstag* solo le elezioni contestate, ed è stabilito un termine di dieci giorni per oppugnarle.

Chiusa la discussione, questa si riapre se parla un membro del Consiglio federale. Nelle votazioni dubbie dopo la controprova è ordinato l'appello nominale direttamente, senza che siavi bisogno di chiederlo.

Queste sono le linee principali del Regolamento vigente nell'Impero germanico, il quale nella sostanza si uniforma con poche varianti al Regolamento ginevrino. Alcune modificazioni vi furono introdotte dal 1868 in avanti, e i Tedeschi se ne lodano come Regolamento tale che dà loro modo di apprestare grande quantità di lavoro. Fra i tentativi di modificazioni, per essere fedeli cronisti, devesi ricordare una proposta molto importante per la natura del concetto che voleva introdurre. Vogliamo alludere ad una proposta fatta dal deputato Lasker, già adottata in minori Stati della Germania, giusta la quale i progetti di gran mole e specialmente i Codici, dopo che fossero stati accolti favorevolmente in prima lettura, dovevano inviarsi a Commissioni le quali se ne occupassero nell'intervallo delle Sessioni, e soprintendessero ad esse fino a lavoro compiuto. Il proponente confortava la sua iniziativa con due ragioni: la prima, la difficoltà di compiere questi lavori in una sola Sessione o la necessità di prolungarla indefinitamente; la seconda, il carattere eminentemente tecnico di questo studio il quale si sottrae, ed è bene si sottragga, alle influenze politiche. Questa proposta combattuta sotto l'aspetto del puro tecnicismo, combattuta anche più virilmente per considerazioni politiche, come quella che conduceva alla continuità delle Ses-

sioni contro ogni buona regola di diritto costituzionale, fu respinta dal *Reichstag*, quantunque i suoi fautori nulla lasciassero intentato perché riuscisse vittoriosa.

L' egregio Corbetta trova il progetto Lasker incostituzionale. Io mi permetto dissentire perché non trovo strana una Commissione Legislativa che esca dal seno del Potere legislativo.

In Germania fu pure accettato fra gli Stati minori (cioè Baviera) un Regolamento del 23 febbraio 1872 il quale in parte attinse le sue norme dal Prussiano, in parte da quello dell'Impero. Precedentemente l' esempio era stato pure seguito dal Baden nel 1870.

AUSTRIA. — In Austria il sistema delle tre letture esiste di nome, anziché di fatto. La Camera si divide in nove Uffici o Sezioni le quali si costituiscono, discutono ogni progetto o proposta, e nominano il Commissario che deve formar parte della Commissione speciale; potendovene essere anche diverse permanenti o speciali, per determinato oggetto, nominate direttamente dalla Camera. Fra le molte disposizioni che in Austria regolano l'andamento di queste Commissioni è degna di essere ricordata quella in forza della quale se le deliberazioni di una Commissione si collegano a questioni preliminari che la Camera presumibilmente può decidere in modi diversi, è data facoltà alla Commissione stessa di sottoporre alla Camera una proposta per averne il solo voto, salvo di deliberare successivamente sull'insieme del progetto, uniformandosi alla massima adottata dalla Camera.

La così detta prima lettura in Austria non ha che la portata di una presa in considerazione. In questa occasione non si discute, ma parla solo l'autore della proposta; in seguito a che la Camera delibera sulla nomina della Commissione che deve studiarla, libera di eleggerla direttamente o farla eleggere dall' Sezioni. In caso diverso non procedendo a nessuna deliberazione intorno alla nomina della Commissione il voto della Camera si risolve ed equivale a respingere la proposta. Appena un oggetto è portato all'ordine del giorno per una prima lettura si possono presentare degli emendamenti, i quali quando siano secondati da 20 deputati, sono svolti dall'autore, e trasmessi alla Commissione perché li esamini in un col progetto affidato al suo studio.

La seconda lettura è l' occasione della vera discussione di ogni proposta, discussione generale, discussione di articoli che si compie quando ogni parte della proposta è votata, salvo ad emettere il voto complessivo nella così detta terza lettura. Questa per solito si fa il giorno dopo compiuta la seconda, ed equivale ad una revisione o coordinazione del già fatto; ed invero nella terza lettura, in occasione della quale si emette pure un voto complessivo, non si possono proporre e tanto meno quindi discutere emendamenti. In altri termini di discussione vera non se ne fa che una; l' esame delle leggi e

delle proposte avviene per parte delle Sezioni e delle Commissioni, non in seduta pubblica; avevamo quindi ragione di affermare più sopra che la procedura conosciuta sotto il nome delle tre letture non esiste in Austria se non nella terminologia.

Il Regolamento austriaco ammette alcuni temperamenti per correre più spediti, cioè: 1° Porre un termine alla Commissione per la presentazione della relazione; 2° Aprire la discussione su di un determinato progetto tostochè la relazione è distribuita; 3° Omettere la stampa di una proposta o quella della relazione, supplendovi oralmente; 4° Omettere la (così detta) prima lettura.

Il numero legale stabilito pel *Reichstag* è di 100. Il Presidente non vota se non nelle elezioni, le quali si fanno sempre per schede a maggioranza di voti, con ballottaggio in terza prova. Solo i Ministri ed i Relatori possono leggere memorie scritte. Successivamente al primo Regolamento adottato in Austria, fu accordato alla Camera dei Deputati il diritto di eleggersi il Presidente, e furono fatte altre modificazioni intese a meglio garantire l'autorità dell'Assemblea Austriaca (Legge 15 maggio 1868). Qui i fatti tale bisogno era più che altrove sentito, imperocchè è a rammentarsi come molte disposizioni che in altri paesi liberali sono disciplinate dal Regolamento interno che ogni Assemblea si dà, in Austria era avvenuto un fatto che per la sua novità merita una particolare nota. Il fatto si è questo che, nel Regolamento presentato in Austria al primo *Reichstag* esso eliminò molte disposizioni importanti e sostanziali, esprimendo il desiderio che le stesse facessero parte della Costituzione data dal Principe; desiderio il quale infatti fu accolto dalla legge del 31 luglio 1861, la quale per alcuni anni stette a dimostrare quest'inesplicabile parsimonia e questo abstemio indirizzo dei Rappresentanti austriaci.

Nella legge 1861, comune alle due Camere, furono disciplinate cose di gran conto per l'autorità di un'Assemblea politica. Così, per esempio, la nomina dei Presidenti affidata all'Imperatore; furono indicati i casi nei quali dovesse procedersi a nuove elezioni per inadempienza di un Deputato al suo ufficio nei termini stabiliti; fu determinata la precedenza dei progetti di legge presentati dal Governo, stabilendosi che pei medesimi non v'ha bisogno che siano secondati, se si potesse respingerli senza discussione preliminare; fu sancito il diritto dei Ministri di intervenire nei Comitati speciali e nelle Commissioni e via dicendo.

Ciò detto non è a meravigliarsi se modificazioni successive apparirono necessarie, e forse appariranno in seguito per ottenere quei maggiori diritti che sul principio della vita rappresentativa Austriaca, si sono tanto imprudentemente delegati.

INGHILTERRA. — Dell'Inghilterra per verità si potrebbe anche tacere, essendo molto noti i procedimenti ivi usati. Ne di-

remo dunque soltanto quanto basti per l'isocronismo delle parti, e nella considerazione della grande autorità di quel paese in simili materie; limitandoci poi sempre alla questione più ardua che si riferisce allo studio preliminare delle leggi ed alla loro votazione.

