



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

## FLORE

# Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Le inchieste parlamentari nella riflessione giuridica postunitaria (1861-1900)**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Le inchieste parlamentari nella riflessione giuridica postunitaria (1861-1900) / I. Stolzi. - ELETTRONICO. - (2012), pp. 1-102.

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/780190> of the repository was last updated on

*Publisher:*

Libreria Alfani

*Terms of use:*

Open Access

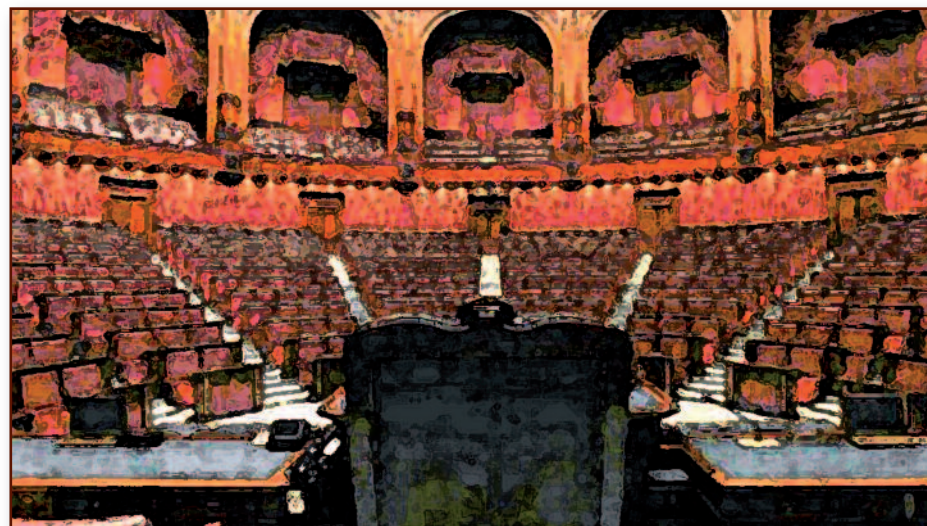
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

Irene Stolzi



*Le inchieste parlamentari  
nella riflessione giuridica  
postunitaria*

*(1861 - 1900)*



9 788888 288253

€ 25,00

*Libreria Alfani*

*Il presente volume è stato stampato grazie al contributo del Dipartimento di Teoria e Storia del Diritto dell'Università degli Studi di Firenze.*

Irene Stolzi

*Le inchieste parlamentari  
nella riflessione giuridica  
postunitaria*

*(1861 - 1900)*

*Libreria Alfani*



# Indice

Note introduttive	7
I. La scienza giuridica e le inchieste parlamentari	11
1. <i>Un osservatorio negletto?</i>	11
2. <i>Le inchieste legislative o reali</i>	15
3. <i>Le inchieste politiche</i>	19
4. <i>Diritto, politica, effettività costituzionale: tra persistenze e cesure</i>	22
II. Le inchieste, «quistioni di relazioni e di limiti»	35
1. <i>Le attribuzioni non legislative del Parlamento; in particolare: una voce critica</i>	35
2. <i>Ricerca del vero o tirannia della maggioranza?</i>	39
3. <i>Le inchieste politiche: la relazione tra l'Assemblea e il Governo</i>	44
3.1. <i>Variazioni sul tema della separazione dei poteri</i>	44
3.2. <i>Suggerimenti da oltre Manica: amministrazione e indirizzo politico</i>	47
4. <i>Le inchieste personali</i>	52
5. <i>L'Assemblea e il potere giudiziario: il ricorso ai poteri coercitivi</i>	57
III. I limiti 'esterni' al potere di inchiesta	75
1. <i>La legge</i>	75
2. <i>Informarsi, informare, formare: il governo parlamentare e l'opinione pubblica</i>	81
Bibliografia essenziale	93



## Note introduttive

*«Pur bisogna confessarlo; nel diritto pubblico non è ancora ben definita la natura dell'inchiesta parlamentare; nella pratica è pur troppo esposta a gravi equivoci ed errori; e nella opinione comune è considerata poco meno che uno dei soliti espedienti per alimentare la scenografia rappresentativa. [...] E non si ha torto davvero, ove si consideri la poca fecondità dei risultati [...] che nelle inchieste strettamente parlamentari di ordine politico e finanziario poche volte si venne a una decisione: più soventi la Camera non fece che prendere atto dei rapporti, ringraziare i membri della Commissione: e le inchieste pubbliche per lo più naufragarono nella immensità e indeterminatezza dell'argomento, che per la sua stessa complessità sfuggiva ad un esame della Camera: sicché si ebbero elaborati lavori, ma poco frutto ne raccolsero l'Assemblea ed il paese».*

G. ARCOLEO, 1882

Questo lavoro esprime una assai modesta ambizione: effettuare una prima verifica del dibattito giuridico che, all'indomani dell'unificazione italiana, ebbe a oggetto il tema delle inchieste parlamentari. Osservatorio appartato, poco frequentato dai giuristi, ma (o forse: perché) capace di legare aspetti e questioni di solito affrontati separatamente, quello delle inchieste ci è sembrato un istituto in grado di riflettere, da molteplici prospettive, risorse e fragilità dello Stato liberale e della scienza che su di esso lavorava.

Inchieste legislative, inchieste politiche, inchieste personali, ovvero le inchieste chiamate a fotografare il paese e a preparare i corrispondenti interventi riformatori; le inchieste volte a esercitare il sindacato parlamentare sull'attività del Governo; e infine le inchieste attraverso le quali l'Assemblea poteva pronunciarsi sulla onorabilità dei membri che la componevano.

A ben vedere, altrettanti varchi aperti su alcuni essenziali interrogativi posti dal panorama socio-istituzionale postunitario: dalla tematizzazione del rapporto tra Stato e riforme, e, in specie, tra Stato e riforma sociale, fino alla definizione della identità e, soprattutto, delle relazioni intercorrenti tra i diversi poteri dello Stato. Ed è una lettura attenta al profilo della relazione quella che si è tentata nelle pagine che seguono. Relazione, anzitutto, tra dif-



ferenti statuti disciplinari, per vedere se e in quale misura le scelte di metodo che, a partire dagli anni Ottanta, 'divisero' la nascente scienza del diritto pubblico abbiano condizionato le modalità del confronto con gli interrogativi aperti dalla questione sociale e con il volto effettivo delle istituzioni incaricate di rappresentare e governare il paese (I).

L'occuparsi di inchieste rappresentava già, sotto questo profilo, una scelta di campo, dal momento che l'esame dei passaggi rilevanti per definire i contorni del relativo potere – iniziativa, limiti, efficacia – finiva per imporre una ricognizione disincantata del *modus operandi* di Parlamento e Governo, di quei luoghi che si volevano costitutivamente deputati alla individuazione e alla realizzazione dell'interesse generale ma che, visti più da vicino, apparivano abitati e percorsi anche da passioni, divisioni, conflitti, interessi di parte. Di qui l'emersione di un campo di tensione specificamente legato alle caratteristiche di questo istituto: per un verso, infatti, la funzione delle inchieste veniva legata alla ricerca imparziale del vero, nella convinzione che esse rendessero possibile una ricognizione obiettiva dei fatti, anche sull'onda del fascino esercitato dalle nuove scienze sperimentali, come la statistica; per l'altro verso, però, il confronto con la dinamica effettiva delle istituzioni finiva per mettere in luce la possibilità di utilizzazioni distorte, 'fazionarie' di quello strumento.

Il riferimento alle inchieste non fu tuttavia utilizzato – se non raramente – per denunciare gli (inevitabili) guasti del governo parlamentare e per collocare altrove, su un asse diverso, l'identità dello Stato insieme alla sua vocazione al perseguimento del bene comune. Dalla voce di chi si occupò di inchieste, dalla voce di un Arcoleo, di uno Jona, di un Ferracciu o di un Miceli, a prendere forma fu infatti un'altra scommessa teorica, interamente giocata all'interno del modello 'governo parlamentare' e protesa a individuare le condizioni di un *equilibrio istituzionale* che avrebbe permesso a quel modello di sopravvivere ai propri difetti e di conquistare durevolmente il futuro.

Anzi, il potere di inchiesta venne considerato un portato tipico dello Stato parlamentare, anche a prescindere da una espressa disposizione statutaria in tal senso. Lavorare sulle inchieste significava infatti riflettere sui due attributi essenziali di quello Stato, che era, a un tempo, Stato rappresentativo e Stato del governo responsabile dinanzi all'Assemblea. Da un simile punto di vista, le inchieste non valevano solo a segnalare l'insediamento di un potere finalmente 'pubblico', di un potere variamente legato alla società e lontano, in quanto tale, dalle imperscrutabili forme di azione e manifestazione dei 'vecchi' poteri, ma incarnavano anche

una precipua manifestazione del sindacato parlamentare sull'attività del Governo.

La scommessa di equilibrio, cui si accennava dianzi e che impegnava la riflessione giuridica, stava in gran parte qui: nel cercare le strade che valessero a garantire l'efficacia di tale prerogativa dell'Assemblea senza che questo si traducesse nella celebrazione della (deprecata) onnipotenza parlamentare, né della (altrettanto deprecata) sovranità popolare. Le inchieste rappresentarono, in particolare, una delle occasioni teoriche per riflettere sul principio della separazione dei poteri e per cercare in esso l'espressione di un legame tra Parlamento e Gabinetto lontano sia dalla prospettiva di una loro connivenza opportunistica sia da quella di un loro deciso antagonismo. Mentre la prima ipotesi avrebbe finito per porre nel nulla il valore del sindacato parlamentare, la seconda avrebbe rischiato di trasformare la responsabilità ministeriale in un'arma di ricatto in mano all'Assemblea, restando preclusa, in entrambi i casi, la valorizzazione di quella integrazione armonica tra Parlamento e Governo che si reputava necessaria al corretto funzionamento dello Stato liberale e che le stesse inchieste avrebbero dovuto esprimere (II).

E fu la medesima aspirazione all'equilibrio che condusse il pensiero giuridico a riflettere sul ruolo da riconoscersi all'opinione pubblica, a questa grandezza variamente tematizzata, ma cui ogni scritto sulle inchieste dedicava attenzione. Se infatti il potere degli Stati moderni era essenzialmente un potere 'pubblico', le inchieste avrebbero dovuto supporre e, a un tempo, promuovere la fiducia reciproca tra potere e società: perché attraverso le inchieste si raccoglievano e diffondevano informazioni su fatti di interesse generale, ma anche perché esse avrebbero dovuto apprezzarsi, oltre che per questa loro veste *informativa*, per la funzione più spiccata-mente *formativa* cui potevano assolvere, prestando un contributo decisivo al processo di costruzione e consolidazione di una autentica coscienza nazionale, ovvero di una coscienza persuasa della bontà delle istituzioni liberali (III).

Laddove il richiamo a questa società valutata soprattutto come opinione pubblica ci è parso servisse a stabilire un ulteriore momento di mediazione tra l'esigenza, imposta dal carattere rappresentativo dello Stato, di dichiarare aperti i canali che legavano il potere alla società, e l'altra esigenza, non meno forte, di allontanare l'idea di una legittimazione 'dal basso' dello Stato, di una sua investitura popolare.

Mai raffigurato quale esito di una volontà costituente, lo Stato che entrava nelle pagine dei giuristi, di tutti i giuristi, fu presentato come il portato necessario della evoluzione storica, frutto di un

moto progressivo che poteva assestarsi e compiersi ulteriormente ma che in nessun caso avrebbe potuto essere smentito o revocato. Tuttavia questa storia, sempre convocata per creare un orizzonte di stabilità, per identificare un perimetro relativamente certo del lavoro giuridico, come non fu la storia delle volontà costituenti, della loro pericolosa attitudine a sbaragliare il passato, non fu neppure la storia senza autore dei successivi irrigidimenti positivistici che anche attraverso la celebrazione della suisufficienza esplicativa del testo normativo valsero a sanzionare la distanza della scienza dalla vita.

Le letture e le interpretazioni furono, come è chiaro, diverse, ma in ogni caso a emergere fu un tentativo di decrittazione in termini giuridici di un orizzonte che mostrava di impastare politica e diritto, legge e consuetudine, società e Stato, imponendo ai giuristi – anche a quelli che dichiaravano di voler separare nitidamente le diverse dimensioni – di pronunciarsi sul ruolo e sul valore da riconoscersi a queste tensioni connaturate alla sfera costituzionale. Il fascino del tornante postunitario sta proprio in questa possibilità di cogliere il volto di una scienza ‘che costruisce’, il volto di una scienza intenta a definire, contemporaneamente, i contorni dello Stato (liberale) e della propria identità disciplinare.

Ed è sempre per questo che la nostra ricerca si arresta agli albori del nuovo secolo, quando la crescente percezione della crisi di quello Stato avrebbe imposto e sollecitato, nel pensiero giuridico, altre risposte e altre strategie discorsive.

I.S.

# I. La scienza giuridica e le inchieste parlamentari

SOMMARIO: 1. UN OSSERVATORIO NEGLETTO?; 2. LE INCHIESTE LEGISLATIVE O REALI; 3. LE INCHIESTE POLITICHE; 4. DIRITTO, POLITICA, EFFETTIVITÀ COSTITUZIONALE: TRA PERSISTENZE E CESURE

## 1. *Un osservatorio negletto?*

Quello delle inchieste parlamentari non fu un tema che, nel secondo Ottocento, intercettò diffusamente gli interessi della riflessione giuridica:

«Gli autori del diritto costituzionale – le parole, del 1887, sono di Guido Jona, uno dei più ferventi sostenitori della utilità delle inchieste – [...] poco se ne occupano». L'inchiesta parlamentare – proseguiva – «è rimasta qualche cosa di indeterminato, di mal definito [...] limitata entro confini tanto angusti da renderla più che un vero attributo costituzionale un'inutile procedura parlamentare». E «Questo fatto è tanto più grave, in quanto che a far parte delle Commissioni di inchiesta vengono scelti uomini degnissimi, ben noti per la capacità loro e per servizi eminenti resi al paese; per cui non è a dirsi che la colpa sia degli uomini; questa volta – concludeva – è proprio delle istituzioni»<sup>1</sup> e di chi dovrebbe occuparsi di chiarire le modalità del loro corretto funzionamento.

La bibliografia in materia è indubbiamente scarna<sup>2</sup> e gli stessi manuali di diritto costituzionale dell'epoca si limitano, il più delle volte, a darne un cenno sommario. Né molto più numerosi sono i lavori di storiografia giuridica<sup>3</sup>; anzi, a testimonianza della perdurante necessità di dissodare una zona rimasta in buona parte inesplorata sta il frequente ricorso, anche nelle successive riflessioni dei cultori del diritto costituzionale positivo, a una più o meno breve storia delle inchieste<sup>4</sup>. Laddove la scelta di ripercorrere le tappe pregresse del cammino che si intende ricostruire non sembra rispondere al vezzo di premettere a esso una introduzione colta; piuttosto testimonia un'esigenza di chiarificazione del proprio oggetto di studio, esigenza che chiama direttamente in causa, come spesso avviene, oltre alla comparazione, la storia, chiedendo a essa lumi e orientamenti.

Eppure, si dirà, gli anni a ridosso dell'unificazione sono stati gli anni delle grandi inchieste. Ma chi coltivasse l'aspettativa di tro-

vare una letteratura giuridica copiosa, orientata a dar conto di quel grandioso movimento, materiale e intellettuale, volto a misurare la distanza tra «paese legale» e «paese reale», chi immaginasse di trovare, nelle pagine dei giuristi, riflessioni volte a determinare il rapporto tra i canoni, più o meno astratti, del diritto e le urgenze espresse da un paese percorso da imponenti diseguglianze sociali, geografiche e culturali, resterebbe deluso.