Nella Camera dei Comuni ogni *bill* deve essere presentato sopra licenza da essa medesima data di introdurre questo progetto, sia ai proponenti, sia a coloro che l'hanno secondato. Nei *bills* poi relativi alla religione o ad alterazioni di leggi sulla religione, od anche ad alterazioni di leggi sul commercio, per i *bills* o petizioni che importano spese, si esige una deliberazione formale favorevole presa in un Comitato di tutta la Camera. Perciò sono fatti ritirare tutti quei progetti di legge non preparati secondo l'ordine di licenza, o secondo le regole e gli ordini permanenti votati dalla Camera, ben sapendosi come in Inghilterra questi ordini permanenti abbiano vera importanza di leggi. Ogni progetto è presentato da uno dei membri della Camera incaricato di prepararlo, il quale dietro invito del Presidente, compare alla sbarra a produrlo.

Questi sono i procedimenti preliminari, che precedono cioè la prima lettura di ogni progetto di legge, la quale viene ordinata solo dopo la sua presentazione. Alla prima lettura sulla proposta che *questo progetto di legge sia letto ora una prima volta e sia stampato* si decide senza discussione e senza che si possano fare emendamenti. Apriamo una parentesi ed osserviamo: Sarebbe possibile in un altro paese una prima lettura senza discussione? Ne dubitiamo. È possibile in Inghilterra, dove la partecipazione dell'opinione del paese ad ogni faccenda pubblica è tale che i rappresentanti sanno già se il principio informatore di una legge sia accettabile o no senza bisogno di illuminarsi in una prima discussione.

Ammissa la prima lettura il progetto si stampa e si distribuisce, ordinandosene la seconda lettura colla fissazione del giorno nel quale essa deve aver luogo. In questa occasione la seria discussione la quale viene iniziata dal proponente, il quale domanda che la proposta venga letta *subito* per la seconda volta. Gli oppositori sostengono invece che si debba leggere fra tre o sei mesi, cioè a dire propongono la rielezione; nè è a dire che questa sia una formula di sola urbanità di fronte al proponente; è una formula che si usa per non offendere la Camera, la quale ha pure accettato la prima lettura del progetto in discussione.

Se la proposta di leggere il progetto subito una seconda volta è accettata, vuol dire che è accettato il principio della legge, ed allora il *bill* passa in Comitato generale della Camera sopra domanda che fa il Presidente di abbandonare il suo seggio e di consegnarlo al *Chairman*, cioè al Presidente del Comitato. È allora che si leva la storica mazza, e che nel Comitato della Camera si inizia la vera discussione tecnica e particolareggiata

in conformità al principio generale ammesso dalla Camera; per guisa che se qualche Deputato con sottile astuzia propone degli emendamenti, i quali direttamente o copertamente offendono in qualche modo il principio della legge, questi non sono messi neppure a partito, perchè la delegazione fatta al comitato è limitata, e per eccederne i confini bisogna ricorrere alla Camera.

Compiuto il lavoro del Comitato, il *Chairman* fa il suo rapporto alla Camera che si ricostituisce col suo Presidente (*Speaker*). Qui senza discussione si prefigge il giorno per la terza lettura, la quale in casi urgenti si può fare anche immediatamente. La Camera poi ha sempre la facoltà di rimandare al Comitato generale il *bill* perchè riesamini le modificazioni e gli emendamenti introdotti (*Recommitments*), lo che si fa anche alla terza lettura, quando siano presentati emendamenti od aggiunte, che è sempre lecito proporre anche in quest' ultimo stadio.

Convieni a questo punto soggiungere come al Comitato generale si mandano tutti i *bills* d'interesse generale per l'esame degli articoli. Ai Comitati speciali (*Select-Committees*) si mandano i *bills* d'interesse privato; questa è la regola alla quale per altro si fa eccezione secondo l'importanza delle proposte. In ogni caso però, o prima o dopo lo studio e la relazione del *Select-Committee*, non si può omettere la deliberazione ed il rapporto del Comitato generale.

Alla terza lettura, nella quale sulle clausole od aggiunte nuove si incomincia la procedura *ex novo*, come se si trattasse di un nuovo *bill*, la Camera di regola aderisce senza emettere voto formale. Qualche volta però vi ha proceduto.

Questi diversi stadii, ai quali accennammo, sono per eccezione abbreviati trattandosi di leggi urgenti. Sono interessanti le disposizioni dirette a regolare i rapporti fra i comuni e la Camera dei Lordi, perchè l'accordo fra essi non possa allentarsi; in proposito di che gli episodi storici interessanti non mancano, sebbene manchi a noi l'opportunità e il tempo per riferirli, in un colle molte altre consuetudini ed i molti altri usi delle Camere inglesi, alcune delle quali per verità adatte a quel popolo ed alla sua lunga esperienza politica, trasportati sul continente ed in Italia riuscirebbero forse di difficile applicazione.

Non crediamo aprire una rubrica speciale per dire del sistema che fu adottato negli Stati Uniti d'America, ben sapendosi come ivi l'esempio inglese ha ragioni storiche per avervi esercitato grande influenza. Infatti anche qui vige il sistema delle tre letture per lo studio e la votazione delle leggi, con poche differenze dal metodo inglese. Vi sono poi Comitati permanenti in gran numero quanti sono i servizi pubblici, e le sue diverse e più importanti branche. (Potere di Sindacato)

FRANCIA.—La Camera dei Deputati francesi in forza del Re-

golamento 16 giugno 1876, procede allo studio delle leggi, dividendo a sorte i membri che la compongono in 11 *Bureaux* o Uffici, i quali sono innanzi tutto incaricati dell'esame dei processi verbali delle elezioni. Questi *Bureaux* si rinnovano ogni mese sempre a mezzo del sorteggio, e non possono procedere a nessun voto se non sono presenti almeno il terzo dei membri che li compongono. Eleggono a scrutinio segreto presidenti e segretari.

I *Bureaux* nei loro lavori devono conformarsi agli ordini del giorno stabiliti dalla Camera, tenendo processo verbale delle loro deliberazioni, ed il nome dei membri presenti ad ogni seduta. La discussione, salvo casi di urgenza dichiarata, non può aprirsi se non 24 ore dopo la distribuzione dei progetti di legge o delle proposte. Appena terminata la discussione ogni *Bureau* nomina un Commissario, però secondo la natura dei progetti di legge la Camera può deliberare che le Commissioni debbano essere di 22 o di 33 membri, oppure procedervi essa medesima. Così pure la Camera ha diritto di rinviare ad una Commissione già nominata l'esame delle Proposte e dei progetti di legge che le sono presentati.

Al principio di ogni Sessione, i *Bureaux* nominano per tutto l'anno una Commissione di undici membri, incaricata della contabilità dei fondi destinati alle spese della Camera. Ad ogni rinnovamento dei *Bureaux* si nominano mensilmente 4 Commissioni: a) Una Commissione di 22 membri incaricata di esaminare i progetti d'iniziativa parlamentare, e di dare il suo parere sulla opportunità o meno della presa in considerazione — b) Una Commissione di 11 membri incaricata dell'esame dei progetti di legge relativi agli affari comunali e dipartimentali; — c) Una Commissione di 11 membri incaricata dell'esame delle Petizioni; — d) Una Commissione di 11 membri incaricata di riferire sopra ogni domanda di congedo. Finalmente si nomina una Commissione di 34 membri a cui è affidato l'esame della legge di entrate e spese, cioè dei Bilanci. Alla Commissione del Bilancio si mandano generalmente tutte le leggi che riguardano crediti supplementari o straordinari, i quali si riferiscano ad esercizi correnti, chiusi o perenti, ed ogni progetto di legge o proposta che potrebbe avere per effetto di modificare le entrate o le spese dello Stato. Però la Camera può anche inviare questi progetti a Commissioni speciali, le quali però non hanno potere *de proposer imputation de crédits*, ma devono mettersi d'accordo colla Commissione del Bilancio.

Il procedimento delle Commissioni, la nomina del Relatore, la presentazione del suo rapporto non presentano differenze da quello che è in uso fra noi; solo vi è stabilito un limite pei membri di certe Commissioni nell'accettare di formar parte di altre, se non sotto determinate condizioni (Art. 27). Questa disposizione pare si ispiri al criterio che come in ogni dove, così nelle assemblee politiche il dono dell'ubiquità, e la facoltà

di poter fare cento cose nello stesso momento, superano il volere e la possibilità degli uomini.

Rimandiamo chi fosse desideroso di maggiori dettagli alla lettura del Regolamento accennato, nel quale (conviene dirlo in omaggio alla verità) appare l'ingegno analitico dei Francesi. Solo aggiungeremo che nessun progetto di legge può essere votato, salvo il caso d'urgenza, che dopo due deliberazioni ad intervallo non minore di 5 giorni, senza però che questa disposizione imprima al sistema francese il carattere delle diverse letture che abbiamo notato in altri paesi. Emendamenti se ne possono presentare sempre prima del voto finale: la prima deliberazione versa sulla discussione generale e sugli articoli; la seconda dovrebbe versare sugli articoli; ma prima del voto definitivo del progetto, ogni deputato ha il diritto di presentare delle considerazioni generali per l'adozione o pel rigetto della legge. Vede ognuno come se non domina in un'Assemblea un senso di discrezione, il sistema del Regolamento francese potrebbe essere tale da importare il maggiore perditempo giacchè accoglierebbe le lungherie degli uffici e le lungherie, se non delle tre letture, delle due deliberazioni. È però mestieri aggiungere subito come nello stesso regolamento sia disposto che le prescrizioni relative alle due deliberazioni non si applicano ai bilanci dell'entrata e delle spese, alle leggi di contabilità, alle leggi che portano domande di crediti speciali, alle leggi d'interesse locale, e scusate se è poco. Per tutti i progetti riguardanti questi gravi argomenti basta una sola deliberazione nei modi e termini che lo stesso regolamento prescrive.

Il Senato francese procede pure allo studio preliminare delle leggi per mezzo di nove *Bureaux*, rinnovati ogni mese in seduta pubblica a mezzo della sorte. (Vedi Regolamento del Senato deliberato in seduta pubblica a Versailles il 31 maggio e 10 giugno 1876.)

BELGIO.—Nel Belgio, giusta il Regolamento del 5 ottobre 1831 che subì parecchie modificazioni il 21 dicembre 1843, il 23 novembre 1850, il 9 maggio 1860, il 30 aprile 1875, vige un sistema che si assomiglia molto a quello che noi seguiamo. L'Assemblea della Camera dei rappresentanti (nel Senato si segue pure lo stesso sistema) si divide in sei sezioni estratte a sorte. Ogni sezione nomina alla maggioranza assoluta di voti un Presidente, un Vice-Presidente ed un Segretario. Le Sezioni si rinnovano ogni mese col mezzo della sorte. Ogni Sezione esamina le proposte e gli emendamenti che a lei sono inviati secondo l'ordine tracciato dalla Camera, e dopo fattone l'esame esse procedono alla nomina di un relatore alla maggioranza assoluta dei votanti. Allorchè due terzi delle Sezioni, cioè quattro, hanno compiuto il loro esame, i relatori che essi hanno nominati, i quali equivalgono ai nostri Commissari, ne danno avviso al presidente della Camera che li riunisce sotto la sua presidenza in Sezione centrale, non senza averne dato avviso alle Sezioni che si tro-

vano in ritardo. La Sezione centrale nomina alla maggioranza assoluta uno dei suoi membri, il quale diventa il relatore della legge davanti all'Assemblea. Ogni relazione deve contenere, oltre l'analisi delle deliberazioni delle Sezioni e della Sezione centrale (Commissione), le conclusioni motivate. La relazione è stampata e distribuita almeno due giorni prima della discussione in Assemblea generale, salvo il caso che la Camera deliberi diversamente. Oltre le Commissioni per ogni proposta formata nel modo sopra indicato, la Camera nomina nel suo seno a scrutinio e per bollettino di lista alla maggioranza assoluta due Commissioni permanenti, cioè una Commissione *des finances et des comptes*, ed una Commissione dell'agricoltura, industria e commercio composte ambedue di 7 membri, a meno che la Camera non creda opportuno formarle di un numero maggiore. Ogni mese ogni Sezione nomina uno dei suoi membri per la Commissione delle petizioni, la quale è incaricata dell'esame e della relazione su ogni petizione, con norme determinate, che qui sarebbe troppo lungo enumerare. Per l'articolo 61 poi del Regolamento belga, oltre le Commissioni permanenti nominate dalla Camera, essa per certe leggi e certe proposte può procedere alla nomina diretta delle Commissioni relative a scrutinio segreto, oppure sorteggiarne una, oppure delegare questo compito al Presidente, come nel fatto succede anche fra noi.

Omettiamo come al solito per non dilungarci, di entrare nei particolari delle altre disposizioni del Regolamento riguardante altri argomenti di minor importanza; e ci asteniamo pure per debito di discrezione di citare l'esempio di altri regolamenti, sembrandoci che il detto basti allo scopo per cui abbiamo scritta questa breve rivista.

PROGETTO DI NUOVO REGOLAMENTO

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Presentato dalla commissione composta dei deputati Macchi Presidente, Maurigi segretario. Mussi Giuseppe, Ercole, Lovito, Pissavini, Marazio, Perazzi, Corbetta relatore. tornata del 22 novembre 1877.

CAPO I.

DISPOSIZIONI PRELIMINARI (*)

*Art. 1.

All'apertura di ogni Sessione, sia della stessa, sia di nuova Legislatura, occupa provvisoriamente il Seggio uno dei vice-presidenti della Sessione precedente in ordine di nomina. Quando nessuno di questi fosse presente, si risalirà ai vice-presidenti delle sessioni anteriori, con preferenza a quelli della sessione meno remota. In loro mancanza, l'assemblea è presieduta dal decano d'età.

Art. 2.

Ad adempire le funzioni di Segretari provvisorii, il presidente chiama sei Deputati; i tre più giovani presenti, e tre dei segretari delle sessioni precedenti nell'ordine della loro nomina, come è detto nell'articolo primo.

(*) NB. Gli articoli coll'asterisco sono quelli del Regolamento attuale, che non vengono modificati.

*Art. 3.

I Deputati per il solo fatto della elezione entrano immediatamente nel pieno esercizio delle loro funzioni, dopo prestato giuramento.

CAPO II.

DEL SEGGIO DELLA CAMERA — DELLA COMMISSIONE
DI CONTABILITA' INTERNA DELLA CAMERA.

*Art. 4.