Non mancano, val la pena notarlo, eccezioni, anche notevoli. Una su tutte: la *Storia costituzionale del regno d'Italia* di Gaetano Arangio Ruiz, anno 1898<sup>5</sup>. Nel corposo volume, pubblicato allo scoccare dei cinquant'anni di vita dello Statuto albertino, l'illustre autore dedica uno spazio non marginale proprio alle grandi inchieste del secondo Ottocento<sup>6</sup> scorgendo in esse un indicatore rilevante delle condizioni di salute del giovane Stato italiano. Alieno alla acribia classificatoria che impegnava molti suoi contemporanei – inchieste reali, personali, politiche e relative sottodistinzioni – Arangio Ruiz si soffermava diffusamente sul legame tra le vicende parlamentari che condussero a deliberare l'inizio delle grandi inchieste postunitarie e la denuncia dei fatti – brigantaggio, miseria, stato delle province agrarie ecc. – che valsero a determinarne lo svolgimento. A emergere dalla sua ricostruzione è un affresco della vita politica italiana tardo ottocentesca nel quale il riferimento, anche puntuale, alle singole vicende, ai singoli dibattiti parlamentari, viene utilizzato per formulare una valutazione complessiva sul funzionamento delle istituzioni italiane. O meglio: per valutare il livello di corrispondenza tra la «vita del parlamento» e «la vita della società» nella convinzione che fosse questo il nesso decisivo per misurare il livello di civiltà costituzionale di un paese. La conclusione che il Nostro ne trae è tutt'altro che confortante:

«Se, come in Inghilterra, la vita del Parlamento fosse intimamente legata, anche in Italia, alla vita della società, questo libro – così si esprime, sintomaticamente, nella introduzione – avrebbe il fine ristretto di seguire il progresso e lo sviluppo costituzionale italiano, nei suoi primi cinquant'anni, esponendo tutti i cambiamenti notevoli nella politica, nella legislazione, nella consuetudini. Il rilevato distacco però obbliga l'autore, talvolta, a lasciar da banda il Parlamento, per tener dietro ai fatti politici della formazione dello stato; tal altra a rifugiarsi in Parlamento, quasi dimentico della società»<sup>7</sup>.

In questo quadro, le tante inchieste, immaginate come il luogo per fotografare i mali dell'Italia e per porvi rimedio, sembravano aver concorso «soltanto ad accrescere lo ingombro degli archivi!

Le inchieste – concludeva il Nostro – si fanno, d’ordinario, in Italia, per evitare anziché per affrontare una risoluzione, valgono a sciupare denaro ed a mettere in evidenza le facoltà intellettuali di una o più persone»<sup>8</sup>. Con la conseguenza che a rimaner lettera morta, spesso, erano state proprio le «misure d’ordine sociale» che molte inchieste avevano additato come indispensabili per affrontare i mali da esse rilevati, mentre ad aver trovato solerte applicazione – dai governi di destra, come da quelli di sinistra – erano state soprattutto «le misure di polizia», più idonee ad aumentare, che a ridurre, lo iato tra società e istituzioni<sup>9</sup>.

Non che il tema della riforma sociale venisse trascurato; semplicemente non fu quello delle inchieste l’osservatorio prescelto per affrontarlo e per affrontare, più in generale, il problema dei rapporti tra Stato e società. Per dir meglio: le inchieste di questo tipo – qualificate, a seconda dei casi come inchieste reali, legislative o pubbliche – erano menzionate nelle classificazioni dei giuristi, ma non era a esse che veniva riservata preminente attenzione. Si è dunque di fronte a una (ulteriore) prova dello scarso interesse dei giuristi per i problemi, in senso lato, sociali?. La risposta pare essere, a un tempo, negativa e positiva.

Negativa perché gli autori che si occuparono di inchieste spesso furono gli stessi che in vario modo accettarono il confronto con la questione sociale, diventando talora promotori di progetti e leggi sensibili a questo tipo di problemi<sup>10</sup>. Molti di essi – Ferraris, Palma, Arcoleo, Bonghi – gravitarono poi intorno a un foglio periodico, l’*Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche* che ebbe vita breve (1881-1883), ma che costituì «forse il più consistente tentativo di organizzazione culturale non allineato con le prospettive suggerite dei sostenitori del metodo giuridico»<sup>11</sup>, e fu un tentativo che si originò proprio dall’esigenza di «ridefinire il sapere relativo allo stato e alla società in rapporto alla riforma sociale»<sup>12</sup>. Nato, anche sull’onda della ventata positivistica coeva, alla luce della «fiducia nel rapporto scienza, previsione, azione», l’*Annuario* radunò intorno a sé intellettualità e competenze di diversa estrazione ideale, disciplinare<sup>13</sup>, professionale: pur sostenendo che diritto, economia, politica fossero ambiti diversi, attraverso la rivista si espresse la convinzione che i giuristi si dovessero «formare ormai non solo attraverso le discipline giuridiche propriamente dette ma anche grazie a quelle sociali e a quelle politiche, tutte insieme evocate nel titolo della rivista, tutte insieme “destinate ad essere, meglio che non le altre, le maestre della vita”»<sup>14</sup>. L’ambizione fu insomma quella di «costituire per mezzo dell’*Annuario*, una sorta di *coterie* intellettuale, espressione qualificata della società civile, capace di influire sul dibattito politico ‘scientifico».

mente', di essere perciò un interlocutore o almeno uno specchio per il potere pubblico da un lato, per il mondo dei colti dall'altro, nonché infine la prefigurazione di un modo di governare in cui la *scienza guid[asse] l'azione* e amalgam[asse] i governanti oltre le distinzioni parlamentari e le differenti idealità personali»<sup>15</sup>.

Certo, a determinare l'attenzione verso il tema della riforma sociale stava, il più delle volte, l'incombente timore di una rivoluzione popolare, rispetto alla quale l'intervento, legislativo o amministrativo, dello Stato appariva soprattutto come un efficace antidoto posto a tutela della pace sociale piuttosto che come veicolo di emancipazione delle classi subalterne. E questo – ma è probabilmente superfluo notarlo – in sintonia con i tratti di un liberalismo elitario, variamente venato di tratti riformatori, che fu comune alla gran parte delle classi dirigenti coeve<sup>16</sup>.

Il che ci permette di formulare con più esattezza la domanda cruciale sul rapporto tra (il discorso dei) giuristi e (le immagini di) società da quel discorso veicolate anche attraverso il tema delle inchieste. Si tratta infatti di capire in quali modi e forme i riferimenti alla società entrassero nelle pagine dei giuristi, quale fosse, in poche parole, la società cui essi facevano riferimento. Ed è a partire da qui che diviene possibile dare risposta positiva all'interrogativo poco sopra formulato e sostenere la diffusa refrattarietà dei giuristi al confronto, non con l'idea di società in generale, ma con quella specifica società – del conflitto, delle divisioni, delle diseguaglianze – che sembrava fatta apposta per scompaginare la loro idea del diritto e dello Stato. Senza dubbio, nel determinare tale atteggiamento un ruolo non secondario giocò l'estrazione sociale di una classe dirigente impegnata a riflettere su se stessa, a ricostruire i propri compiti e il proprio ruolo nel quadro di una società – secondo la felice espressione di Massimo Severo Giannini – rigorosamente monoclasse, il volto di una classe dirigente che si propose consapevolmente come guida del neonato Stato italiano e che si confrontò con due immagini di società tendenzialmente non comunicanti.

Per un verso infatti, si sottolineò il ruolo decisivo che nei moderni Stati parlamentari spettava all'opinione pubblica, a questo interlocutore necessario dell'azione e della politica dello Stato da cui sembrava ormai impossibile prescindere e che il tema della inchieste contribuì a portare all'attenzione dei giuristi. Non che l'opinione pubblica venisse necessariamente osannata o elevata al rango di ganglio essenziale per la buona salute dell'ordinamento: anche l'opinione pubblica – si diceva – rimane sovente esposta al rischio di facili entusiasmi e di altrettanto facili furori iconoclasti, ma quale che fosse il suo contegno, sembrava difficile non tener

conto della sua presenza, di una presenza che era, in ogni caso, espressione di una società affine, omologa a quella dei governanti, dei professori, dei *commis de l'état*, era l'espressione di quella società compiutamente alfabetizzata che poteva comprare e leggere i giornali (v., più diffusamente, *infra*, III, §. 2).

Ma, per l'altro verso, e oltre questa soglia di società, in senso lato borghese, si apriva lo spazio occupato dalle masse popolari, da quel coacervo crescentemente agitato e disordinato di bisogni e rivendicazioni cui poteva risponderci solo attraverso una attività rigorosamente guidata dall'alto, da uno Stato (e da una scienza) interessati a ribadire la indiscutibile validità delle istituzioni liberali e delle loro (caute e gradual) strategie inclusivo-protettive<sup>17</sup>. Ed era proprio questo il punto a partire dal quale le due immagini di società potevano diventare comunicanti, nel momento, cioè, in cui si riuscivano a elaborare rimedi e soluzioni – tra cui le stesse inchieste – capaci di contribuire alla «educazione politica della popolazione» che in tal modo si sarebbe «abituat[ta] a considerare l'opera dei parlamenti come il maggior suo bene»<sup>18</sup>.

Si vedrà nel prosieguo il diverso ruolo attribuito a queste due immagini di società occupato negli scritti sulle inchieste. Per il momento basta dire questo: che al di sotto del rilievo attribuito all'opinione pubblica e al di sotto delle diverse attenzioni riservate alla progressiva emersione sulla scena politica europea del quarto stato, non era difficile rintracciare una idea di società che finiva per avvicinare molto il timbro di voci – orlandiani e non orlandiani, per capirsi – che pure effettuarono, in quegli anni, differenti scelte epistemologiche. Ed era una idea di società strettamente connessa alla dibattuta e cruciale questione della identità disciplinare, questione che coinvolse *tutta* la nascente scienza del diritto pubblico, alla ricerca, in quegli anni, di un proprio e specifico *ubi consistam* scientifico.

Proprio questo, della identità disciplinare, appare dunque il varco più indicato per affrontare i due problemi cui si è rapidamente fatto cenno: il problema della veste non problematica con cui venne affrontato e risolto il tema delle inchieste c.d. reali o legislative e l'altro dello scarso rilievo che, nella letteratura giuridica, ebbe, più in generale, il tema delle inchieste.

## 2. Le inchieste legislative

Andiamo per ordine. Le inchieste chiamate, a seconda dei casi, legislative, reali o pubbliche, ovvero le inchieste chiamate a svolgere indagini sul campo in vista della preparazione di corrispon-



denti riforme, non crearono – lo si è già accennato – particolari problemi interpretativi; non solo: spesso i giuristi plaudirono alla funzione cui esse dovevano assolvere che era quella di consentire al Parlamento o al Governo – a seconda del potere che se ne assumesse l’iniziativa – di fotografare con fedeltà il volto del paese in modo che i successivi interventi normativi riuscissero a conquistare una maggiore incisività, appunto derivante loro dalla preventiva e il più possibile accurata ricognizione delle effettive condizioni su cui erano chiamati a intervenire. Questa categoria di inchieste – si disse – «dovrebbe essere la più importante e la più numerosa, poiché la funzione legislativa è la funzione precipua del Parlamento e quella più propria di esso, mentre poi l’immensa attività legislativa degli stati moderni fornisce l’occasione e determina la necessità d’investigare i rapporti giuridici nei campi più disparati. Questa investigazione dovrebbe costituire infatti la necessaria preparazione del lavoro legislativo»<sup>19</sup>.

Le inchieste rivolte a questo fine, al di là di eventuali compiacimenti per la funzione cui avrebbero dovuto attendere, non suscitavano particolari attenzioni (e apprensioni) proprio perché esse, a differenza delle inchieste personali o politiche – di cui si parlerà tra un attimo – non sembravano scalfire l’aureo principio della separazione dei poteri, non sollevando, in particolare, il problema dei rapporti tra Parlamento e Governo in un momento nel quale il dibattito (anche giuridico) era in gran parte occupato a definire i contorni del governo parlamentare, dei suoi limiti e delle sue caratteristiche.

Mentre le inchieste reali – le parole sono di Arcoleo – servivano a «preparare le riforme legislative, specialmente nella parte economica e sociale, che a dispetto dei puritani del diritto pubblico, suscita in ogni Stato e sotto qualsiasi forma di governo, in modo più o meno intenso l’attività dei Parlamenti. Ed è il compito più difficile, come il più utile, per risolvere poco a poco, emancipandole dalle tendenze demagogiche e anarchiche, quelle questioni sociali che oramai tentano di sostituirsi alle politiche»<sup>20</sup>. A sorprendere, ma solo in parte, è semmai la prospettiva irenica in cui l’Arcoleo – al pari di tutti gli altri giuristi – inserì questo tipo di inchieste. Esse, dice il Nostro, che pure non voleva essere un puritano del diritto pubblico, «versano in un campo vastissimo, ma non irto di spine; ogni ordine di cittadini vi coopera senza esitanza; manca il pretesto a reticenze o renitenze, l’occasione di forzare testimonii restii, di imporre giuramento»<sup>21</sup>.

Quelle inchieste, insomma, non fornivano argomenti per dibattere sulla eventuale usurpazione, da parte del Parlamento o del Governo, di prerogative tipiche dell’autorità giudiziaria – escus-

sione di testi, ispezione di uffici, imposizione di giuramento ecc. – o per sollevare la questione dei rapporti tra Governo e Parlamento. Spesso infatti – prosegue l'Arcoleo – «il Parlamento confida al potere esecutivo l'ufficio di compiere tali inchiest[e]; il che, oltre alla rapidità maggiore, rafferma i legami di fiducia reciproca»<sup>22</sup> rimandando al giurista la rassicurante immagine di un moto collaborativo e non conflittuale tra i due poteri.

Ma la prospettiva irenica cui accennavo non riguardava tanto il rapporto – che si asseriva di collaborazione – tra esecutivo e Parlamento, quanto l'idea che la società e le istituzioni coinvolte in queste inchieste accettassero di cooperare a esse, senza che potesse farsi questione di reticenze, interessi contrari alla scoperta del vero o a contegni apertamente ostili<sup>23</sup>. Come se l'accertamento di certi fatti sociali ed economici potesse dar vita a rilevazioni necessariamente veridiche, magari con l'ausilio delle nuove tecniche statistiche<sup>24</sup>; non solo: potesse dar vita a rilevazioni che, per essere rivolte a migliorare la disciplina normativa e amministrativa, si assumeva scaturissero dalla percezione (e tendessero alla realizzazione) di un bene comune, insuscettibile, come tale, di interpretazioni difformi o alternative<sup>25</sup>.

Ora, una tale ricostruzione – che trovò tutti d'accordo – pare concorra a corroborare immagini della società e del suo rapporto con le istituzioni perfettamente allineate al timbro delle differenti opzioni epistemologiche che percorsero e 'divisero' la pubblicistica postunitaria. In questo senso: se le inchieste reali o legislative non furono viste come momento per misurare la tensione esistente tra lo Stato – la sua organizzazione, le sue norme, i suoi apparati – e la società, ciò dipese in buona parte dalle vie seguite per costruire la identità disciplinare del cultore del diritto pubblico. A sostenere scelte metodologiche anche distanti fu infatti la comune ricerca di un perimetro teorico chiamato a convalidare la bontà e la ineluttabilità del modello liberale di Stato, di un modello che dunque non poteva venire intaccato o scosso nelle sue strutture portanti dal sottostante tessuto sociale di conflitti e disegualanze<sup>26</sup>.

È vero che a occuparsi di inchieste furono soprattutto i non orlandiani, ma già da tempo è stato acutamente messo in luce come la distanza tra fautori del metodo giuridico e fautori dell'indirizzo «storico-politico» non debba essere collocata sul crinale di una maggiore apertura ai «mutamenti istituzionali e al complicarsi della situazione sociale»<sup>27</sup>, visto che entrambi gli orientamenti, sebbene per vie diverse, pervennero a una sostanziale esclusione di questi aspetti dai rispettivi orizzonti teorici<sup>28</sup>. Non certo perché ignorassero le molteplici tensioni espresse dal tessuto sociale, politico ed economico del secondo Ottocento; di

quel tessuto, questi giuristi, quale che fosse la loro estrazione metodologica, furono infatti i versatili e poliedrici protagonisti, non figurando mai come comparse appartate, impegnate a costruire castelli teorici nel chiuso dei propri studi. Il più delle volte accademici, e allo stesso tempo deputati e/o investiti di prestigiosi incarichi nella amministrazione dello Stato, a sorprendere è proprio la intensità delle loro biografie nelle quali si sovrapposero molte, diverse identità concorrendo a suffragare l'immagine di una *élite* vivace, combattiva, partecipe al dibattito culturale non meno che a quello istituzionale, intenta a costruire pensiero non meno che a stare nel cuore della effettività della vita politica italiana del tempo.

Del resto, l'ultimo ventennio dell'Ottocento, fu, per usare un'espressione sintetica, il periodo degli inventori e non degli epigoni, fu il periodo in cui venne consapevolmente messo a fuoco un modello disciplinare e non il periodo in cui un modello passato venne ostinatamente difeso dinanzi a una realtà che si incaricava di smentirlo e contraddirlo. Le importanti scelte di metodo che in questo tornante cronologico presero forma rappresentarono dunque una risposta che si originava inevitabilmente dall'incontro (anche) con la peculiarità, e la peculiare complessità, della realtà socio-politica.

Da un simile osservatorio, la mancata connessione tra il piano del conflitto socio-economico e quello della organizzazione dei poteri dello Stato (liberale), più che segnalare un atteggiamento elusivo, pare debba valutarsi come l'effetto di una scelta culturale ritenuta necessaria per puntellare, insieme all'identità disciplinare della nascente pubblicistica, l'identità dell'oggetto prediletto delle sue indagini, lo Stato parlamentare, appunto. E si trattava di una identità che venne costruita proprio chiamando in causa (una certa concezione de) la storia, l'immagine di una storia che adesso poteva beneficiare anche dell'apporto chiarificatore e ordinatore del giuspubblicista, del soggetto che ambiva ad accreditarsi come uno dei suoi interpreti privilegiati.

La storia di cui parlava l'intera scienza del diritto pubblico fu infatti tematizzata come luogo capace di restituire all'osservatore attento, che sapesse leggerla, un sostrato, più riposto ma ineludibile, di «leggi naturali e necessarie»<sup>29</sup>, il senso di una evoluzione, magari ancora non del tutto dispiegata, ma che avrebbe confermato il graduale progredire degli ordinamenti verso la composizione armonica della relazione Stato-società; meglio: verso il progressivo e necessario assorbimento (anche) del conflitto sociale nelle maglie dello Stato liberale. Con la conseguenza – rilevante – di poter collocare sul versante della contingenza e della estempora-

neità, sul versante dunque di una temporalità incapace di produrre davvero storia e di incidere sulla legittimazione del potere dello Stato (e del lavoro del giurista), il mutevole assetto dei bisogni sociali<sup>30</sup>. Nulla vietava, peraltro, di discorrere di questione sociale, di diseguaglianze e di relativi interventi legislativi; l'importante era aver chiaro come tutto questo non potesse in alcun modo scalfire la *realtà* più profonda e autentica dello Stato e delle istituzioni, né condizionare oltre misura il timbro, giuridico, della riflessione pubblicistica.

### 3. *Le inchieste politiche*

A questo punto dovrebbe essere più facile affrontare anche le ultime due questioni, cui si accennava prima: la questione dello scarso interesse generalmente suscitato dal problema delle inchieste; e, poi, nell'ambito dei contributi che se ne occuparono, le ragioni della preminente attenzione riservata alle c.d. inchieste aventi a oggetto l'attività del Governo e della pubblica amministrazione e di solito chiamate inchieste politiche o inchieste parlamentari *tout court*<sup>31</sup>.

Iniziamo da questo secondo aspetto. Da quanto detto fin d'ora è piuttosto agevole capire come l'oggetto preminente delle attenzioni della giuspubblicistica, di tutta la giuspubblicistica, fosse lo Stato; o meglio: quel tipo particolare di Stato che si esprimeva nel governo parlamentare. Il riferimento alle inchieste rappresentò anzitutto il varco incaricato di sollevare domande sulla forma di governo che si era affermata in Italia all'indomani dell'unità. In particolare, si trattava di chiarire se, e fino a che punto, le inchieste potessero dirsi un portato inevitabile della forma di governo parlamentare; e, ancora prima, se si potesse parlare, per il neonato Stato unitario, di governo parlamentare. Sul fatto che lo Statuto albertino «rassomiglia[sse] a tanti altri che si erano precedentemente promulgati, massime a quelli francesi del 1814 e del 1830, a similitudine dei quali si istituiva propriamente il governo costituzionale, non parlamentare»<sup>32</sup> era affermazione che trovava concordi i più. Lo Statuto prevedeva infatti che «il re revoca[sse] e nomina[sse] i suoi ministri» e che «l'ordine giudiziario» stesse «alle dipendenze del potere esecutivo» e che la «giustizia emanasse dal re e [venisse ...] amministrata in suo nome dai giudici, che egli istituiva». Mentre su questo punto le valutazioni erano per lo più concordi, restava da chiarire se si fosse attuato «fin dal primo proclamare dello Statuto [...] il governo parlamentare»<sup>33</sup>, e se si potesse parlare, conseguentemente, di responsabilità ministe-

riale. E, nel caso in cui si fosse ritenuto di poter dare risposta positiva a un simile interrogativo, restavano non di meno da chiarire i limiti entro i quali potesse esercitarsi, tramite l'inchiesta, il sindacato dell'Assemblea sul Governo, specie in riferimento al principio della separazione dei poteri (su cui v. *infra*, II, §. 3.1).

Da un simile punto di vista, non sorprende che gran parte dei contributi dedicati alle inchieste fossero assorbiti da un autentico assillo classificatorio, dalla necessità di individuare con chiarezza i diversi tipi di inchiesta, anche attraverso il massiccio riferimento a coeve esperienze costituzionali straniere. I testi sulle inchieste hanno un andamento uniforme, quasi monotono, che si snoda attraverso una premessa, volta ad asserire (o contestare) il legame tra inchieste e governo parlamentare, passando poi per una classificazione delle diverse inchieste e dei poteri ascrivibili, per ognuna di esse, al Parlamento, per affrontare infine il problema dei limiti del potere parlamentare nei riguardi degli altri poteri dello Stato e dei cittadini. Su questo panorama tendenzialmente uniforme, si inserisce, sovente, la valutazione circa l'opportunità – anche sulla scorta del naufragato progetto Pisanelli del 1863-64<sup>34</sup> – di emanare una legge chiamata a disciplinare, in via generale, il potere di inchiesta.

C'era poi da affrontare un altro e più corposo problema rappresentato dal *silenzio dello Statuto* albertino sul tema delle inchieste e dai rapporti che in questo quadro erano immaginabili tra legge e consuetudine, tra il testo e la sua erosione per opera dei successivi sviluppi del sistema costituzionale. A emergere era un gioco complesso di interazioni e di interpretazioni pur nel quadro di una riflessione giuridica tendenzialmente avversa tanto al culto della immobilità dello Statuto, quanto alla celebrazione acritica, rispetto alla prospettiva di una legge chiamata a disciplinare le inchieste, delle virtù riformatrici dello strumento legislativo<sup>35</sup>.

Ma anche così delimitato, anche se ricondotto nell'alveo, meno ampio, del rapporto tra i poteri dello Stato, il tema delle inchieste non cessava di presentarsi, per tanti aspetti, come un tema non facile da arare. E così si introduce l'esame del secondo e ultimo punto relativo alla tutto sommato scarsa attenzione dedicata dalla letteratura giuridica alle inchieste. Per quanto depurato da ogni inquinamento fattuale, per quanto circoscritto nell'ambito dei rapporti tra poteri, a emergere era comunque l'esigenza di confronto col volto effettivo della camera parlamentare e del Governo, col volto effettivo della *élite* che in quei poteri si voleva rappresentata, a emergere era comunque l'esigenza di confronto col concreto atteggiarsi di poteri che rischiavano di perdere le maestose sembianze dei luoghi deputati a rappresentare la Nazione, a rendere la Nazione un'entità tangibile nella sua unitaria vocazione al bene

comune. Maggioranza e minoranze, spirito di fazione, attaccamenti al campanile, relazioni personali di interesse all'interno e all'esterno della Camera e dell'esecutivo, rischiavano infatti di colpire a morte l'algida identità che si era attribuita ai centri nevralgici del nuovo Stato italiano, il Parlamento e il Governo.

Con la difficoltà ulteriore rappresentata dalla diffusa abitudine della cultura, non solo giuridica, a ragionare per modelli astratti e a convincersi, per questa via, «che le istituzioni po[tessero] essere scevre di difetti»<sup>36</sup>. Entusiasmo e pessimismo finivano così per avvicinarsi confusamente: «Siccome le istituzioni politiche, di cui siamo in possesso, dovevano, nella mente dei loro autori e nostra, realizzare uno Stato di assoluta perfezione; siccome democrazia e governo rappresentativo dovevano formare, per dire così, l'eden dell'umanità; è cosa naturale che ai primi falli sieno caduti in discredito, e che un profondo disgusto abbia preso il posto della fede illimitata»<sup>37</sup>. Da questo punto di vista, le inchieste tendevano a tradursi, per la scienza giuridica, in un bagno di realtà, imponevano di prendere contatto con la «relatività delle istituzioni politiche»<sup>38</sup>, con l'aggravante – unanimemente denunciata dalla riflessione giuridica – che l'Italia non poteva contare su quel bagaglio di tradizioni, di consuetudini nobili che faceva della (mitizzata) Inghilterra la patria autentica dei regimi liberali.

Ma non basta: insieme alla auto-rappresentazione delle classi dirigenti, rischiava di franare la tenuta stessa del modello teorico che la giuspubblicistica stava faticosamente elaborando in quegli anni. Quando Orlando parlava della rappresentanza nei termini di una designazione di capacità, espressione di una «legge [ugualmente] naturale e necessaria, [...] quella che spinge[va] ogni collettività a selezionare il proprio personale politico [...] in funzione del fondamentale requisito della capacità»<sup>39</sup>; o quando si riferiva al governo di Gabinetto come a un ulteriore svolgimento di tale principio che sanzionava, così, la «realtà di una collaborazione, di nuovo necessaria e naturale, tra tutti i vertici dello Stato, in special modo tra monarca e cittadini capaci designati per il tramite delle elezioni, che tra loro individuano ulteriormente coloro che si po[teva]no ritenere i più idonei al governo diretto della cosa pubblica»<sup>40</sup>, non si limitava a esprimere una semplice opzione politica moderata o, in senso ampio, antivolontaristica, ma poneva le basi per pervenire a quella autonoma enucleazione teorica del soggetto Stato, a quella separazione tra Stato e società, che era condizione indispensabile a tracciare il campo di lavoro della giuspubblicistica e segno primo della sua conquistata autonomia disciplinare.

#### 4. *Diritto, politica, effettività costituzionale: tra persistenze e cesure.*

Da questo punto di vista, la pur frastagliata e articolata galassia dei non-orlandiani, cui apparteneva la maggior parte dei giuristi che si occupò di inchieste – da Ferraris a Jona, da Arcoleo a Ferraciu fino a Miceli<sup>41</sup> – poteva forse contare su una maggiore elasticità delle risorse teoriche a disposizione. Pur convinti che dimensione giuridica e dimensione politica non dovessero confondersi, e pur convinti che ai giuristi spettasse di rilevare il moto profondo della storia sotteso alle singole baruffe politiche, evitando che «la Politica uccid[esse] il Diritto»<sup>42</sup>, la maggiore attenzione riservata al movimento delle istituzioni, al loro atteggiarsi attuale, consentiva al giurista di entrare in contatto con un materiale storico indubbiamente più grezzo e probabilmente caduco, con un materiale che, certo, non era in grado di smentire l'identità più profonda e (perciò) più vera dello Stato, ma dal quale, però, si potevano ricavare importanti spunti di riflessione.

Se dunque il profilo del conflitto era difficile da attingere ed elaborare in relazione al momento sociale, era nondimeno possibile intrattenere rapporti meno problematici con il piano della «effettività costituzionale», con quel piano che doveva di necessità restar fuori dallo schema orlandiano<sup>43</sup>, ma che, idoneamente maneggiato, poteva servire a introdurre nel campo di indagine giuridico anche riferimenti alla dinamica concreta dei poteri dello Stato, ai limiti e alle carenze che ne caratterizzavano il funzionamento. A vigilare su tale complicato panorama di interazioni stava il giurista, l'interprete capace di decrittare e di interpretare il senso di quella dinamica e anche, ove necessario, di proporre correttivi e assestamenti di rotta. Laddove questo tentativo di equilibrio tra «diritto costituzionale e storia costituzionale, tra diritto costituzionale e politica costituzionale»<sup>44</sup> costituì, a un tempo, un punto di forza e un punto di debolezza per i giuristi che tentarono di far-sene interpreti; di forza, perché permise alla scienza del diritto di toccare temi, come quello delle inchieste, difficili da affrontare, con ammissione significativa dello stesso Orlando, sul piano – che pure dichiarava di assumere – dello stretto diritto<sup>45</sup>.

Ma costituì anche un punto di debolezza. Rilevanti e munite di portata più generale rispetto alla singola vicenda di cui trattano, mi paiono, al riguardo, le considerazioni sulle cause che determinarono la conclusione dell'esperienza dell'*Annuario*. A sancire la fine delle sue pubblicazioni non fu solo il peso di un (più o meno ingenuo) entusiasmo eclettico, entusiasmo che avrebbe necessariamente ceduto il passo a più corpose e solide specializzazioni<sup>46</sup>;



quell'esperienza si chiuse anche perché il «ponte che ess[a] v[oleva] costruire fra scienziati e politica» iniziò ad apparire «poco praticabile»<sup>47</sup>. Per un verso, infatti, in Italia si dissipò, più rapidamente che altrove, «l'equivoco positivista della scienza che guida[va] la politica», l'illusione, per la scienza, di poter contribuire, in quanto scienza, a costruire il volto del nuovo Stato; per l'altro verso – ma si tratta di motivi strettamente connessi – la debolezza dell'Annuario iniziò a trapelare nel momento in cui quella aspirazione all'«*idem sentire* scientifico», che ne aveva determinato la nascita, venne «surclassata da altri riferimenti, da altre opzioni», con gli uomini dell'Annuario che si divisero «fra uffici e incarichi diversi, e, più ancora, fra centro destra e centro sinistra, tra i fautori di Crispi e i suoi avversari»<sup>48</sup>, determinando così la rottura di quel bozzolo che aveva loro consentito di trovare nella «Unità del Risorgimento»<sup>49</sup> l'inizio di un'avventura intellettuale che si voleva capace di superare differenze e divisioni.

Con la conseguenza, solo apparentemente paradossale, di rendere proprio il metodo – ma un metodo che si dichiarava, con Orlando, costitutivamente distante dalla politica – l'unico luogo che consentiva ai giuristi di accedere a rappresentazioni unitarie della propria funzione e, prima ancora, della propria identità<sup>50</sup>. Non «la tendenza politica generale di una nazione, o anche d'un autore – così emblematicamente Luigi Rossi nel 1902 – viene a menomare la rigidità del metodo giuridico, come può *mantenersi schiettamente giurista un autore di diritto commerciale quando tratta delle società cooperative, abbia egli tendenze socialiste o libe-riste*»<sup>51</sup>.

Non mancarono, è chiaro, voci dal timbro diverso, e molte di esse saranno proprio le stesse che si occuperanno di inchieste – da Jona, Arcoleo, Miceli, Ferracciu – ma fu soprattutto dalla fine del secolo che quel metodo iniziò a diventare una tecnica di (auto)difesa della scienza dalla marea montante dei disordini sociali e delle masse, delle repressioni nel sangue delle rivolte contadine e operaie, la difesa dal convulso mutare di governi, dalla disinvoltura con cui si proclamavano stati d'assedio, dagli scandali che travolsero il primo governo Giolitti, dal volto di un'Assemblea paralizzata dal crescente peso delle pratiche trasformistiche e dal progressivo consolidarsi del 'giolittismo'.

E alle soglie del nuovo secolo si arresta anche la nostra ricerca<sup>52</sup>. Non che il tema delle inchieste cessi di aver rilievo; tutt'altro. Di esse, della loro funzione e della loro efficacia, si è continuato a discutere, così come delle inchieste le istituzioni si sono continuate a servire. Il che ci consente di dire qualcosa anche sul *dies a quo*, sui motivi che ci hanno portato a iniziare l'indagine a



partire dalla unificazione del Regno, malgrado la pratica delle inchieste avesse toccato anche il Parlamento subalpino<sup>53</sup>. Fu infatti quello postunitario il tornante storico in cui finalmente si ebbe lo Stato, il momento a partire dal quale non vi fu più bisogno, al modo di tanta letteratura risorgimentale, di invocare l'esistenza di una Nazione italica, di una comunanza di costumi, lingua, temperamento di cui si asseriva – non importa quanto veridicamente – l'esistenza e che aspettava di potersi realizzare nello Stato. Stato e Nazione apparvero, all'indomani dell'Unità, come due grandezze da costruire e definire insieme anche attraverso il ruolo pensato per le inchieste<sup>54</sup>.