Costituito il seggio provvisorio, la Camera procede alla nomina del Presidente, di quattro vice-presidenti, di otto Segretari e di due Questori.

*Art. 5.

Queste nomine si fanno mediante schede a maggioranza assoluta; se non si ottiene al primo scrutinio, si procede allo scrutinio di ballottaggio. A voti pari s'intenderà eletto il maggiore d'età.

*Art. 6.

Lo spoglio delle schede per la nomina del Presidente si fa in seduta pubblica. Lo spoglio delle schede per altri uffici si fa senza indugio da dodici scrutatori estratti a sorte. La presenza di sette è necessaria per rendere valida tale operazione.

Art. 7.

Appena l'ufficio definitivo è costituito, il Presidente ne informa il Re in nome della Camera dei deputati; egli ne dà similmente avviso al Senato.

Art. 8.

Il Presidente provvede al buon andamento dei lavori della Camera ed a quello delle discussioni, facendo osservare il Regolamento. Concede la facoltà di parlare ai deputati, ai ministri ed ai commissari del Re, secondo le norme in esso stabilite. Non prende parte alla discussione, salvo per esporre lo stato o per ristabilire il punto della questione, o per ricondurvi gli oratori che se ne scostassero.

Annunzia l'esito delle votazioni, e propone l'ordine del giorno della seduta prossima.

Presiede l'ufficio di presidenza riunito in consiglio di amministrazione, e sovrintende a tutte le funzioni delegate dal Regolamento ai Segretari e ai Questori.

Art. 9.

I Segretari concorrono al buon andamento dei lavori della Camera facendo osservare gli ordini del Presidente.

Sovrintendono alla compilazione del processo verbale delle sedute pubbliche, e stendono i processi verbali delle sedute segrete e del Consiglio di presidenza.

In principio di ogni seduta delle predette adunanze uno dei Segretari fa lettura del processo verbale della seduta precedente. Il processo verbale, approvato dall'Assemblea, viene sottoscritto dal Presidente e dal Segretario che ne fece lettura.

I Segretari scrivono secondo l'ordine delle loro domande i Deputati che chieggono facoltà di parlare.

Sull'invito del Presidente fanno lettura delle proposte, degli emendamenti e d'ogni altro documento che debba essere comunicato alla Camera; tengono nota delle risoluzioni dell'Assemblea; accertano il numero dei voti favorevoli e contrari nelle votazioni; fanno l'appello nominale e tengono conto dei deputati che rispondono alla chiamata; notano i voti risultanti dallo spoglio degli squittini per le nomine fatte dalla Camera in adunanza pubblica o segreta; hanno cura che il resoconto delle adunanze sia pubblicato nel ter-

mine prescritto ; e che i discorsi non siano alterati ; riscontrano il testo dei progetti di legge votati dalla Camera ed ogni altra deliberazione della medesima.

Art. 10.

I Questori sovrintendono al buon ordine interno ed esterno della Camera e al processo delle funzioni solenni, prendendo, ove occorra, gli opportuni concerti coi Questori del Senato.

Provvedono all'amministrazione economica della Camera sotto l'autorità del Presidente, il quale veglia all'esatta osservanza delle deliberazioni del Consiglio di Presidenza.

Sottopongono al preventivo esame del Consiglio, e rassegnano quindi alla Commissione per la contabilità interna di cui all'articolo 24., i conti delle riscossioni e dei pagamenti effettuati durante gli esercizi consumati, accompagnando questi e quelli con una relazione scritta.

Propongono al Consiglio con relazione motivata gli storni dei fondi da una ad altra categoria del bilancio, e sottopongono alla firma del Presidente il decreto che autorizza gli storni.

Fanno al Ministero delle Finanze, in nome del Consiglio di Presidenza, la domanda dei fondi occorrenti; pagano le spese col mezzo di mandati, i quali debbono indicare la categoria del bilancio, a cui la spesa va imputata, e debbono essere firmati da uno di essi e portare il visto del Presidente.

I Questori nominati in una sessione rimangono in carica finchè siano nominati i loro successori, i quali uscendo di carica, consegnano i conti da loro diligentemente tenuti.

Nell'intervallo delle Legistature e Sessioni, spetta ai Questori di dare tutte le disposizioni urgenti proprie del Presidente e del Consiglio d'amministrazione.

Quando entrambi i Questori venissero a mancare nell'intervallo delle Sessioni o in tempo di proroga, sottentrerà a farne le veci quello fra i Segretari che avrà riportato il maggior numero di voti.

Art. 41.

La Commissione per la contabilità interna, di cui all'articolo 24, riscontra, in relazione coi bilanci preventivi e colle deliberazioni del Consiglio di Presidenza, i conti degli esercizi consumati, ed esamina i progetti dei bilanci degli esercizi avvenire. Essa deve fare sugli stessi una relazione scritta da rassegnarsi al Presidente, perchè venga presentata alla Camera, quando questa sia convocata in seduta segreta per deliberare sui medesimi.

Art. 42.

Il Consiglio di Presidenza provvede con apposito regolamento a tutti i servizi interni della Camera.

CAPO III.

DEGLI UFFICI IN CUI SI DIVIDE LA CAMERA
E DELLE COMMISSIONI.

* Art. 43.

L'Assemblea si divide per estrazione a sorte in nove uffici.

* Art. 44.

Ogni Ufficio nomina alla maggioranza assoluta un Presidente, un vice-Presidente ed un Segretario.

* Art. 45.

Ogni due mesi gli uffici saranno a sorte rinnovellati. Si verrà perciò di nuovo alla nomina di un Presidente, di un vice-Presidente e di un Segretario, sempre a maggioranza assoluta.

Per la discussione e deliberazione di ciascun Ufficio sarà necessaria la presenza di un numero di deputati non minore di nove.

Art. 16.

Ogni Ufficio esamina le proposizioni e gli emendamenti che gli sono mandati, secondo l'ordine indicato dalla Presidenza della Camera.

Dopo l'esame, esso nomina un commissario alla maggioranza assoluta dei votanti.

Art. 17.

Quando i due terzi degli Uffici avranno nominati i loro Commissari, questi si riuniscono in commissione, riferiscono le opinioni manifestate in ciascun Ufficio e discutono insieme le proposizioni da farsi alla Camera.

Terminata questa discussione essi nominano alla maggioranza assoluta un relatore che fa alla Camera un rapporto, il quale sarà stampato e distribuito almeno 24 ore prima della discussione, che avrà luogo nella seduta pubblica, salvo il caso che la Camera determini altrimenti.

* Art. 18.

Ove l'autore di una proposizione non facesse parte della Commissione incaricata di esaminarla, egli avrà il diritto di assistere alle sedute della Commissione senza voce deliberativa.

* Art. 19

Ogni Commissione elegge nel suo grembo stesso, a maggioranza assoluta, un Presidente ed un Segretario, e per ogni affare un Relatore.

Art. 20.

Qualunque domanda di comunicazione di documenti, fatta da una Commissione al governo del Re, deve compiersi per mezzo della Presidenza della Camera.

Le Commissioni non potranno chiedere comunicazione di documenti al Governo se non nel periodo che precede la nomina del Relatore.

Art. 21

I Relatori delle Commissioni non possono ottenere congedo prima di aver presentata alla Camera la relazione loro affidata.

Art. 22.

La relazione dev'essere presentata alla Camera prima che scada il decimo giorno della nomina del Relatore.

Se circostanze speciali lo consigliano, il Presidente della Commissione può proporre alla Camera che il termine predetto sia prorogato. Acconsentendo la proroga la Camera stabilisce la scadenza del nuovo termine.

Art. 23.

Ogni relazione sarà preceduta da un'esposizione sommaria del processo seguito dalla Commissione nell'esame del progetto di legge o della proposta di risoluzione sottoposta al suo esame. L'esposizione indicherà per ciascuna seduta della Commissione, la data della medesima, il nome dei commissari presenti, le risoluzioni prese e il numero dei voti *pro* e *contro* con cui ogni risoluzione fu deliberata. Essa sarà firmata dal presidente e dal Segretario della Commissione.

La relazione indicherà i motivi delle variazioni che fossero state dalla Commissione introdotte nella proposta in esame. Se la Commissione avesse deliberato di proporre alla

Camera il rigetto della proposta, oppure se per il rigetto della medesima avesse votato una minoranza della Commissione, la relazione deve indicare i motivi addotti in sostegno del rigetto.

CAPO. IV.

DELLE COMMISSIONI SPECIALI DELLA CAMERA

Art. 24.

In principio d'ogni Sessione gli Uffici nominano quattro Commissioni:

La prima composta di 36 Deputati per l'esame dei bilanci, dei resoconti dello Stato, e dei decreti registrati con riserva.

La seconda composta di 9 Deputati per l'esame della contabilità interna della Camera.

La terza composta di 13 Deputati per l'esame delle petizioni.

E la quarta per l'esame delle elezioni, per la verificazione del numero dei Deputati impiegati, e delle condizioni d'ineleggibilità dei medesimi.

Le prime due delle predette Commissioni durano in carica sino al termine della Sessione: le altre due invece si rinnovellano ad ogni rinnovarsi degli Uffici.

I Deputati eletti dagli Uffici per queste 4 Commissioni dovranno riportare la maggioranza assoluta dei votanti, che devono essere non meno di 18.

CAPO V.

DELLA SEDUTA DELLA CAMERA

* Art. 25.

Il Presidente apre e chiude le sedute, annunzia l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno che sarà affisso nella

sala. La Camera non può nè discutere nè deliberare sopra materie che non sieno all'ordine del giorno, salvo il caso che ciò sia deliberato dalla Camera con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei tre quarti.

* Art. 26.

La seduta comincia colla lettura del processo verbale.

* Art. 27.

Il Presidente, o sul suo ordine un Segretario, comunica alla Camera i messaggi e le lettere; degli scritti anonimi o sconvenienti non si dá lettura.

* Art. 28.

Un Segretario farà cenno delle petizioni presentate dopo l'ultima seduta, le quali saranno poi trasmesse alla Commissione speciale, dove ogni deputato può prenderne cognizione.

* Art. 29.

Se la Camera non è in numero legale, il Presidente ordina la chiama; i nomi degli assenti che non siano in congedo regolare saranno iscritti nel giornale ufficiale. I Deputati che non hanno ancora prestato giuramento o che sono in congedo, ovvero sono assenti per incarico ricevuto dalla Camera, non saranno computati per fissare il numero legale. Se la Camera non è in numero, il Presidente scioglie la seduta.

* Art. 30.

I Deputati non possono assentarsi senza ottenere un congedo; sarà sempre affissa nella sala una nota dei congedi.

* Art. 31.

Nella sala vi saranno posti riservati ai Ministri ai Commissari del Re, e ai membri delle Commissioni.

* Art. 32.

Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente.

* Art. 33.

I Deputati che intendono parlare in una discussione, debbono farsi iscrivere al banco della Presidenza. Le iscrizioni non potranno essere fatte se non dopo che la Camera avrà posta all'ordine del giorno la proposta intorno alla quale deve versare la discussione. Le iscrizioni debbono essere fatte *pro* o *contro* o *in merito*. L'ordine secondo il quale la parola sarà concessa, sarà alternativamente *pro*, *contro* e *in merito*.

* Art. 34.

Gli oratori parlano dal proprio scanno, in piedi, e rivolti al Presidente. Le relazioni sono presentate dalla tribuna.

* Art. 35.

Ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità è violazione dell'ordine.

* Art. 36.

Se il Presidente ha richiamato due volte alla questione un oratore che seguita a dilungarsene, può interdirlgli la parola pel resto della seduta in quella discussione; se l'oratore non si accheta al giudizio del Presidente, la Camera senza discussione, decide.

* Art. 37.

Nessuno può parlare nella Camera più di una volta nella stessa discussione, tranne che per un richiamo al regolamento, o sulla posizione della questione, o per fatti personali. È fatto personale l'essere intaccato nella propria

condotta, o il sentirsi attribuire opinioni contrarie alle espresse. In questo caso, chi chiede la parola deve indicare in che consista il fatto personale; il Presidente decide; se il deputato insiste, decide la Camera senza discussione.

Art. 38

I Deputati iscritti per parlare in una discussione potranno leggere il loro discorso, ma la lettura non potrà in nessun caso eccedere la durata di 40 minuti.

*Art. 39.

Nessun discorso può essere interrotto e rimandato per la sua continuazione da una seduta all'altra.

*Art. 40.

I richiami per l'ordine del giorno, o pel regolamento, o per la priorità delle votazioni, hanno la preferenza sulla questione principale. In questi casi non potranno parlare, dopo la proposta, che un oratore *contro* ed uno in *favore*.

*Art. 41.

La questione pregiudiziale, la proposta cioè che un dato argomento non si abbia a discutere, e la questione sospensiva per un tempo determinato sono trattate nella discussione generale. L'una e l'altra però hanno la precedenza nella votazione.

*Art. 42.

Chiesta la chiusura, se dieci Deputati l'appoggiano, il Presidente la pone ai voti; se c'è opposizione accorda prima la parola ad un oratore *contro* e ad uno in *favore*.

Art. 43.

Il voto finale sulle proposte di legge si dà a squittinio segreto ; gli altri voti si danno per alzata e seduta, tranne il caso cho dieci Deputati chiedano la *divisione*, o venti il voto *espresso*, o venticinque lo *squittinio segreto*.

*Art. 44.

Pel voto di divisione il Presidente indica da qual parte debbano mettersi i favorevoli ; da qual parte i contrari ; i Segretari prendono nota dei votanti di ciascuna parte ; il Presidente ne proclama il risultato.

Art. 45

Pel voto espresso il Presidente indica il significato del *si* e del *no* ; un Segretario fa l' appello nominale. I Segretari tengono nota dei voti ; il Presidente ne proclama il risultato.

Sulla domanda di quindici Deputati si può procedere alla votazione per voto espresso anche col mezzo di bollettini. Perciò ciascun Deputato riceve due bollettini di carta di colore diverso. Il bollettino bianco serve ad esprimere l'adozione, quello verde il rigetto della risoluzione messa ai voti dal Presidente. Il Deputato scrive il proprio nome sull' uno o sull' altro bollettino, secondo egli intende votare per l' adozione o per il rigetto ; ed in seguito alla chiamata depone personalmente in un' urna disposta alla tribuna il bollettino sottoscritto esprime il suo voto. Dopo raccolti tutti i bollettini dei votanti l' urna è portata al banco della Presidenza. I Segretari ne fanno tosto lo spoglio, ed il Presidente proclama il risultato della votazione. I nomi dei votanti *a favore* o *contro* sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale che si pubblica immediatamente dopo la votazione.

Art. 46.