Non pare casuale, peraltro, che la riflessione costituzionalistica, e non solo, torni a riflettere con più continuità sulle inchieste dopo la caduta del fascismo. Non solo perché durante gli anni del regime le inchieste sparirono dalla scena costituzionale, non solo perché alcuni autori rilevarono, lucidamente, come l'idea stessa delle inchieste confliggesse con la «totalitarietà del regime»<sup>55</sup>, ma soprattutto perché all'indomani della Liberazione fu di nuovo centrale il problema della (ri)costruzione di una identità nazionale e di uno Stato italiano. Di fronte ai giuristi non stava solo il testo dell'art. 82 della Costituzione<sup>56</sup>, ma l'impianto complessivo di una Carta fondamentale che ambiva a definire *per relationem* la fisionomia di Stato e società, del privato e del pubblico, che riconosceva alla politica e ai partiti un ruolo decisivo nella messa a fuoco della nuova identità democratica dello Stato italiano, aveva di fronte l'impianto di una Carta che attribuiva un rilievo decisivo al principio della uguaglianza sostanziale e all'impegno perequativo dello Stato rispetto agli squilibri sociali ed economici.

Con le inchieste che avrebbero potuto svolgere un ruolo di rilievo in questo processo che richiedeva, per attuarsi, imponenti riforme, insieme alla valorizzazione di tutti i possibili canali di comunicazione tra Stato e società. A questa storia successiva, tuttora in corso di svolgimento, si farà qualche riferimento nelle prossime pagine, limitandoci, per il momento a sottolineare l'utilità di approfondire questo nesso tra momento fondativo delle convivenze socio-politiche e dimensione delle inchieste. Senza tacere, fin da subito, l'evenienza che possa emergere un unico rammariante tratto di continuità tra esperienze storiche pur così lontane e diverse, visto che ancor oggi sembra si possano ripetere le parole di Arangio Ruiz sopra citate, dal momento che anche nell'Italia repubblicana le inchieste pare abbiano contribuito soprattutto «ad accrescere lo ingombro degli archivi» e siano state decise più «per evitare [che] per affrontare una risoluzione».

## NOTE

<sup>1</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, in «Archivio giuridico», XXXVIII, 1887, pp. 238-239. Nello stesso senso, oltre alle parole di Arcoleo riportate in epigrafe, anche le righe di apertura della monografia di A. Ferraciu, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino 1899, prima pagina («Al lettore»), non numerata.

<sup>2</sup> Quella di G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme del governo*, Firenze 1866 è, a quanto ci risulta, la prima trattazione monografica postunitaria sul tema; segue a essa quella di G. Arcoleo, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli 1881; si tratta di un lavoro in gran parte refuso in Id., *Le inchieste parlamentari*, in «Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche», III, 1882, pp. 174-244; un'altra monografia, più tarda, è quella, già citata, di A. Ferraciu, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*; v. anche Id., voce *Inchiesta politica*, in «Digesto italiano», vol. XIII, Torino 1902-1906, pp. 497 sgg. Si menzionano qui anche alcuni dei principali contributi in materia cui si farà riferimento nel prosieguo: R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, in «Nuova antologia di scienze, lettere e arti», IV, 1869, pp. 822-854; C. F. Ferraris, *Le inchieste pubbliche*, in Id., *Saggi di economia statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino-Roma 1880, pp. 93-126; A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, Roma 1894 (estratto, con numerazione autonoma delle pagine, da «Nuova Rassegna», II, 1894); D. Ferrari, *La ragione delle inchieste parlamentari*, in «Nuova rassegna», II, 1894, pp. 33-35. T. Martelli, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, in «Studi senesi», XIII, 1896, pp. 301-340; V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. VIII, Milano 1902; O. Ranelletti, *Le inchieste amministrative secondo il diritto pubblico vigente*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 166-186 e V. E. Orlando, *Se compete alla camera un potere d'inchiesta sulla condotta e sulle qualità morali dei propri membri*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 102-113.

<sup>3</sup> Si ricordano i due lavori di L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, Firenze 1981 e il suo più recente e ampio volume, uscito postumo, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale – Teoria e prassi nella vicenda di un istituto*, Napoli 2009. Dedicava qualche attenzione al tema delle inchieste, sottolineando, da un lato, l'incremento del loro numero con il governo della sinistra, e dall'altro, la difficoltà a trasformarne i risultati in riforme, C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2006<sup>5</sup>, pp. 193 sgg.

<sup>4</sup> V., a titolo meramente esemplificativo, S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano 1954; A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative – saggi*, Milano 1973; si tratta di un volume che raccoglie precedenti contributi pubblicati sul tema dall'autore; in particolare: Id., voce *Inchiesta parlamentare*, uscita sull'«Enciclopedia del diritto», vol. XX, 1970, pp. 992 sgg.; Id., *Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle Camere*, uscito in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 13, 1971, pp. 17 sgg. e Id., *Inchieste parlamentari e inchieste regionali*, comparso originariamente in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1969, pp. 465 sgg.; C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano 1974; A. Maccanico, voce *Parlamento (inchiesta parlamentare)*, in «Enciclopedia italiana», quarta appendice, 1981, pp. 737-738. F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano 1989; B. Caravita di Torritto, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia – Annali – Il Parlamento*, Torino 2001, pp. 727-741 e M. Cerase, voce *Inchiesta parlamentare*, in «Dizionario di diritto

pubblico», IV, Milano 2006, pp. 3040-3048. In un'ottica di diritto costituzionale comparato che riconosce molto spazio alla storia, G. Recchia, *L'informazione delle assemblee legislative – Le inchieste*, Napoli 1979 e R. Borrello, *Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sulle inchieste parlamentari*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2, 2004, pp. 841-867.

<sup>5</sup> G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del regno d'Italia – 1848-1898*, pubblicato nel 1898; qui si cita dalla ristampa inalterata, Napoli 1985.

<sup>6</sup> Arangio Ruiz dedica, in particolar modo, attenzione alla inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia del 1875-76 e all'inchiesta agraria Jacini del 1877, v. ivi, pp. 282 sgg. Si ricorda qui, per inciso, come la prima inchiesta a essere svolta nell'Italia unitaria fu quella sul brigantaggio che prese avvio nel 1862 e che ebbe per scopo – secondo le parole dell'allora Ministro dell'Interno Peruzzi – «d'indagare le cause del brigantaggio e di studiare le condizioni attuali di questo flagello, per addivenire alla proposizione dei mezzi più efficaci per liberarne le province che ne sono infestate, e non già» per effettuare «un sindacato intorno a tale o tale atto, a tale o tal'altra amministrazione, a tale o tal'altro funzionario»; si tratta di un passaggio leggibile in S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., p. 6.

<sup>7</sup> G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale*, cit., p. VIII.

<sup>8</sup> Ivi, p. 313; nel senso di sottolineare la scarsa efficacia delle inchieste nello stimolare successivi interventi di riforma, v. anche G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit. p. 238; ugualmente denuncia la «poca fecondità dei risultati» delle inchieste, G. Arcoleano, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

<sup>9</sup> G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale*, cit., p. 304.

<sup>10</sup> Si ricordano, G. Arcoleano, *Diritto e politica* (1884), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano 1932, pp. 197-218 e Id., *Forme politiche e riforme sociali*, in «Flegrea», 3, 1901, pp. 385-405. Sul fronte dell'impegno riformatore diretto, il Ferraris ebbe, a esempio, un ruolo di spicco nella promozione della legge per il riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso (1886) sia in quella sull'assicurazione obbligatoria degli operai contro gli infortuni (su cui v., a es., Id., *I provvedimenti per gli infortuni sul lavoro alla Camera dei deputati*, in «Rivista di diritto pubblico», II, 1890, pp. 773 sgg.). Organizzatore di convegni sui temi della previdenza sociale, conoscitore della legislazione sociale bismarckiana, fu convinto assertore dell'esistenza di «doveri sociali [dello Stato] senza diritti» corrispondenti per i cittadini. Sono notizie tratte da P. Beneduce, voce *Carlo Francesco Ferraris*, in «Dizionario biografico degli italiani», vol. 46, 1996, p. 715.

<sup>11</sup> M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleano* (1986), ora in Id., *La scienza del diritto pubblico – Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001, I, p. 347.

<sup>12</sup> C. Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche (1880-1883) - Viaggio breve nella cattiva coscienza*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 16, 1987, p. 16. Per un'indagine sulle diverse inflessioni che il tema della riforma sociale ebbe nell'Italia del tempo e per il ruolo giocato dalle «nuove scienze», si rinvia a C. Mozzarelli - S. Nespor, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia 1981. Si ricorda per inciso come «Riforma sociale» fosse il titolo della rivista diretta da Francesco Saverio Nitti e da Luigi Roux e sulla quale scriverà lo stesso Arcoleano. V., a es., G. Arcoleano, *Vita politica italiana*, appunto in «La Riforma sociale», VIII, 1901, pp. 171-182.

<sup>13</sup> Si tratta di un riferimento che va preso con cautela dal momento che molti esponenti del mondo accademico di allora insegnarono, soprattutto se gravitanti nell'orbita del diritto pubblico, materie assai diverse, a conferma della flui-

dità con cui i diversi statuti disciplinari stavano prendendo forma e si stavano assestando. Val la pena notare come molti degli autori non appartenenti al c.d. metodo giuridico espressero, anche attraverso i diversi insegnamenti da loro ricoperti – scienza dell'amministrazione, scienza delle finanze, statistica – l'esigenza di valorizzare zone e dimensioni reputate essenziali a un adeguato inquadramento del diritto pubblico nell'ambito delle discipline emergenti. Sulla scienza dell'amministrazione vista invece come scienza sociale e non giuridica, dal momento che l'«intervento dello Stato» nel sociale, non sarebbe mai arrivato «a mutare in giuridici i rapporti sociali», v. V.E. Orlando, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (1887), in Id., *Diritto pubblico generale – scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano 1940, pp. 155-160.

<sup>14</sup> C. Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., pp. 17-18; le parole citate tra "" sono del direttore della rivista Carlo Francesco Ferraris, che ebbe ad affermare, sempre sulle pagine del suo foglio come «La separazione degli insegnamenti politico-amministrativi dai giuridici [... fosse] contraria ai retti principi scientifici. [...] Del resto l'utilità degli studi di scienze politiche per i giuristi è universalmente ammessa: né parmi possa seriamente contestare alla sua volta la necessità degli studi giuridici per i cultori delle scienze politiche»; si tratta di osservazioni tratte da C. F. Ferraris, *L'insegnamento delle scienze politiche nelle università italiane*, in «Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche», III, 1882, pp. 453-454. Del resto, la biografia di Ferraris è una di quelle che testimonia, con particolare chiarezza, l'interesse suscitato dalle discipline di 'frontiera'; tenne infatti a Pavia, dal 1878, il corso, per la prima volta istituito nell'università italiana, di scienza dell'amministrazione e dal 1883 fu ordinario di statistica, della nuova scienza 'sperimentale', presso l'università di Padova; v. P. Beneduce, voce *Carlo Francesco Ferraris*, cit., p. 714; per una ricostruzione a più voci del profilo intellettuale e politico di Ferraris, si vedano gli atti del Convegno a lui dedicato nel 2007 e curati da C. Malandrino, *Dal Monferrato alla costruzione dello Stato sociale italiano: l'esperienza intellettuale, scientifica e politica di Carlo Francesco Ferraris*, Torino 2008.

<sup>15</sup> C. Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., p. 19.

<sup>16</sup> Fu a esempio lo stesso Ferraris ad argomentare il proprio favore nei confronti della rappresentanza proporzionale con l'esigenza di «restaurare l'ordine nel governo costituzionale, ora minacciato dall'irrompere della società operaia», con l'esigenza di «aiutar[e] lo Stato a tenere la società a freno». Si tratta di un passo su cui si sofferma G. Cazzetta, *Una costituzione «sperimentale» per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Bruniati*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1986, XV, p. 317. Per il risalto che ebbe il problema della tutela delle minoranze, v. *infra*, nota n. 100 «Un esecutivo autorevole e non condizionato dai partiti, e illuminato – a conoscenza della reale situazione del paese – è quello che si preconizza dunque, e perciò anche uno stato paterno, capace di favorire lo sviluppo delle classi subalterne sia attraverso nuovi istituti giuridici che segnalino e favoriscano, come le casse di risparmio, le società di mutuo soccorso e le altre forme di cooperazione, “almeno tra una parte della popolazione, qualche indizio di vigorosa resistenza contro lo stato di guerra che perturba i grandi e i minuti alveari del lavoro”, sia attraverso i nuovi sbocchi offerti da una politica di potenza»; in questo modo Mozzarelli compendia la posizione dell'*Annuario* sul tema della questione sociale; in C. Mozzarelli, *L'annuario di scienze giuridiche*, cit., p. 22. V. anche ivi, pp. 18-19, per la ricostruzione del legame di Ferraris con Wagner, di cui si reputava allievo, e con l'ambiente del socialismo della cattedra. In generale, per l'inflessione con cui la scienza giuridica, anche quella reputata più eterodossa e

anche quella non costituzionalistica, affrontò il problema della questione sociale, di solito vista come fenomeno cui opporre risposte chiamate a stemperare gli effetti più macroscopici delle diseguaglianze e delle ingiustizie sociali, ma in funzione essenzialmente conservativa delle esistenti relazioni tra classi dirigenti e classi subalterne, si rinvia a P. Grossi, *La scienza del diritto privato – una rivista progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*, Milano 1988 e al numero monografico dei «Quaderni fiorentini del pensiero giuridico moderno», 3-4, 1974-1975, dedicato a *Il socialismo giuridico. Ipotesi di letture*.

<sup>17</sup> «La rivoluzione Francese ha divulgato, fra altri errori, anche questo singolarissimo, il quale per lungo tempo fu poi accolto dalla filosofia politica, cioè che in capo a pochi anni, senza alcun mezzo straordinario, tutti gli uomini avrebbero potuto pervenire al medesimo livello. Invece noi, che non abbiamo la pretesa di *ricominciare la storia* [corsivo dell'autore], e teniamo in onore il metodo d'osservazione, sappiamo da che punto siamo partiti, quale enorme lavoro, quante lotte, quanti sacrifici quale immenso cumulo di forze sono state necessarie per riuscire alla civiltà moderna. Noi vediamo che, accanto agli uomini, i quali sentono tutto l'influsso di questa civiltà e ne sono anzi gli stromenti, vivono altri, i quali ci richiamano piuttosto alla mente l'immagine di quelle tribù miserabili, che abitavano i villaggi lacustri [...] dell'Africa moderna, uomini senza agi, senza coltura, privi di senso morale fuor di quello che attingono alle più selvagge superstizioni, e molti più il cui stato intellettuale non è gran fatto superiore alla media di parecchi secoli addietro. Ora uno dei più gravi errori nei quali è caduto sul continente il sistema parlamentare, è stato appunto questo, di non tener sempre conto esatto delle condizioni della società; per cui anche ad ingegni eletti, come l'Ellero, appare piuttosto una nuova forma di despotia oligarchica, quasi una tirannide borghese, che usurpa il nome di democrazia, ed accresce, non toglie, i mali imputati al governo assoluto. Il sistema costituzionale non potrà durare, se coloro che sono chiamati a svolgerlo [...] non eserciteranno sulle classi meno adatte ad apprezzarlo una influenza sufficiente almeno sino a che tutti vi si saranno affezionati per l'evidenza dei benefici, sino a che tutti saranno educati alla vita pubblica [...]»; così, emblematicamente, A. Brunialti, *Le condizioni presenti del sistema rappresentativo*, testo della prolusione al corso di diritto costituzionale tenuta nella R. Università di Pavia il 20 novembre 1879, in Id., *Le moderne evoluzioni del diritto costituzionale*, Milano 1881, pp. 24-25.

<sup>18</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 52. Sull'atteggiamento della classe dirigente rispetto alla questione della elevazione delle classi subalterne, rimangono notevoli le pagine di R. Ruffilli, *L'unità d'Italia e lo Stato liberale*, 1981, in Id., *Istituzioni società Stato – Nascita e crisi dello Stato moderno*, II, Bologna 1990, pp. 490 sgg.

<sup>19</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 640.