Per lo squittinio segreto il Presidente fa apparecchiare due urne, avverte quale sia il significato del voto, ordina l'appello nominale; ad ogni votante sono date due palle, una bianca e una nera da deporsi nelle urne; finito il voto i Segretari contano le palle, e il Presidente proclama il risultato.

*Art. 47.

Il voto per alzata e seduta è soggetto a riprova se c'è chi la richiama prima della proclamazione. Il Presidente e i Segretari decidono del risultato della prova e della riprova che possono ripetersi; se rimane ancora dubbio, si procede per divisione.

Art. 48.

Quando una proposta di legge è compresa in un articolo solo non suscettivo di divisione, non si fa luogo a votazione per alzata e seduta, ma si procede senz'altro alla votazione per appello nominale e per squittinio segreto.

Ove l'articolo sia suscettivo di divisione o siano proposti emendamenti, si voterà per alzata e seduta sulle singole parti dell'articolo e sui singoli emendamenti; poi si procederà a squittinio segreto come venne indicato nel paragrafo precedente.

*Art. 49

Cominciata la votazione non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto.

*Art. 50.

Se un deputato turba l'ordine, o pronuncia parole sconvenienti, il Presidente lo richiama nominandolo. Il richia-

mato può presentare alla Camera le sue spiegazioni ; se pretende respingere la censura inflittagli dal Presidente , questi invita la Camera a decidere , per alzata e seduta, senza discussione.

***Art. 51.**

Qualora sorga tumulto nella Camera, il Presidente si copre il capo ; allora deve cessare ogni discussione. Se il tumulto continua , il Presidente sospende la seduta per un dato tempo, o, secondo l'opportunità, la scioglie.

In quest' ultimo caso la Camera s' intende convocata, senza altro, per il prossimo giorno non festivo, all' ora medesima del giorno primo.

CAPO VI

DELLE DISCUSSIONI E DELLE DELIBERAZIONI DELLA CAMERA

***Art. 52.**

La discussione delle leggi si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti che si propongono.

***Art. 53.**

Gli emendamenti debbono essere deposti firmati sul banco del Presidente ; questi li trasmette alla Commissione , la quale può esporre il suo parere subito o rimandare la relazione alla tornata successiva

***Art. 54.**

Gli ordini del giorno sono equiparati agli emendamenti.

***Art. 55.**

Sopra un emendamento respinto dalla Commissione, non può incominciare nessuna discussione se non è chiesta da

quindici deputati ; qualora sia così chiesta , l' autore può esporre i motivi del suo emendamento, la Commissione può rispondere ; dopo di che il Presidente interroga la Camera se vuole che la discussione continui.

*Art. 56.

Quando una discussione durapiù tornate, gli emendamenti si stampano e si distribuiscono.

*Art. 57.

Quando un emendamento è ritirato dall' autore non può essere ripreso da altri, tranne che da un membro della Commissione.

*Art. 58.

Una proposta respinta dalla Camera non può essere ripresentata per tutta la sessione.

*Art. 59.

Prima della votazione finale di un progetto di legge, la Commissione o un Ministro può richiamare l' attenzione della Camera sopra quegli emendamenti già approvati che gli sembrano inconciliabili collo scopo della legge o con alcuna delle sue disposizioni, e conchiuderà con una proposta. Potrà rispondere l' autore dell' emendamento o un altro oratore per lui, e replicare la Commissione e il Ministro ; poi sarà chiusa la discussione e la Camera deciderà.

*Art. 60.

Il risultato della votazione della Camera è proclamato dal Presidente con questa formula : *La Camera approva, o la Camera respinge.*

CAPP VII

DEI PROCESSI VERBALI, DELLE ADUNANZE PUBBLICHE DELLA CAMERA

*Art. 61.

La presidenza designa l'impiegato della Segreteria che deve procedere alla redazione dei processi verbali delle sedute pubbliche della Camera.

*Art. 62.

I processi verbali, sia delle sedute pubbliche che delle segrete, immediatamente dopo la loro approvazione, sono trascritti su di un registro e sottoscritti dal Presidente e da uno dei segretari.

Gli originali saranno depositati nella Biblioteca della Camera legati in volumi; le copie negli archivi della Camera.

*Art. 63.

La Camera può deliberare che non vi sarà processo verbale delle sue sedute segrete. Quando la Camera si forma in seduta segreta, l'estensore si ritira, eccetto che la Camera non determini altrimenti.

*Art. 64.

In caso di malattia o di legittima assenza dell'estensore, uno dei revisori ne farà le veci.

CAPO VIII.

DELLA VERIFICAZIONE DELLE ELEZIONI DEI DEPUTATI

*Art. 65.

L' esame dei processi verbali delle elezioni dei deputati e la verifica del numero dei deputati impiegati e delle condizioni d' ineleggibilità stabilita dalla legge del 13 maggio 1877, n. 3830, sono affidati ad una delle Commissioni speciali di cui all' articolo 24.

*Art. 66.

La Commissione, di cui al precedente articolo, delibera in seduta privata a maggioranza di voti ed in base esclusivamente ai processi verbali ed alle proteste pervenute alla Presidenza della Camera nel termine stabilito dall' art. 68.

Le sue conclusioni saranno immediatamente sottoposte alle deliberazioni della Camera dal Relatore, il quale ne esporrà oralmente i motivi.

La Camera statuisce, seduta stante, salvo speciale deliberazione in contrario.

Il rinnovamento bimestrale della Commissione non infirma le deliberazioni già adottate e in stadio di essere riferite alla Camera.

Spetta soltanto alla Camera deliberare inchieste parlamentari sopra elezioni contestate.

*Art. 67.

Il Presidente della Commissione designa il relatore di ciascuna elezione, seguendo il numero d' ordine che attesta il ricevimento dei relativi processi verbali dalla Segreteria della Camera, e l' ordine alfabetico dei nomi dei deputati componenti la Commissione. In caso di assenza o di impedimento di un commissario, prenderà il suo posto quello che lo segue secondo il turno sopra indicato.

*Art. 68.

Perché un'elezione possa essere annullata per vizio delle operazioni elettorali bisogna che dal processo verbale, di cui all'articolo 72 della legge elettorale, risulti che sulla medesima insorsero reclamazioni, oppure che qualche protesta sia stata presentata alla Presidenza della Camera nei sette giorni successivi alla avvenuta elezione.

*Art. 69.

Saranno considerate come non avvenute le proteste presentate alla Presidenza dopo trascorso il termine stabilito nell'articolo precedente, e quelle che non siano firmate da elettori del Collegio o da candidati che vi ottennero voti. Le firme dei sottoscrittori delle proteste debbono essere legalizzate dal Sindaco del Comune dove essi hanno domicilio o da quello del Comune dove avvenne l'elezione.

CAPO IX.

DELLE PROPOSTE DI LEGGE E DI RISOLUZIONI FATTE ALLA CAMERA

*Art. 70.

I progetti di legge presentati alla Camera in nome del Re, o mandati dal Senato, seguono la procedura seguente.

Annunziati alla Camera, sono stampati, distribuiti ai Deputati e trasmessi agli uffici.

Gli uffici esaminano il progetto di legge e nominano una Commissione per riferirne alla Camera.

Dopo che la relazione della Commissione è stampata e distribuita, la Camera procede in seduta pubblica prima alla discussione generale, quindi alla discussione particolare ed alla votazione degli articoli.

In fine ha luogo la votazione della legge nel suo complesso per scrutinio segreto*

*Art. 71.

I progetti di legge presentati da un Deputato, e le proposte di risoluzioni sottoposte alle deliberazioni della Camera, le quali non siano state precedute da un'interrogazione svolta secondo le norme del Regolamento, debbono essere dal proponente estesi in iscritto, firmati e depositati sul banco del Presidente. Questi ne dà tosto avviso alla Camera e poscia le trasmette agli ufficii.

Se gli ufficii ne autorizzano la lettura in seduta pubblica, e la Camera delibera di prenderli in considerazione; essi seguono il medesimo corso dei progetti dei quali parla l'articolo precedente.

*Art. 72.

Nessun progetto di legge e nessuna proposta di cui al precedente articolo, può essere sottratta all'esame preventivo degli ufficii ad eccezione soltanto dei bilanci e dei Resoconti amministrativi dello Stato.

L'esame dei progetti di legge già stati approvati dalla Camera e poscia emendati dal Senato, sarà fatto dalla stessa Commissione che ne riferì alla Camera.

*Art. 73.

Il Governo del Re o un Deputato può proporre alla Camera ch'essa deliberi di voler procedere d'urgenza alla discussione di un progetto di legge o di una proposta di risoluzione sottoposta alle sue deliberazioni.

La domanda d'urgenza deve essere fatta dal proponente con una breve esposizione orale dei motivi che la confortano.

Un solo oratore può prendere la parola contro la domanda d'urgenza.

Il proponente ha diritto di rispondere; dopo di che la Camera delibera.

Se l'urgenza è ammessa, il progetto di legge o la proposta di risoluzione sarà tosto esaminata dagli Uffici e po-

scia iscritta nell'ordine del giorno della Camera del di successivo a quello nel quale la relazione della Commissione nominata dagli uffici sarà stata distribuita ai Deputati.

*Art. 74.

Nei casi di assoluta urgenza, la Camera delibera che gli Uffici siano convocati straordinariamente ed anche subito, sospendendo o chiudendo la seduta pubblica della Camera.

Stabilisce all'occorrenza il termine nel quale la Commissione nominata dagli Uffici deve riferirne alla Camera, e il giorno e l'ora della discussione. In questi casi la relazione della Commissione può, quando vi sia opportunità, essere fatta alla Camera verbalmente.

CAPO X.

DELLE INTERPELLANZE

*Art. 75.

Un deputato che intenda rivolgere una interpellanza al Ministero ne farà domanda per iscritto al Presidente enunciando l'argomento senza motivazione. Il Presidente ne dà lettura alla Camera. Non più tardi della tornata successiva il Ministro, al quale l'interpellanza è rivolta, dichiara se e quando intenda rispondere. Nel caso affermativo la Camera fissa il giorno dello svolgimento della interpellanza; nel caso negativo la Camera delibera dopo aver udite le osservazioni del Governo, e di chi intendeva muovere la interpellanza.

*Art. 76.

Accettata la interpellanza, è svolta dal suo autore nel giorno fissato dalla Camera. Il Ministro risponde. Se l'interpellante si dichiara soddisfatto, la discussione ha fine; in caso contrario egli ha diritto di annunciare alla Camera la risoluzione che intende sottoporre alle sue deliberazioni, e la Camera fissa il giorno nel quale essa sarà discussa.

*Art. 77.

Un Deputato può chiedere al Governo una semplice informazione di fatto od una comunicazione di documenti, dandone annunzio preventivo. Udita la risposta del Governo, senza discussione ulteriore l'incidente è esaurito.

CAPO XI.

DELLE PETIZIONI

*Art. 78.

La Commissione delle petizioni terrà per accertata la maggiore età richiesta dall'articolo 57 dello Statuto per esercitare il diritto di mandare petizioni alla Camera, quando la maggiore età del postulante sia affermata dall'autorità municipale del Comune dove il postulante stesso dimora, e dalla medesima petizione se sia legalizzata la firma; oppure quando la petizione sia presentata alla Segreteria della Camera da un Deputato.

È lasciato però al postulante il diritto di valersi di altre prove legali.

*Art. 79.

Le petizioni che hanno attinenza a progetti di legge vengono trasmesse alle rispettive Commissioni.

CAPO XII

DELLE INCHIESTE PARLAMENTARI

*Art. 80.

Le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta d'iniziativa parlamentare; salvo che la medesima sia fatta dalla Giunta per la verifica-

delle elezioni, nel qual caso la Camera statuirà giusta quanto è stabilito all'articolo 66.

***Art. 81.**

Allorchè la Camera delibera un' inchiesta, la Commissione verrà da essa nominata mediante schede segrete ed a maggioranza assoluta.

***Art. 82.**

Quando una Commissione d'inchiesta debba trasferirsi ed inviare alcuno dei suoi componenti fuori della sede del Parlamento, ne darà notizia al Presidente, il quale, ove lo creda del caso, ne informerà la Camera.

CAPO XIII.

DELLE DEPUTAZIONI E DEGLI INDIRIZZI

***Art. 83.**

Le Deputazioni sono estratte a sorte. La Camera determina il numero dei membri che le compongono. Il Presidente ed uno dei vice-presidenti ne fan sempre parte.

Art. 84.

Ogni proposta diretta a far rappresentare straordinariamente la Camera a pubbliche funzioni o cerimonie, la quale non sia fatta dalla presidenza, segue la procedura ordinaria stabilita dall'articolo 74 per le proposte di iniziativa parlamentare.

***Art. 85.**

I progetti d'indirizzi sono stesi da una Commissione composta del Presidente della Camera e di cinque Deputati

scelti dalla Camera, come all' articolo 5, a meno che la scelta non sia dalla Camera stessa delegata al suo Presidente.

CAPO XIV.

DELLA BIBLIOTECA DELLA CAMERA

*Art. 86.

La Biblioteca della Camera è posta sotto la Direzione di una Commissione nominata al principio di ogni sessione.

*Art. 87.

La Commissione della Biblioteca, presieduta del Presidente della Camera, è composta dei due Questori, e di due altri Deputati nominati dalla Camera a schede segrete, ed a maggioranza assoluta.

*Art. 88.

La scelta dei libri, carte giornali e documenti spetta alla Commissione.

*Art. 89.

Uno dei membri della Commissione è per turno specialmente incaricato della sorveglianza della Biblioteca.

Se un libro non è restituito in tempo debito, il titolo di esso e il nome del deputato che lo ritiene sono iscritti in una tabella affissa nelle sale della Biblioteca.

*Art. 90.

Il Bibliotecario è incaricato di tener nota dei libri, dei giornali ecc. ; ne è responsabile, e rimane nella Biblioteca durante il tempo che essa è aperta.

*Art. 91.

Nessun libro può essere tolto dalla Biblioteca che per mezzo di una ricevuta. Nessun Deputato può tener presso di sé un libro più di tre giorni.

*Art. 92.

Nessun estraneo può essere ammesso a studiare nella Biblioteca senza permesso del Presidente in iscritto.

Art. 93

Il Manuale ad uso dei Deputati sarà distribuito ad ogni membro della Camera al cominciamento di ogni Legislatura.

CAPO XV.

DEGL' IMPIEGATI

Art. 94.

Quando in avvenire si dovesse per qualsiasi causa procedere alla nomina dei titolari degli Uffici di Direttori dei servizi amministrativi e di Bibliotecario, la nomina sarà fatta dalla Camera a scrutinio segreto, ed a maggioranza assoluta di voti.