<sup>20</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

<sup>21</sup> *Ibidem*; identica visione in G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243; lo stesso Bonghi, che pure lesse con (condivisibile) sospetto l'ostentato spirito collaborativo dei cittadini e delle istituzioni in riferimento alle due inchieste personali, del 1864 e del 1869, sulla questione delle ferrovie meridionali e sulla regia cointeressata dei tabacchi (su cui v. *infra*, II, §. 1) scorgendo in tale spirito più un effetto della «naturale astuzia dei cittadini, accompagnata da molta indolenza» o il segno della «lunga abitudine dei governi assoluti» che li aveva «piegati alla paura d'ogni autorità, comunque ella sia», e pur pronunciando parole generalmente dure nei confronti della potestà di inchiesta del parlamento, aderì, per le inchieste legislative, alla comune visione che si è chiamata

irenica sostenendo, che rispetto a tali inchieste, «ciascuno avendo interesse a fornire alle Camere le informazioni ch'essa crede necessarie, non v'[era] bisogno di mezzi coercitivi per costringere i testimoni a comparire davanti a una Commissione»; si tratta di un passaggio tratto da R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., rispettivamente a p. 830 e a p. 835. Allo stesso tempo, può essere utile notare come un simile modo di argomentare sia riscontrabile, identico, anche in Arcoleo quando a essere considerate non erano le inchieste legislative o pubbliche ma le inchieste personali o politiche per le quali, appunto, la disponibilità a collaborare, più che a un'autentica condivisione dell'operato della commissione, pareva fosse il frutto della «indifferenza della società»; v. G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 193.

<sup>22</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

<sup>23</sup> Lo noterà con puntualità nella sua ricostruzione Furlani (*Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., pp. 25-26) in riferimento alla inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia: primo caso di inchiesta mista – con commissari, cioè designati non solo dal Parlamento ma anche dal potere esecutivo – per lo svolgimento di essa fu accordata alla commissione (l. 3 luglio del 1875) la possibilità di ricorrere ai poteri coercitivi e alle sanzioni previsti dal codice penale per i testimoni renitenti, reticenti, colpevoli di falsa testimonianza nonché per gli istigatori alle false testimonianze o perizie. La commissione, nella sua relazione finale, si compiacque del fatto che mai era stato necessario ricorrere a tali mezzi dal momento che la sua attività aveva incontrato solo cittadini e istituzioni collaboranti. «Ma tale liberalità di informazione – commenta giustamente Furlani – per lo più interessata, contribuì a dare ai commissari un quadro assai dissimile da quello, assai più veritiero, ottenuto dal Franchetti e dal Sonnino con le loro indagini private in ogni strato della popolazione siciliana».

<sup>24</sup> Sull'importante ruolo riconosciuto alla nuova scienza 'sperimentale' della statistica e all'esplicito collegamento tra essa con le inchieste c.d. legislative, si sofferma Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., (alle pagine indicate, di seguito, tra parentesi) facendo particolare riferimento a due figure – Boselli e Morpurgo – che parteciparono ai lavori dell'inchiesta agraria Jacini e che pubblicarono sull'*Annuario*, di cui erano collaboratori, il commento ai primi risultati della stessa. Per Boselli, l'inchiesta avrebbe mostrato «la bontà dell'applicazione del metodo sperimentale nelle questioni sociali e nell'arte dello Stato» (p. 27). Dal canto suo, Morpurgo, ordinario di statistica all'Università di Padova, si disse un convinto sostenitore della «interpretazione sociale della statistica» (p. 27). Fu anche l'autore dell'esteso volume, *La statistica e le scienze sociali*, Firenze 1872. «Ausilio di ogni studio è la statistica. Il Goethe lo disse: i numeri fanno il mondo. Ma il grande laboratorio della correzione dei danni, l'apparecchio delle riforme, la remozione degli abusi sono apprestati dall'opera delle inchieste. [...] *Le inchieste sono il metodo sperimentale applicato al Governo politico*»; queste entusiastiche parole sono invece di A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 7. Per un inquadramento storiografico sul legame tra scienze sociali e statistica, v. il ricco numero monografico dei «Quaderni storici» (XV, 1980, pp. 765 sgg.) curato da R. Romanelli; M. Lungonelli, *Tra industria e burocrazia: gli esordi della statistica industriale in Italia*, in «Studi storici», 28, 1987, pp. 277 sgg.; F. Barbano - G. Sola, *Sociologia e scienze sociali in Italia. 1861-1890*, Torino 1985 e D. Marucco, *L'amministrazione della statistica italiana dall'Unità al fascismo*, Torino 1992. Di particolare interesse le osservazioni di S. Patriarca sul ruolo svolto, durante il Risorgimento, dalla statistica nel produrre immagini della 'italianità': ruolo non troppo forte se si guarda ai 'modelli di comunanza' assunti (lingua, etnia ecc.), ma importante se si



guarda alle pratiche, in senso lato, di censimento e alla loro attitudine ad affiancare, se non a contrapporre, italiani e non italiani. V. Id., *Patriottismo, nazione e italianità nella statistica del Risorgimento*, in A.M. Banti - R. Bizzocchi (a cura di), *Immagine della Nazione dell'Italia del Risorgimento*, Roma 2002, pp. 113-132.

<sup>25</sup> Interessanti sono, al riguardo, le osservazioni di Minguzzi secondo il quale il «positivismo dei nostri giorni» non era altro «che il vecchio metodo ammodernato, cioè un positivismo con lo spirito e le tendenze della speculazione pura»: «Oggi si proclama, è vero, che sono inutili e ridicole le aspirazioni ad uno Stato perfetto, e si deride la vecchia fisima dell'ottima costituzione», ma in realtà dietro la diffusa denuncia dei mali delle istituzioni non era difficile scorgere l'operare della vecchia pretesa di vedere nelle istituzioni il prodotto di una creazione razionale, e perciò perfetta, dell'uomo; così, appunto, L. Minguzzi, *Del metodo degli studi politici*, in «Archivio giuridico», XXXIX, 1887, p. 193.

<sup>26</sup> «Le posizioni presenti nei diversi indirizzi giuspubblicistici ci sembrano comuni [...] poiché i giuristi confrontavano le istituzioni e lo Stato con un'immagine della società nella maggior parte dei casi simile: le rappresentazioni della società facenti riferimento a contrasti e a conflitti di classe si attenuavano e scomparivano nel momento in cui i giuristi si attingevano a costruire concretamente il diritto costituzionale», in questo senso G. Cazzetta, *Una costituzione sperimentale*, cit., p. 311. Per una lettura volta a ricostruire, sia in riferimento alle opere del primo Orlando ('realista') che a quelle successive dell'Orlando 'formalista', il significato sotteso alla rimozione del conflitto sociale dall'orizzonte dell'illustre giurista, v. M. Fioravanti, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando* (1979), ora in Id., *La scienza del diritto pubblico*, cit., I, specialmente pp. 173 sgg. Sulla concezione orlandiana del popolo come grandezza che permetteva «una rappresentazione organica, sintetica, inarticolata del sociale e, insieme e per questo, la contrazione del sociale in statutale», v. P. Costa, *Lo Stato immaginario - metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Otto e Novecento*, Milano 1986, p. 125. Un riscontro di questo atteggiamento può essere trovato considerando le dimensioni alle quali la statistica, la nuova scienza sociale sperimentale, applicò i propri metodi: «Questa trama di iniziative e di istituti [statistici] se la si esaminasse nel suo complesso farebbe emergere un indirizzo conoscitivo specifico già nella scelta dei settori privilegiati e nelle lacune. Sarebbe allora da verificare l'impressione di una sensibilità immediata per i fenomeni della modernizzazione politica ed economica (il comportamento elettorale e l'istruzione, l'industria e il risparmio, ad esempio) e di una attenzione meno pronta invece per i processi in senso lato sociali, per le inchieste [...] su sanità, criminalità, povertà». L'osservazione è di R. Romanelli, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali - una premessa*, in «Quaderni storici», XV, 1980, p. 771. Di particolare interesse, sotto questo aspetto, la ricostruzione di Caracciolo sulla genesi e sullo svolgimento della inchiesta agraria Jacini, inchiesta che fu interpretata, dalla maggioranza dei promotori, più come strumento utile alle classi agrarie per riorganizzare e migliorare le proprie strutture produttive che come strumento per rilevare i problemi 'sociali' (povertà, sfruttamento, degrado ecc.) dell'agricoltura e per porvi rimedio. Il riferimento è a A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino 1976 (seconda edizione).

<sup>27</sup> G. Cazzetta, *Una costituzione sperimentale*, cit., pp. 308-309.

<sup>28</sup> V. invece *infra*, §. 4 per la diversa disponibilità al confronto con la dimensione della politica e della effettività costituzionale.

<sup>29</sup> È questa una nota espressione di V.E. Orlando, su cui v. M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico

moderno», 16, 1987, pp. 218-219. V., *infra*, II, specialmente §. 2 per il ricorrere di argomentazioni analoghe anche sul versante dei 'non orlandiani'.

<sup>30</sup> Si sofferma a più riprese su questa concezione della storia Pietro Costa; tra i tanti luoghi, v. Id., *Civitas – Storia della cittadinanza in Europa*, III, *La civiltà liberale*, Roma-Bari 2001, p. XI e p. 246.

<sup>31</sup> Ma, a esempio, Tito Martelli parla anche in riferimento a questo tipo di inchieste, di inchieste reali che dunque comprendevano sia quelle che qui si sono chiamate legislative, sia quelle volte a sindacare l'attività del potere esecutivo; v. T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 304. Tra queste inchieste orientate a sindacare l'operato del governo, si ricordano l'inchiesta, del 1865, sull'amministrazione finanziaria, e quella sul corso forzoso del 1868, quella del 1878 sull'esercizio delle ferrovie italiane, quella del 1883 sulla revisione della tariffa doganale e quella del 1871 sui moti dell'Emilia dovuti alla tassa sul macinato.

<sup>32</sup> G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale*, cit., p. 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Una estesa rassegna delle diverse interpretazioni dello Statuto e delle sue evoluzioni (monarchia costituzionale pura o governo parlamentare?) si può leggere in A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, pp. 5 sgg.

<sup>34</sup> Presentato alla camera il 10 luglio del 1863 e approvato da essa il successivo 22 luglio, il progetto si arenò nel 1864 al Senato (per una accurata ricostruzione della vicenda, v. L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, cit., pp. 23-24), che – nota il Bonghi - «l'affogò molto deliberatamente» (R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 852). A questo primo tentativo ne seguirono altri negli anni successivi, ma nessuno ebbe buon esito; le proposte avanzate furono: nel 1865 quella del deputato Laporta; nel 1879 del ministro Tajani, mentre nel 1880 furono presentate due proposte successive a firma del ministro Villa. Il testo del progetto Pisanelli, affiancato dagli emendamenti dei Senatori Cadorna e Vacca, nonché l'indicazione delle modifiche apportate dai successivi progetti La Porta, Tajani e Villa, si possono leggere in M. Mancini – U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, p. 382-385.

<sup>35</sup> Per la diffusa convinzione che un testo costituzionale ricavasse la propria centralità regolativa dalla capacità di rispecchiare e assecondare i responsi del moto profondo della storia, delle sue evoluzioni, e che quindi trovasse nell'elemento consuetudinario un importante momento di trasformazione e verifica, si rinvia alla estesa e intelligente ricostruzione di M. Galizia, voce *Diritto costituzionale – profili storici*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XII, Milano 1964, specialmente pp. 964 sgg. V. anche *infra*, III, §. 1.

<sup>36</sup> L. Minguzzi, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 202.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 197

<sup>38</sup> *Ivi*, p. 202

<sup>39</sup> M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., p. 220.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Per una inquadratura non solo del pensiero orlandiano ma di tutta la giuspubblicistica postunitaria, si rinvia al corposo volume di G. Cianferrotti, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980.

<sup>41</sup> Per una sintetica ed efficace ricostruzione del profilo teorico di questi giuristi, v. M. Galizia, voce *Diritto costituzionale – profili storici*, cit., pp. 966 sgg. e Id., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in «Archivio giuridico», XXXIII, 1963, pp. 75-110.

<sup>42</sup> G. Arcoleo, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli 1881, p. 217. Parla, in riferimento ai giuristi non orlandiani, della loro positiva «ansia di allargare il respiro» degli studi costituzionali in direzione della prassi parlamentare o del-



l'analisi di altre esperienze europee, A. Giannini, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in «Rassegna di diritto pubblico», IV, 1949, p. 97.

<sup>43</sup> M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., pp. 251-252; per Orlando «chi come giurista vuol fare davvero scienza ha da guardare alle strutture profonde del rapporto Stato-società [...] mentre può e deve escludere dai suoi orizzonti i più contingenti elementi politici della lotta a fini di potere, che si svolge tra individui, tra partiti, tra organizzazioni di vario genere» (ivi, p. 220).

<sup>44</sup> Id., *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., p. 332.

<sup>45</sup> «Per quanto noi avessimo più volte dichiarata la perfetta oggettività scientifica degli studii pubblicati in questa rivista, non è inopportuno insistere ancora su di ciò, a proposito di un argomento in cui la questione giuridica di complica non solo con questioni politiche [...]. È inutile dire che noi, in questo momento, intendiamo esaminare la quistione nei suoi puri elementi di diritto; abbiamo anzi voluto allargarne i termini, nel senso annunziato dal titolo del presente articolo, di guisa che il caso attuale costituisca, come si disse, più tosto l'occasione che l'obietto specifico del nostro scritto»; così, appunto, V.E. Orlando nelle righe di apertura del suo *Se compete alla camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 102.

<sup>46</sup> Per una lettura intelligente del ruolo propulsivo che l'eclettismo giocò lungo tutto l'Ottocento italiano, si rinvia al ricchissimo saggio di L. Lacché, *Il canone eclettico. Alla ricerca di uno strato profondo della cultura giuridica italiana dell'Ottocento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 39, 2010, pp. 153-228. Da un diverso osservatorio sottolinea ugualmente come la complessa miscela di saperi che caratterizzò e, allo stesso tempo, legò insieme il discorso storico e il discorso giuridico postunitario abbia avuto un rilevante spessore culturale anche nel consentire un'individuazione più consapevole dei diversi confini disciplinari, A. Mazzacane, *Scienza e Nazione. Le origini del diritto italiano nella storiografia giuridica di fine Ottocento*, in G. De Costanzo (a cura di), *La cultura storica italiana tra Otto e Novecento*, Napoli 1990, vol. II, *passim*, ma specialmente p. 132. Si cita per esteso: «Lo specialismo disciplinare diventò, sul volgere del secolo, la strada obbligata nel diritto positivo come nella storiografia giuridica, ma in entrambi i casi esso si affermò avendo a lungo saggiato intersezioni, contaminazioni, trasposizioni di nozioni e concetti che si producevano nel definirsi di nuovi confini e rapporti reciproci tra i saperi. Orientamenti diversi tra loro non coesisterono o si contrastarono o si combinarono confusamente; contribuirono anche, in modo vario, a chiarire oggetti, metodi, congegni espositivi delle singole discipline, in un confronto aperto ed esteso con le tradizioni proprie, da un lato, con le maggiori esperienze europee, dall'altro» (ibidem). Sempre nella direzione di valorizzare il ruolo giocato dal «cosiddetto eclettismo, più volte imputato agli autori di questo periodo», v. Id., *Introduzione a Id.* (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, p. 21.

<sup>47</sup> C. Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., p. 37. Una sorte non troppo diversa fu quella che toccò alla «Rivista di diritto pubblico» fondata da Albicini nel 1889 e al tentativo, che essa voleva esprimere, di legare Stato, amministrazione e politica: l'impianto immaginato da Albicini, interamente orientato a valorizzare il legame delle «discipline amministrative con la costituzione dello Stato, perché l'azione quotidiana dell'autorità deve essere guidata dal principio medesimo da cui si informano gli ordini politici» «resta [...] solo un progetto e, nell'incapacità della rivista di tradurlo in un confronto dialettico si gioca il passaggio da rivista con impianto teorico definito a mera rassegna di sentenze amministrative»; così M. S. Piretti, *Cesare Albicini e la scuola bolognese di diritto*

costituzionale: *La Rivista di diritto pubblico (1889-1893)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 16, 1987, pp. 204-205 (la prima frase citata, tratta dal saggio della Piretti, è di Albicini).

<sup>48</sup> C. Mozzarelli, *L'Annuario delle scienze giuridiche*, cit., p. 38.

<sup>49</sup> Ivi, p. 25.

<sup>50</sup> Ivi, p. 39. Pur assumendo l'angolatura del rapporto tra teoria e prassi, sembra valga a suffragare questa ipotesi interpretativa anche la lettura di Fioravanti sulle ragioni della breve vita (1902-1903) de «L'archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana» fondato da Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Luzzatti con l'ambizione, appunto, di tenere insieme scienza e prassi, con l'ambizione di rivolgersi (e di dar spazio nelle proprie pagine) non solo ai professori ma anche alla 'burocrazia colta e intelligente'. Ma – nota Fioravanti – la storia di questa rivista «è la storia di un progetto non realizzato [...], l'Archivio romano rimane soprattutto come un modello inespresso ed incompiuto di comunicazione tra dottrina e prassi» (pp. 279-280). Da questo momento in poi «si assiste[rà] allo sviluppo di una dottrina in colloquio esclusivo con sé medesima, per niente interessata al tipo di comunicazione proposta nel 1902. Nello stesso tempo, ed in significativo rapporto di sintonia, anche l'amministrazione si doterà di propri strumenti periodici, nei quali prevarrà l'aspetto tecnico-informativo, e dai quali di fatto verranno esclusi i contributi dei giuristi accademici» (p. 281); si tratta di osservazioni tratte da M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., alle pagine riportate tra parentesi.

<sup>51</sup> L. Rossi, recensione a P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs* (1902), in «Archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 624-625; si trattava di un testo nel quale, appunto, veniva elogiata «la robusta efficacia e la purezza cristallina del metodo» di Laband (ivi, p. 618).

<sup>52</sup> Per una lettura storiografica orientata a valorizzare la specifica identità degli anni che dall'Unità vanno fino alla fine del secolo, senza vedere in essi una sorta di «sottoperiodo della più generale e complessa stagione dell'Italia liberale che, iniziata con l'Unità, si riteneva chiudesse la propria parabola tra il 1914 e il 1924, a seconda dei criteri adottati dai singoli storici», v. F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale (1861-1901)*, Roma-Bari 1999, p. IX. A favore di una periodizzazione che separi il momento postunitario (fino al 1900) dalla successiva esperienza giolittiana, sta anche la lettura di Carocci, espressamente orientata a ricostruire, in questi tornanti, il diverso ruolo (maggiore, prima, e minore, dopo) del Parlamento; v. G. Carocci, *Prefazione* a Id. (a cura di) *Il Parlamento nella storia d'Italia – Antologia storica della classe politica*, Bari 1964, specialmente pp. IX sgg.

<sup>53</sup> Sul punto, si rinvia a L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., specialmente pp. 40 sgg. e a S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., pp. 2 sgg.

<sup>54</sup> V., sul diverso modo di concepire, prima e dopo l'Unità, la relazione tra Stato e Nazione, P. Costa, *Civitas*, III, cit., p. 211 e F. Colao, *L'idea di 'nazione' nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXX, 2001, pp. 255-360. Per il bisogno, espresso dalla letteratura risorgimentale, di fondare nella tradizione la (presunta) preesistenza della Nazione allo Stato, restano fondamentali le pionieristiche pagine di P. Ungari, *L'età del codice civile – lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli 1967. Per il ruolo di rilievo che ebbero i giuristi, sia nella costruzione della Nazione che dello Stato, v. A. Mazzacane, *Introduzione* a Id. (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 14-15.

<sup>55</sup> Così si esprime Arangio Ruiz, nelle sue *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 1930. In senso analogo anche S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 292. Si sofferma su queste notazioni, G. Recchia, *L'informazione delle assemblee*, cit., p. 123. Rifletteva ugualmente lo spirito del tempo il fatto che la giuspubblicistica tendesse a guardare alle inchieste sotto un profilo strettamente teoretico o di diritto comparato, lasciando da parte «la ricerca di soluzioni utili alla migliore operatività» delle stesse (ibidem).

<sup>56</sup> «Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

## II. Le inchieste, «quizioni di relazioni e di limiti»<sup>57</sup>

SOMMARIO: 1. LE ATTRIBUZIONI NON LEGISLATIVE DEL PARLAMENTO; IN PARTICOLARE: UNA VOCE CRITICA; 2. RICERCA DEL VERO O TIRANIA DELLA MAGGIORANZA?; 3. LA RELAZIONE TRA L'ASSEMBLEA E IL GOVERNO; 3.1. VARIAZIONI SUL TEMA DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI; 3.2. SUGGERIMENTI DA OLTRE MANICA: AMMINISTRAZIONE E INDIRIZZO POLITICO; 4. LE INCHIESTE PERSONALI; 5. L'ASSEMBLEA E IL POTERE GIUDIZIARIO: IL RICORSO AI POTERI COERCITIVI.

### *1. Le attribuzioni non legislative del Parlamento; in particolare: una voce critica*

Per affrontare il problema delle inchieste parlamentari conviene prendere le mosse da quelle disposizioni dello Statuto albertino che prevedevano la competenza del Parlamento per funzioni diverse dalla legislativa<sup>58</sup>. Gli articoli rilevanti sono il 36, ai sensi del quale «Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati. In questi casi il Senato non è capo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato, sotto pena di nullità». A questa disposizione, faceva riscontro l'art. 47 che prevedeva, per la Camera dei Deputati, il corrispondente «diritto di accusare i Ministri del Re e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia».

L'art. 60 stabiliva poi che ciascuna Camera fosse «competente per giudicare dei titoli di ammissione dei propri membri». E infine va menzionato il tanto dibattuto art. 59 che stabiliva: «Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dei proprii membri, dei Ministri, e dei Commissarii del Governo». Disposizione tanto dibattuta perché – si intuisce – era essenzialmente in riferimento al tenore assai restrittivo di essa che si sottolineava il silenzio dello Statuto in merito alle inchieste parlamentari e la necessità di fondare altrimenti l'eventuale potere ispettivo della Camera<sup>59</sup>.

Una delle prime voci che affrontò il problema delle inchieste parlamentari fu quella, critica, di Ruggiero Bonghi. L'occasione della dura requisitoria che egli pubblicò nel 1869 sulla *Nuova Antologia*, in seguito ai suoi altrettanto aspri interventi parlamen-

tari<sup>60</sup>, fu rappresentata dalla inchiesta sulla Regia cointeressata dei Tabacchi, da un'inchiesta cioè di tipo personale, analoga a quella che nel 1864 era stata disposta per i fatti relativi alla società delle ferrovie meridionali<sup>61</sup>. I casi erano più o meno simili: si faceva infatti questione dell'indebito tornaconto che alcuni deputati avrebbero tratto dalla gestione di entrambe le attività offendendo, in tal modo, l'onorabilità della loro posizione di parlamentari e del Parlamento stesso.

A essere posta sul tappeto da Bonghi – che dichiarò di assumere un punto di vista, rigorosamente «di diritto, ed affatto impersonale»<sup>62</sup> – era un problema che si presentava decisivo per l'*intero discorso sulle inchieste*, il problema dei confini del potere ispettivo del Parlamento e della sua delimitazione di competenze rispetto all'autorità giudiziaria.

«Si tratta nientemeno di sapere – esordiva il Bonghi – se i cittadini possono essere soggetti ad alcuni oneri, che impone loro la necessità sociale dello scovimento dei reati d'ogni genere e grado, da altri che dagli ufficiali, assegnati a ciò dalle leggi pubbliche; e se v'è nello Stato una classe, quella dei deputati o rappresentanti del paese, che sia messa, e possa mettere altrui fuori di queste leggi; cosicché quelli che v'appartengono, e tutti gli altri che entrano in relazione con essi, si trovino esposti a procedimenti, privi d'ogni garanzia, e tali che, se la società gli ammettesse per ogni altra qualità dell'imputazione, perderebbe oggi il diritto d'esser ritenuta civile»<sup>63</sup>.

Sia l'inchiesta sulle ferrovie meridionali che quella sulla Regia, parevano confliggere non poco con la «coscienza comune»<sup>64</sup>, con quello che, a dire del Nostro, la coscienza comune ragionevolmente si attendeva dal funzionamento dei poteri dello Stato. Anzi tutto perché le commissioni avevano indagato su fatti che nessuna legge aveva preventivamente dichiarato come reati e per i quali, di conseguenza, non erano state previste pene<sup>65</sup>. Non solo: se si riteneva principio inviolabile di civiltà la distinzione tra il giudice incaricato di formulare l'accusa da quello incaricato della istruzione delle prove, nel caso delle succitate commissioni di inchiesta, la commissione stessa:

«è insieme giudice istruttore, Camera di consiglio e sezione d'accusa. Anzi è assai di più. Di fatti, quantunque la pratica sia stata di considerare le conclusioni della commissione di inchiesta piuttosto come proposte alla Camera, che come giudicate definitivamente, il vero è che le assurdità del procedimento son tante, che esse finiscono coll'avere questa seconda qualità anziché la prima. [...] Poiché o si lascia autorità di giudizio alle conclusioni della

commissione d'inchiesta, ed allora questa non è solo un giudice istruttore, Camera di consiglio, sezione d'accusa, ma giudice nel merito, tribunale giudicante anche, ch'è un ritorno alla primitiva barbarie; ovvero si ritiene che le conclusioni della commissione d'inchiesta non sieno più che consultazioni o proposte; e così, se un'assurdità tra le tante si scansa, ne risulta quest'altra che il tribunale che giudica è la camera, la quale non è in grado di rinnovare avanti a sé l'istruzione»<sup>66</sup>.

Per affrontare, anche oltre le specifiche vicende del 1864 e del 1869, il problema generale delle inchieste e dei limiti dei poteri del Parlamento, era dunque necessario per Bonghi sgombrare il campo da una serie di equivoci particolarmente perniciosi. Era in primo luogo necessario

«svestirsi d'ogni pregiudizio, che ne' popoli di libertà parlamentare recente si suol generare, circa una dignità solenne, ad un'equità costante, ad una giustizia spontanea delle assemblee politiche e di quelli che le compongono. Gli uomini che ne son membri, vanno *soggetti a' motivi comuni d'azione tanto e quanto tutti gli altri*, e in alcuni casi anche più; perché s'essi non trovano intorno a sé un'opinione pubblica che faccia loro quell'ufficio che il cerchio alla botte, quanto più sono potenti, tanto più sono adatti a confondere intorno a sé ogni cosa, e a ritenere sovrano l'arbitrio loro»<sup>67</sup>.

Al di là di ogni valutazione sulla forma di governo parlamentare, non si poteva, dunque, che prendere contatto col volto effettivo delle assemblee rappresentative. A esser denunciato dal Bonghi, che indubbiamente fu un conservatore e che non era munito di una specifica preparazione giuridica<sup>68</sup>, non fu solo il pericolo di una deriva assembleare dell'ordinamento italiano, ma anche, e ancor più, il rischio che non venissero colte le ragioni che, a suo dire legittimamente, concorrevano alla diversa strutturazione del potere parlamentare e di quello giudiziario. In particolare, le divisioni e i conflitti, le passioni di parte che agitavano l'aula parlamentare vennero considerate non solo inevitabili, ma addirittura chiamate a definire l'identità dell'Assemblea parlamentare.

«è proprio di un'assemblea politica – queste le sue parole – l'esser divisa in parti: dov'è proprio d' un tribunale l'escluderle da sé. *Ed un'assemblea politica è tanto più atta a compiere l'ufficio suo, quanto queste parti sono distinte in essa più vivamente*; ora, solo l'ombra di questa distinzione recide tutta l'autorità d'un tribunale insino alle sua radici. [... Per questo] ogni qualsia funzione giudiziaria attribuita da un'assemblea politica, tende necessariamente a confonder da capo l'ufficio del giudice con quello dell'impegnante e del legislatore»<sup>69</sup>.

Di qui l'auspicata sottrazione alla Camera, a favore della magistratura ordinaria, anche delle due competenze giurisdizionali a essa espressamente attribuite dallo Statuto: il Senato funzionante come Alta corte di giustizia e la possibilità per la camera di procedere alle inchieste c.d. elettorali<sup>70</sup>. A maggior ragione, concludeva il Nostro, sarebbe stato auspicabile sottrarre alla Camera ogni potere di inchiesta visto che il riconoscimento di una simile prerogativa portava con sé il rischio di arbitri e usurpazioni, dettati dalla prevalenza dello spirito di fazione. Con l'unica eccezione costituita dal potere di disporre inchieste legislative, reputate, con argomento ricorrente e condiviso<sup>71</sup>, immuni da soverchi rischi.

Dunque, il riferimento alla necessità di non attenersi a interpretazioni letterali e alla connessa possibilità, rispetto agli Statuti, di «tirarli, come si fa del cuoio, ed allargarli colle interpretazioni»<sup>72</sup>, veniva qui impiegato per auspicare una trasformazione dello Statuto albertino in senso restrittivo e non per fondare e legittimare, come di frequente avveniva, l'estensione dei poteri di inchiesta del Parlamento. Laddove – e la notazione è rilevante – il richiamo alle necessità di una simile evoluzione del sistema italiano veniva argomentata con riferimento al (consueto) circuito, che si assumeva anche in questo caso virtuoso e che anche in questo caso valeva a legare il testo e la storia: lo Statuto – il testo – e una storia considerata il prodotto della stessa «natura delle cose»<sup>73</sup>, frutto di una evoluzione che si incaricava di chiarire come «l'usurare continuo e subdolo sui poteri coordinati» con le assemblee rappresentative non fosse «un mezzo di dare salda base allo Stato, di migliorare la moralità pubblica e di stabilire il governo»<sup>74</sup>.

Per questo, secondo Bonghi, non aveva molto senso far leva su distinzioni come quella tra autorità «giudiciaria» e autorità «censoria»<sup>75</sup>, la prima spettante solo alla magistratura, la seconda al Parlamento: si trattava infatti di classificazioni che, appagandosi di fornire una soluzione meramente nominale al problema della divisione delle funzioni e dei poteri, rischiavano di prospettare rimedi peggiori del male che intendevano estirpare, se era vero che «i magistrati censorii non [...] avevano] mai salvato né l'instituzioni dalla decadenza, né la cittadinanza dalla corruttela; anzi ve le [...] avevano] precipitate, perché non [...] trovavano] garanzia che nella purezza e nell'integrità del censore»<sup>76</sup>. Ed era sempre per questo che il riferimento all'onnicitato modello inglese doveva esser meglio chiarito e contestualizzato, dal momento che gli inglesi non avevano «mai fatta nessuna delle cose irragionevoli ed enormi che abbiamo fatto noi, ed i lor casi sono radicati nelle loro tradizioni e rimasti conformi alle loro giurisprudenze, quanto i nostri sono stati alieni dalle tradizioni nostri e difforni dalla coscienza giuridica che ci regge e ci governa»<sup>77</sup>.

## 2. Ricerca del vero o tirannia della maggioranza?

Dal testo di Bonghi emergono almeno due questioni rilevanti: quella del rapporto tra Assemblea e potere giudiziario; e quella del rapporto tra il ruolo costituzionale dell'Assemblea e la legittimazione del potere di inchiesta. A questo ultimo riguardo, Bonghi poneva un'alternativa drastica: o si ammetteva il potere di inchiesta, supponendo che il Parlamento fosse popolato da uomini irreali, scevri da passioni, tentazioni, interessi personali o di partito; oppure si riconosceva che il Parlamento fosse percorso da simili movimenti e divisioni, reputandoli peraltro coesenziali alla sua funzione, e allora il potere di inchiesta – massime se esplicito nelle inchieste c.d. personali – si presentava come una autentica mina vagante, che rischiava di porre il sistema in balia di ricatti, pressioni, in una parola, lo esponeva al rischio di «tirannide»<sup>78</sup>.

Senza dubbio, nella ricostruzione di Bonghi, un peso rilevante dovette averlo, oltre all'impressione suscitata dalla vicenda della Regia cointeressata, la sua avversione al primato dell'Assemblea a favore della preminenza dell'asse burocrazia-amministrazione, preminenza reputata capace di custodire, contro le intemperanze politiche del Parlamento, il nucleo identitario più stabile e solido del potere statale<sup>79</sup>.

Proprio muovendo da questa voce fuori dal coro, diventa possibile affrontare alcune questioni ulteriori e rilevanti. Si tratterà, in prima battuta, di vedere in che modo i giuristi che si occuparono di inchieste collegassero tale potere dell'Assemblea al governo parlamentare, in che modo riuscissero a vedervi un potere «inerente alla natura stessa dell'assemblea» la cui esistenza era pertanto da ammettersi «anche nel silenzio dello Statuto»<sup>80</sup>. Di vedere, in particolar modo, con quali risorse si riuscisse a conciliare il potere di inchiesta con la pur diffusa denuncia dei rischi legati al prevalere delle divisioni o dello spirito di partito, visti alla stregua di altrettanti intralci a un ordinato svolgersi della vita istituzionale e alla realizzazione del bene comune.