La nomina, le promozioni e le destituzioni degli altri impiegati presso gli Uffici di Segreteria, Questura, Revisione, Stenografia, Biblioteca e Archivio, spetta al Consiglio di Presidenza.

Una pianta organica approvata dalla Camera fissa il numero, la qualità e gli assegnamenti degli impiegati applicati a ciascun Ufficio.

Regolamenti speciali ne determinano le attribuzioni e i doveri.

I capi di ciascun Ufficio rispondono verso il Direttore del disimpegno delle attribuzioni rispettive. Alla sua volta il Direttore è responsabile verso il Presidente, e nell'intervallo

delle Sessioni verso i Questori, che rimangono in carica, del buon andamento dei vari servizi.

CAPO XVI

DEGLI USCIERI COMMESSI ED INSERVIENTI

Art. 95.

Gli uscieri commessi ed inservienti sono nominati e revocati dalla Presidenza, e rimangono, per ciò che riguarda il loro servizio, sotto la dipendenza diretta dei Questori.

CAPO XVII.

DELLA PULIZIA DELLA CAMERA E DELLE TRIBUNE

Art. 96.

La polizia della Camera è esercitata in suo nome dal Presidente. Secondo le circostanze il Presidente fissa la forza della guardia di servizio e le impartisce gli ordini opportuni.

*Art. 97.

Nessuna persona estranea alla Camera può sotto verun pretesto introdursi nella sala ove siedono i deputati.

*Art. 98.

Durante la seduta le persone che entrano nella tribuna della Camera dovranno stare a capo scoperto ed in silenzio, astenendosi da ogni segno di approvazione o di disapprovazione.

*Art. 99.

La tribuna destinata al pubblico sarà divisa in sezioni numerate.

In ogni tribuna o sezione vi sarà un usciere incaricato dell'osservanza dei regolamenti, e di eseguire gli ordini del Presidente.

*Art. 400.

Gli uscieri in seguito all'ordine del Presidente, faranno uscire immediatamente la persona o le persone che turbassero l'ordine.

Qualora non si conosca la persona o le persone da cui viene cagionato il disordine, il Presidente comanderà che sia sgombrata tutta la sezione nella quale è avvenuto.

*Art. 401.

La sezione o le sezioni fatte sgombrare rimarranno vuote durante tutto il resto della seduta.

Saranno tuttavia ammessi coloro che si presenteranno muniti di regolare biglietto d'entrata.

*Art. 402.

In caso di oltraggio fatto alla Camera o a qualunque dei suoi membri, il colpevole sarà immediatamente arrestato e tradotto davanti all'Autorità competente.

REGOLAMENTO INTERNO

Della Giunta per la verificaione delle Elezioni (1)

TITOLO I.

Delle operazioni preliminari

Art. 1. i verbali delle elezioni verranno con un numero d'ordine annotati in apposito registro, subito che saranno ricevuti dalla Giunta, e colla data del ricevimento loro.

Art. 2. In tale registro saranno indicati il nome dell' eletto, i documenti, le proteste comunicate dal Presidente della Camera, il nome del Relatore, la data della sua nomina, il tenore delle conclusioni, ed a suo tempo le deliberazioni definitive.

Art. 3. Il Presidente distribuirà a ciascun membro della Giunta, per turno in ragione di età, il verbale di una elezione per l' opportuno rapporto alla Giunta.

Art. 4. In caso di assenza del relatore, o di ritardo nel riferire, il Presidente nominerà altro relatore, conservato l'ordine accennato nell' articolo precedente.

Art. 5. Nelle sedute preparatorie, i relatori faranno privatamente i loro rapporti alla Giunta, la quale dichiarerà se sia matura la pratica da discutersi in pubblica seduta.

(1) Approvandosi il nuovo progetto di regolamento della Camera resterebbe naturalmente abrogato.

TITOLO II.

Istruttoria in seduta pubblica

Art. 6. I rappresentanti dell' eletto , o dei sottoscrittori della protesta, dovranno essere maggiori di età e cittadini dello Stato , e far constare della loro qualità al Segretario della Giunta prima della seduta pubblica.

La qualità di rappresentante dovrà essere conferita con mandato notarile autentico.

Art. 7. I documenti relativi alle elezioni contestate, dovranno essere depositati alla Segreteria della Camera due giorni prima della seduta pubblica, onde le parti possano prenderne visione.

Art. 8. Sarà entro lo stesso termine presentata al Segretario della Giunta la lista dei testimoni da esaminare col' indicazione della loro generalità e dell' oggetto sul quale dovranno deporre.

Art. 9. Tale lista sarà pure comunicata a ciascuna delle parti rispettivamente dalla Segreteria della Camera a semplice loro richiesta.

Art. 10. L' indennità che la Giunta avrà determinata pei testimoni chiamati d' ufficio , sarà a questi rimessa dietro mandato apposito firmato dal Presidente e dal Segretario.

Art. 11. I testimoni saranno sentiti in seduta pubblica, esaminati separatamente , ed interrogati dal Presidente. Le dichiarazioni dei testimoni saranno sommariamente notate.

TITOLO III

Delle deliberazioni della Giunta

Art. 12. Trattandosi di elezioni senza protesta, la Giunta in seduta pubblica pronuncierà il suo avviso sovra ciascuna di esse, e ne darà partecipazione all'a Camera.

Art. 13. Nelle elezioni contestate si seguiranno le norme

stabilita dall' articolo 12 al 20 inclusivo del capo terzo del Regolamento della Camera.

Art. 14. Ucita in seduta pubblica la relazione, esaminati i documenti ed i testimoni, i membri della Giunta si ritireranno per deliberare.

Art. 15. La deliberazione della Giunta sar  quindi letta nella stessa pubblica seduta, se la medesima non sar  stata dal Presidente rinviata.

In quest' ultimo caso si dar  lettura della deliberazione della Giunta nella seduta pubblica immediatamente successiva.

TITOLO IV

Formalit  dei verbali

Art. 16. I verbali saranno sottoscritti dal Presidente e dal Segretario.

Art. 17. Il Segretario dar  lettura di essi in seduta pubblica.

Il presente Regolamento fu approvato dalla Giunta per la verificaione delle elezioni nella tornata del 4 dicembre 1868.

Roma 7 maggio 1873

G. PISANELLI PRESIDENTE
P. PUCCIONI SEGRETARIO

AVVERTENZA

Non intorno al possibile valore del lavoro posso addurre a scusa la brevità del tempo. Ch' io abbia scritto in poco più di venti giorni, non può influire al giudizio di chi legge. E' un lavoro fatto con fretta. Me ne avvedo — mi si potrebbe da taluno rispondere, e per me sarebbe peggio. La scusa della brevità del tempo l'adduco per la poca correzione della stampa in ordine ai capoversi, alla punteggiatura e via dicendo. Così si legge *un' ambiente* per un ambiente; si hanno dei *Girordini* ed altri fiori. L'appendice stessa è in luogo di qualche paragrafo che sui lavori parlamentari m'ero proposto aggiungere. Ho guadagnato tempo. Avrò per questo, diritto a maggiore indulgenza? Ripeto che no, ma l'avvertenza era da farsi.

A. P.



DELLO STESSO AUTORE

Studio sulla Questione Sociale—Roma 1874.

**Note sui Giudizii Penali —
Napoli 1876.**