Fu questa, infatti, la questione preliminare con cui l'intero pensiero giuridico dovette fare i conti in riferimento a un potere, quello di inchiesta appunto, che sembrava acquistare senso solo nel quadro dei sistemi rappresentativi, ma che, allo stesso tempo, riusciva a metterne a nudo anche limiti e inconvenienti, primo tra tutti il rischio che diventasse un «arme di partito»<sup>81</sup>, supina rispetto allo «spirito invasore della nostra politica»<sup>82</sup>. Al pari di un prisma reputato capace di assorbire e riflettere sia la questione del rapporto tra Stato e dimensione rappresentativa dello stesso, sia



quello del rapporto tra i diversi poteri dello Stato, l'indagine sul potere di inchiesta imponeva di far convergere in un unico, complesso quadro interpretativo questioni di solito affrontate separatamente.

In secondo luogo, e quale diretta conseguenza di questo tipo di problemi, si cercherà di verificare in quali ipotesi e con quali limiti si ammettesse l'esercizio di tale funzione parlamentare, sia in riferimento agli altri poteri dello Stato – potere giurisdizionale e Gabinetto – sia in riferimento alla posizione dei privati cittadini, o in quanto direttamente coinvolti nelle attività di inchiesta, o in quanto voce dell'opinione pubblica. A emergere, come si immagina facilmente, fu un panorama articolato di confini e interazioni cui la scienza attribuiva il compito di mettere a fuoco il volto 'normale', e normalmente funzionante, del governo parlamentare.

Veniamo al primo dei temi indicati, quello attinente al legame, che si asseriva esser decisivo, tra il potere di inchiesta e la forma di governo parlamentare. Su questo parevano convenire tutti gli autori che si occuparono di inchieste. Citando in ordine sparso: «Nel *naturale e spontaneo* svolgimento che il sistema rappresentativo è venuto prendendo in Italia dal 1848 ai giorni nostri, sotto lo speciale aspetto di Governo parlamentare, sono venuti sorgendo alcuni istituti quali corollari necessari agli attributi di ciascun potere, istituti che non trovano alcuna sanzione nello statuto legge fondamentale dello Stato [...] Uno tra gli altri di tali istituti è l'inchiesta parlamentare»<sup>83</sup>; o ancora «sempre si è ammesso che nel regime costituzionale fosse questo diritto una necessità per non togliere efficacia alle funzioni del Parlamento, ma per concorrere anzi [...] a far che l'espressione della sua volontà non si riduce[ss]e a una semplice manifestazione accademica»<sup>84</sup>.

Il potere di inchiesta, dunque, visto alla stregua di una «derivazione assolutamente indefettibile del sistema rappresentativo»<sup>85</sup>, una sua «parte principalissima»<sup>86</sup>, precipitato tipico di un ordinamento che riservava all'Assemblea un ruolo costituzionale di spicco, ruolo che valeva a legittimare tanto le inchieste politiche (volte a «sindacare la rettitudine e l'efficacia dell'opera del potere esecutivo») che le inchieste personali (volte a «giudicare, negli stretti riguardi del suo ufficio, la condotta di un membro delle Assemblee legislative»)»<sup>87</sup>.

A questo esordio quasi obbligato di ogni trattazione sul potere di inchiesta, seguiva, altrettanto immancabilmente, il riferimento al *rischio di abusi* cui poteva prestarsi l'utilizzazione di tale strumento – che pure doveva servire «ad impedire il guasto e la corruzione»<sup>88</sup> – in un contesto, come quello dell'assemblea parlamentare, sovente condizionato dalla prevalenza dello spirito di partito<sup>89</sup>, di interessi

parziali, prevalenza che collideva non poco con ciò che si reputava essere lo scopo autentico delle inchieste, quello di procedere a un accertamento obiettivo dei fatti in vista del soddisfacimento di un bene comune – fosse esso il retto funzionamento della pubblica amministrazione o l'onorabilità del Parlamento – che si presumeva enucleabile in maniera altrettanto obiettiva.

Sul fronte delle inchieste personali (su cui più diffusamente, *infra* §. 4) , era infatti evidente come esse potessero essere utilizzate, soprattutto dalla maggioranza, per colpire membri dell'opposizione o comunque per tacitare voci scomode all'interno dell'Assemblea. Ma anche le inchieste politiche non si presentavano aliene dal rischio di utilizzazioni strumentali: per un verso, infatti, l'asse maggioranza-gabinetto rischiava di inibire l'iniziativa di inchieste sgradite al Gabinetto, vanificando, così, il sindacato che il Parlamento – attraverso l'inchiesta – avrebbe dovuto esercitare su quel potere. Per l'altro verso, l'iniziativa di un'inchiesta presa contro la volontà del Gabinetto, poteva esser scambiata per «una minaccia di stato d'accusa»<sup>90</sup>, col rischio di incentivare, da parte del Ministro e della amministrazione da lui dipendente, contegni poco collaborativi dettati da «spirito burocratico» e variamente orientati da «restringere, ostacolare»<sup>91</sup> lo svolgimento dell'inchiesta. Il legame della maggioranza parlamentare col Gabinetto infatti:

«fa sì che le inchieste di solito non vengano disposte senza il consenso del ministro; da un lato quindi il parlamento rischia di non riuscire a controllare adeguatamente, e dall'altro un'inchiesta votata senza il consenso del ministro equivarrebbe a sfiducia». Non andava poi dimenticato che «nella pratica dei governi parlamentari le maggioranze si ravvisano facilmente disposte a perdonare gli abusi del governo nel campo amministrativo, dappoiché [...] accade che quegli abusi tornino a loro proprio vantaggio»<sup>92</sup>.

Non solo: poteva anche succedere che i ministri che «sal[ivano] al potere col programma dell'inchiesta» non fossero «poi sempre disposti ad andare fino in fondo nell'istruirli e nel lasciarla fare. [...] Nel governo parlamentare, contrariamente a quello che potrebbe sembrare a tutta prima, il governo ordinariamente si avvicenda in poche mani; chi è oggi all'opposizione sarà domani al potere. Onde chi tiene le redini del potere sa bene che non deve abusare della sua vittoria [...] La lotta diventa cortese [...] come le guerre combattute sul finire del medio-evo fra le compagnie di ventura; e se allora si risparmiavano le vite, ora si vogliono risparmiare le riputazioni»<sup>93</sup>.

Attraverso simili ritratti, per nulla edulcorati, della dinamica

istituzionale, si sottolineava dunque il ruolo che le maggioranze potevano svolgere nel condizionare l'avvio e lo svolgimento delle inchieste parlamentari, fossero esse personali o politiche. E se questo aspetto valeva, allora come ora<sup>94</sup>, a rendere decisivo il problema degli argini, della individuazione dei confini entro i quali contenere il ricorso a tale prerogativa parlamentare, qui preme mettere in rilievo come i giuristi di cui ci stiamo occupando tendessero a collocare la questione dei limiti del potere di inchiesta *fuori dalla dialettica parlamentare delle forze politiche*, confidando – cumulativamente o alternativamente – nel ruolo svolto dall'opinione pubblica, da una legge che disciplinasse il potere di inchiesta, e, soprattutto, da una certa strutturazione del rapporto tra Gabinetto e Parlamento nel quadro di una visione reputata meno scolastica e formale del principio della separazione dei poteri.

Se infatti il confronto col tema delle inchieste impediva di accedere a una idilliaca stilizzazione dell'assemblea rappresentativa, se insomma la scelta di occuparsi di questa materia «tra le più complicate e delicate [...] del diritto pubblico»<sup>95</sup> imponeva di prendere contatto col volto effettivo dell'Assemblea e delle passioni che in essa si agitavano, era assai complicato, per un giurista di fine Ottocento, trovare, all'interno della dinamica parlamentare, possibili argini agli abusi della maggioranza. Spesso si manifestava il proprio apprezzamento per sistemi, come l'inglese, che davano maggior spazio alle opposizioni<sup>96</sup>, o si scorgeva nella emanazione di una legge che disciplinasse in via generale il potere di inchiesta (anche) una garanzia per le minoranze<sup>97</sup>, ma non si arrivò mai a considerare l'inchiesta come un possibile diritto esercitabile su iniziativa della minoranza.

Fu questa, come noto, una soluzione che trovò la sua prima consacrazione formale nell'art. 34 della Costituzione di Weimar<sup>98</sup> e che ebbe anche in Italia un illustre, ma sconfitto, sostenitore – Costantino Mortati – in sede di assemblea costituente<sup>99</sup>. Non che si tralasciasse di discutere, a fine Ottocento, di minoranze; anzi esiste un filone abbastanza cospicuo di letteratura sulla «rappresentanza delle minorità»<sup>100</sup> che tendeva a valorizzare il ruolo che le minoranze svolgevano – o avrebbero dovuto svolgere – nell'economia complessiva di un sistema costituzionale. Solo che il punto di vista che animava tali elogi della minoranza nasceva più dall'esigenza di preservare il ruolo della *élite* liberale, progressivamente insidiata dalla «dominazione delle masse democratiche», espressione de «la più estesa, la più intollerante e la più irresistibile di tutte le tirannie perché la meglio fondata su larga e potente base, e la meglio ammantellata di forme legali»<sup>101</sup>, nasceva più dall'esigenza di tutelare la posizione delle «classi [...] alte e intelligenti»<sup>102</sup>,

posizione che si reputava minata dall'adozione da parte «di parecchie nazioni» di «qualche cosa che si può chiamare suffragio universale»<sup>103</sup>, piuttosto che dal bisogno di garantire alle minoranze – anche attraverso l'iniziativa delle inchieste – una propria e autonoma sfera di iniziativa.

Il problema, insomma, era soprattutto quello di adottare sistemi elettorali che permettessero di replicare vittoriosamente alla cruda legge del maggior numero, mentre restava lontano dall'orizzonte dei giuristi la prefigurazione di una diversa cittadinanza costituzionale per le minoranze. Ma questo non può sorprendere; una simile configurazione del ruolo delle minoranze supposeva infatti una mappatura dei poteri costituzionalmente rilevanti affatto lontana da quella cui si riferivano i nostri giuristi; avrebbe richiesto, in particolar modo, di vedere nel sistema dei partiti, in un sistema radicato e organizzato anche al di fuori dell'Assemblea, un elemento fondativo e non turbativo dell'ordine costituzionale, avrebbe richiesto di scorgere in essi l'espressione di altrettante e diverse piattaforme programmatiche e nel primato dell'indirizzo politico una dimensione ugualmente ordinatrice della convivenza politica e della dinamica dei poteri costituzionali. Non bastava dunque entrare in contatto con volto effettivo dell'assemblea parlamentare; a essere necessaria era questa ulteriore acquisizione – che peraltro ha aperto una serie altrettanto vasta di questioni – acquisizione che diverrà centrale a partire dagli anni Venti e Trenta del Novecento in seguito alla definitiva affermazione dei partiti di massa e al definitivo tramonto della supremazia liberale.

Mentre in un sistema censitario ispirato a una rigorosa uniformità sociale tra elettori ed eletti, in un sistema nel quale le differenze programmatiche tra destra e sinistra non eran poi troppo rilevanti e in cui appariva ondivaga la stessa divisione tra maggioranza e minoranza, è chiaro che sarebbe stato impossibile pervenire a una diversa tematizzazione del ruolo del partito<sup>104</sup>. Quel che qui interessa notare – e così si torna al tema specifico delle inchieste – è questo: che il vedere nelle divisioni altrettante fazioni e nel predominio della maggioranza un aspetto forse inevitabile ma comunque rischioso per l'ordinato svolgimento della vita istituzionale, concorreva a corroborare, in modo solo apparentemente paradossale, la possibilità di attingere a una idea assolutamente obbiettiva di bene comune, da rilevare e realizzare – magari attraverso le inchieste<sup>105</sup> – sol che si fosse riusciti a ridurre al minimo «l'influenza della politica che corrompe»<sup>106</sup>.

Soprattutto quando si faceva questione della vigilanza parlamentare sul Governo (le c.d. inchieste politiche), a emergere, in

modo più o meno tacito, era un peculiare legame tra inchieste e riforma, tra l'accertamento delle mancanze o delle disfunzioni, che spettava all'inchiesta di riscontrare *obiettivamente*, e una idea di riforma in base alla quale si sosteneva la possibilità di individuare, in maniera ugualmente certa e univoca, la strada che avrebbe appunto permesso di superare quei mali e quelle disfunzioni. Più che rispondere a un atteggiamento di ingenua fiducia per le virtù tauturgiche delle inchieste – di cui spesso si rilevava, con disincanto, lo scarso successo – l'asserita possibilità di realizzare un circuito virtuoso tra 'inchiesta- rilevazione del vero- riforma' costituiva parte integrante di un discorso che presupponeva l'esistenza di un terreno riposto, neutro, di oggettività collocato al di là della lotta politica. Si vedrà tra un attimo, e sotto un profilo limitrofo – quello della differenza tra indirizzo politico e amministrazione – come questo argomento si ripresentasse alla riflessione dei giuristi.

### 3. *Le inchieste politiche: la relazione tra l'Assemblea e il Governo*

#### 3.1. Variazioni sul tema della separazione dei poteri.

Il potere di inchiesta, dunque, visto come prerogativa irrinunciabile del Parlamento, ma allo stesso tempo suscettibile di dare vita ad abusi: del Parlamento nei confronti del Governo, ove venisse usato come strumento atto a paralizzare l'attività del Governo; ma anche del Governo nei confronti del Parlamento, attraverso contegni ostruzionistici, boicottaggi più o meno radicali. A dover esser definito era dunque il tipo di rapporto immaginabile tra i due poteri. Le inchieste politiche costituivano, da questo punto di vista, uno snodo nevralgico, perché chiamavano inevitabilmente in causa il volto della Camera anche come «corpo politico» e perché imponevano di considerare la «linea mobile» che legava l'azione dello Stato ai bisogni della società. Val la pena citare per intero questo passaggio della riflessione di Arcoleo:

«L'Assemblea non è un'accademia che intenda solo fissare massima, a esaminare programmi di partito o trarre conseguenze rigide da formule prestabilite; ma è corpo politico che, oltre al compito di far leggi, ha quello di vigilare sui modi, onde il Governo esplica la vita dello Stato o interroga e soddisfa i bisogni della nazione». Quella delle inchieste parlamentari si presenta come la forma di vigilanza parlamentare «più complessa e difficile; ché non ha dinanzi a sé materia preparata e scelta, ma deve raccoglierla e ordinarla. Donde la difficoltà maggiore nel fissare i confini del suo esercizio, la mobilità dell'oggetto, che non si restringe all'ordinamento politico, ma si allarga nel campo eco-

nomico e sociale, e la necessità di mezzi, che non si direbbero propriamente parlamentari [...] Tra l'azione dello Stato e quella che deriva dalla società v'ha come una linea mobile, secondo le varie condizioni dei popoli, la varietà dei contatti dell'amministrazione con ogni ordine di cittadini, le influenze del Governo sulle attività individuali. In tal campo sorge l'inchiesta»<sup>107</sup>.

Da un lato, quindi, si stigmatizzavano le derive partigiane che l'inchiesta sembrava capace di alimentare; ma dall'altro, l'inchiesta rappresentava, e *legittimamente*, «l'unico mezzo onde la politica p[oteva] influire efficacemente e utilmente sull'Amministrazione»<sup>108</sup>. Collocata sul crinale tra politica e diritto, e comprensibile solo accettando di solcare quel crinale, l'inchiesta era un istituto che imponeva al giurista di affrontare il nodo cruciale del rapporto tra Parlamento e Governo pronunciandosi sul significato che assumeva, o si auspicava che assumesse, il principio della separazione dei poteri. La sfida per il giurista e per il diritto stava tutta qui: accettare di prendere contatto con la peculiarità delle singole esperienze costituzionali e con la peculiarità delle tensioni effettive che le percorrevano, senza rinunciare al momento giuridico, alla individuazione dei compiti del diritto e della scienza che su di esso lavorava.

Il diritto insomma non cominciava, come per Orlando, dove cessavano i conflitti<sup>109</sup>, ma affermava, doveva riuscire ad affermare, il suo ruolo anche e soprattutto dove l'aria era meno rarefatta. Il riferimento costante alla dimensione inglese nasceva soprattutto da qui, dal fascino di una esperienza costituzionale che si era temperata nel tempo producendo un formidabile *equilibrio tra costume giuridico e costume politico*, nasceva dal fascino per un'esperienza che era riuscita a mettere punto soluzioni capaci di scongiurare il rischio di esuberanze arroganti da parte dei diversi poteri che la popolavano.

Certo, era la storia, cui si attribuivano le consuete sembianze dell'evoluzione graduale, ad aver assestato quel sistema, ed era soprattutto grazie a questi svolgimenti progressivi che si era raggiunto un organamento armonico dei poteri, reputato necessario per tenere le inchieste lontane dai lidi della nuda passione politica e per renderle, così, efficaci strumenti di ricerca imparziale del vero. Ma questa storia che aveva reso l'Inghilterra la patria universale del liberalismo e delle inchieste non era, in ogni caso, una storia convocata per collocare il diritto al di là della politica, per depurare il diritto da ogni scoria politica. La storia che valeva a rendere gloriosa l'esperienza inglese era, al contrario, una storia che si era nutrita dell'impasto tra diritto e politica ma che aveva

trovato il modo di far trionfare la ragione giuridica, le ragioni dell'equilibrio e dell'armonia – tra i poteri, tra società e Stato – su quelle della competizione partigiana. Solo in Inghilterra si era insomma riusciti a fare «grandissime rivoluzioni sociali, economiche e politiche senza [...] alcun mutamento di Stato»<sup>110</sup>, procedendo per «riforme» e «rimedi parziali»<sup>111</sup>, per assestamenti graduali e non violenti del sistema costituzionale.

L'Inghilterra non era insomma la Francia, protagonista di una storia convulsa, di una storia con troppi autori, nutrita di repentini cambiamenti, incapace di legare armonicamente passato e presente, e per ciò stesso, incapace di contenere e assorbire il futuro, anche il futuro riformatore, nelle maglie di una solida orditura costituzionale. Il riferimento alle inchieste, alla diversa sorte delle inchieste francesi, costituiva, anche in questo caso, un ottimo termometro per misurare la salute istituzionale di uno Stato che non era riuscito, a partir dalla Rivoluzione, a trovare un *quid medium* tra la tentazione di sopprimere il ruolo dell'Assemblea e quello, opposto, di celebrarne l'onnipotenza<sup>112</sup>.

Da un simile punto di vista, non è casuale o sorprendente che, agli occhi dei giuristi italiani impegnati a riflettere sulle inchieste, proprio il governo parlamentare apparisse l'osservatorio ideale per porre sul tappeto il problema della relazione tra poteri dello Stato. Se infatti si esclude l'isolata voce di chi fece riferimento a un Parlamento «espressione della volontà del popolo» e per ciò titolare del «supremo indirizzo della attività dello Stato»<sup>113</sup>, o la voce di chi dimostrò una ostile circospezione verso le prerogative assembleari, come nel caso di Bonghi, l'atteggiamento più comune fu quello della ricerca di una strada che permettesse di salvaguardare le prerogative dell'Assemblea senza che questo si traducesse nel trionfo incontrastato del momento politico e in quella aborrita onnipotenza parlamentare che avrebbe minato il funzionamento dell'intero sistema costituzionale<sup>114</sup>.

«Risultato di uno sviluppo naturale della società»<sup>115</sup>, il governo parlamentare imponeva di riflettere – lo si è detto dianzi – sul ruolo e sul significato del principio della separazione dei poteri, troppo spesso oggetto, nel Continente, di interpretazioni rigide e astratte, più adeguate a spiegare la dinamica costituzionale dei «sistemi puramente rappresentativi»<sup>116</sup> che quella dei sistemi parlamentari. Nei primi infatti, spettava al Capo dello Stato «una vera autorità personale e un potere di governo indipendente dai Ministri, che non [erano ...] se non esecutori della volontà di lui e dinanzi a lui unicamente responsabili»<sup>117</sup>; mentre il governo parlamentare, attraverso il centrale istituto della responsabilità ministeriale, valeva in qualche modo a sanzionare l'apertura dei varchi tra



Governo e Parlamento costringendo a rimodulare il tema della separazione dei poteri.

Anche in questo caso, le inchieste costituivano un importante banco di prova per i giuristi: nel momento in cui si ammetteva l'esercizio, attraverso le inchieste, di un potere di sindacato del Parlamento sul Governo, *il problema della loro separazione diveniva inevitabilmente quello del loro equilibrio*, della determinazione delle zone in cui poteva dispiegarsi legittimamente la loro reciproca influenza. Se dunque era «facile esagerare, in nome della distinzione dei poteri», visto che una interpretazione rigida di essa avrebbe ridotto «a impotenza tutto l'ordinamento rappresentativo», a dover essere considerato era quel «margine ben largo» in cui Parlamento e Governo «s'incontra[va]no e integra[va]no, pur senza confondersi»<sup>118</sup>.

Non è probabilmente sbagliato sostenere che le origini delle inchieste e la loro stessa efficacia siano anche legate alla presenza di un forte rapporto di alterità tra Parlamento e Governo, come quando «il Parlamento costituiva una forza di opposizione in confronto al governo regio»<sup>119</sup>, ma la scommessa dei giuristi che se ne occuparono tra la fine dell'Ottocento e gli albori del nuovo secolo, la scommessa di giuristi pur diversissimi come Arcoleo, Ferracciu, Jona, Miceli, stava proprio nel tentativo di immaginare una risposta che, per esser giuridica, fosse in grado di tenersi distante sia dalla prospettiva di una connivenza opportunistica tra Parlamento e Governo sia da quella di un loro deciso antagonismo. Per questo motivo il governo parlamentare appariva l'osservatorio ideale, l'*optimum* costituzionale: esso nasceva infatti alla luce di una delicata ma decisiva ambizione all'equilibrio che contemplava, inscindibilmente, il potere di sindacato del Parlamento – scorgendo nelle inchieste un suo importante canale di espressione – e la presenza di un «Governo forte, indipendente, autorevole per la doppia corrente di fiducia che affluisce nelle sue vene alla Corona per un verso, alle Camere per l'altro»<sup>120</sup>. Il Gabinetto, dunque, si presentava come «mezzo precipuo di armonia fra i pubblici poteri»<sup>121</sup>, il perno di una relazione che avrebbe dovuto sancire la vittoria dei contegni autenticamente collaborativi su quelli consociativi o conflittuali.

### 3.2. Suggesti da Oltre Manica: amministrazione e indirizzo politico

L'Inghilterra costituiva un riferimento importante soprattutto in questa direzione, perché là, più che nei sistemi continentali, sembrava essersi esplicitato con chiarezza il nesso tra *responsabi-*



*lità ministeriale e fiducia parlamentare*, considerati come i due lati, ugualmente indispensabili, della stessa medaglia. Questo era il *prius*, il dato fondante a partire dal quale si potevano poi prendere in esame specifiche soluzioni, procedure, istituti della terra d'oltremarina. E di qui anche – a parte qualche entusiasmo irrefrenabile – gli inviti alla cautela rispetto alla ipotesi di una trasposizione sul Continente dei modi e delle forme inglesi. Ed era sempre a partire da qui, come è facile capire, che prendeva corpo il riferimento al peso della cultura e della civiltà istituzionale di quel paese, del suo lungo e lento processo di coltura. Ben si potevano quindi esaminare alcuni concreti passaggi di quella esperienza ma soprattutto per restituire il senso di una sottostante «educazione politica»<sup>122</sup> in assenza della quale anche la miglior legge o la miglior riforma avrebbe rischiato di naufragare.

Fu soprattutto Arcoleo, forse il personaggio teoricamente più robusto fra quelli che si dedicarono al tema delle inchieste<sup>123</sup>, a ripercorrere e commentare alcune caratteristiche salienti delle inchieste inglesi. In estrema sintesi: spesso le inchieste, effettuate per «investigare l'andamento di un pubblico servizio» davano vita alla Creazione di un «Consiglio tecnico permanente, con quei *Boards*, che hanno dei nostri dicasteri le attribuzioni nel rapporto amministrativo *senza averne i difetti nel rapporto politico*. Così – proseguiva Arcoleo – anche a non tener conto del cattivo sistema, invalso nella più parte del Continente, per la soppressione o creazione di servizi o dicasteri per virtù di semplici decreti, si evita in Inghilterra l'inconveniente di attuare riforme non necessarie o non utili»<sup>124</sup>. Nel caso in cui fosse il Governo ad assumere l'iniziativa di questo tipo di inchieste, esso cercava di ottenere il «consenso preventivo» del Parlamento, in modo da cercare e valorizzare il momento dell'accordo evitando il rischio di un successivo «voto politico»<sup>125</sup> di sfiducia. Altre volte, dice Arcoleo, il comitato di inchiesta era nominato dalla Corona riducendosi così di molto «le influenze della maggioranza»<sup>126</sup>; altre volte ancora – soprattutto nella materia finanziaria – era il governo a volere le inchieste, ma a sedere nel relativo comitato venivano chiamati sia membri delle Camere che personalità a esse esterne e munite di particolare perizia tecnica<sup>127</sup>.

Quello che dunque caratterizzava la vita costituzionale inglese non era solo l'affidamento riposto nei poteri 'terzi' – la Corona, il potere giudiziario, un diritto immemorabile – ma la valorizzazione della comunicazione tra Parlamento e Governo, la loro comune tensione a valorizzare le aree di convergenza. Mentre nel continente, «l'inchiesta non rappresentò quella sfera serena dove non gareggiano partiti, il cui scopo, malgrado la varietà dei mezzi,

dovrebbe essere la buona amministrazione e la legislazione»<sup>128</sup>: raramente in Italia l'inchiesta ebbe «valore di indagine imparziale, fine a se stessa, ma di censura e di accusa»<sup>129</sup>. Quanto simili riferimenti alla terra d'Oltremarica fossero influenzati dal bisogno di trovare un polo assolutamente positivo dell'indagine anche a prezzo di pretermettere l'indagine sui contrasti, le discussioni e le divisioni che percorrevano la stessa Inghilterra, non è motivo che ci interessa considerare in queste pagine.

Più interessante, ai fini di questo studio, è considerare il riferimento che molti giuristi riservarono alla questione della relazione tra Governo e amministrazione. «Il supremo vizio – così Devincenzi – che guasta tutta l'amministrazione in Italia, è che non facciamo veruna distinzione tra Ministeri ed Amministrazioni. Altrove [come in Inghilterra], *il Ministero governa e non amministra*. [...] Tra noi, confusi come sono governo e amministrazione, non si governa, né si amministra [...] L'ufficio dei ministri, governando, deve essere, oltre quello dell'alta politica, un supremo sindacato sopra le amministrazioni, per vedere se mai si dipartissero dall'osservanza delle leggi e per studiare e proporre al Parlamento tutti quei mutamenti che credessero necessari per migliorarli. [...] Le amministrazioni, dall'altra parte, conformandosi alle prescrizioni delle leggi, debbono amministrare prendendo su di sé tutta la responsabilità innanzi al Parlamento ed al Paese. In Inghilterra le grandi amministrazioni dello Stato [...] debbono per legge annualmente presentare, per mezzo dei rispettivi membri del gabinetto, i loro conti e i loro rapporti al parlamento. Questo sistema di amministrazioni responsabili [...] è la sola via che possa condurci alla buona amministrazione dello Stato. Dividere la responsabilità dall'opera è l'origine di tutti i mali delle pubbliche amministrazioni; e dare ai ministri una responsabilità che non procede da loro fatti, è rendere la responsabilità ministeriale cosa non solo vana, ma dannosa»<sup>130</sup>.

«Le Assemblee – gli faceva eco Arcoletto – specialmente quella dei deputati, sono molto corrive ad allargare la sfera delle loro attribuzioni, particolarmente in quei paesi dove il Governo non ben distinto dall'Amministrazione, diviene onnipotente verso di essa, come è ligio verso il Parlamento. Donde la tendenza di questo ad ingerirsi, più che non possa e non debba, nel campo esecutivo: che può parere non guarentigia rispetto all'arbitrio ministeriale, ma si traduce in usurpazione di poteri. Ed è uno dei *vizi cardinali dei nostri sistemi rappresentativi*; da un lato l'amministrazione può essere sconvolta da decreti e regolamenti: dall'altro, volendosi sottrarre a questi abusi, invece che ricondurla e garantirla nel campo della legge, si trascina in quello dei partiti. Per tal modo, in

luogo che darle stabilità, s'ingenera più grande incertezza e confusione»<sup>131</sup>.

Ministri, dunque, a un tempo onnipotenti e impotenti; onnipotenti, perché tutta l'amministrazione era nelle loro mani; e impotenti per le stesse ragioni, perché teoricamente chiamati a rispondere anche degli atti «dell'infimo dei funzionari»<sup>132</sup> e per questo tenuti sotto scacco dal sindacato assembleare e dalle sue logiche *strictu sensu* politiche. Ora, il fatto che si cominciasse a discutere nei termini di una separazione tra governo e amministrazione pare di estremo interesse perché confermava, anche sotto tale profilo, il volto di una scienza giuridica che accettava di porsi sul crocevia tra diritto e politica e che tentava, faticosamente, una decifrazione in termini giuridici della sfera politica. A emergere fu una tensione costante, e non ancora sciolta, tra due dimensioni che le inchieste, più di altri istituti, parevano portare allo scoperto: l'evenienza, ritenuta possibile, di un accertamento fedele e obiettivo del 'vero', e l'altrettanto importante affermazione di un potere di sindacato che, se rettammente inteso, non poteva scendere fino all'esame dell'atto amministrativo minuto, ma doveva limitarsi alla vigilanza sull'indirizzo politico del governo e dei suoi ministri.

Come se la presenza di un indirizzo politico – tanto nella Assemblea, che nel Governo – non fosse capace di imprimere una determinata direzione – si badi: una direzione ugualmente vera, non necessariamente distorta dallo spirito di fazione – allo stesso accertamento dei fatti, alla *scelta* dei fatti da accertare e sui quali vigilare, alle modalità ritenute opportune per portarli allo scoperto, fino alla individuazione dei provvedimenti reputati capaci di rimediare alle eventuali disfunzioni rilevate.

Così, quando Arcoleo affiancava, alla più volte ribadita necessità che le inchieste avessero carattere imparziale, l'idea che attraverso le inchieste non si dovesse «raccolgere solo dati e documenti, il che potrebbe fare per organo del Governo, con più rapidità e successo, e con minore confusione di poteri: ma importa prendere una risoluzione sul modo onde funzioni un servizio, se sia il caso di toglierlo o modificarlo o sostituirlo; se riguardo gli atti dell'amministrazione o del Governo si debba procedere ad accusa parlamentare o provocare l'azione giudiziaria»<sup>133</sup>, quando Arcoleo affiancava questi due motivi – la presunta oggettività del vero e il tenore, che noi diremmo politico, della successiva decisione – chiariva con estrema precisione il senso di questa tensione non compiutamente risolta tra oggettività e indirizzo, che rispecchiava, a ben vedere, la tensione di fondo tra diritto e politica.

Per varcare la soglia, anche in questo caso, sarebbe stata necessaria una tematizzazione autonoma della funzione di indirizzo

politico, tematizzazione che avrebbe richiesto di scorgere nei partiti una dimensione stabile e stabilmente ordinativa del modello e della dinamica costituzionale, e che forse sarebbe riuscita ad aggiungere qualche tassello rilevante alla stessa interpretazione del modello inglese.

Perché infatti, le parole sono di Massimo Severo Giannini, «la partizione del potere d'indirizzo politico a metà tra la camera dei deputati [...] e governo presupponeva, per funzionare, un raccordo tra le due istituzioni, raccordo che, nella patria della forma parlamentare, la Gran Bretagna, era realizzato dal partito politico che aveva la maggioranza alla camera e il cui capo diveniva presidente del Consiglio. [...] In Italia, agli inizi della forma parlamentare, il raccordo fu assicurato da personalità di eccezionale peso, come Cavour, Ricasoli, Minghetti, Sella. Poi queste mancarono, e i partiti non ci furono ancora: più che di partiti, poteva infatti, da noi, parlarsi di gruppi, a contorni non definiti e a consistenza spesso precaria»<sup>134</sup>.

I partiti, insomma, come realtà che avrebbero reso l'asse maggioranza-gabinetto una espressione necessaria, definita *ab initio*, e soprattutto *stabile* del sistema costituzionale, con la conseguenza di dover cercare altrove – nella individuazione delle forze legittimate a chiedere le inchieste, nella modalità di composizione delle commissioni ecc. – eventuali temperamenti agli abusi della maggioranza. Mentre il carattere provvisorio e non ben definito della identificazione degli schieramenti parlamentari, rischiava di produrre squilibri in duplice direzione, rimandando tanto l'immagine di un Parlamento in balia delle eventuali manovre ostruzionistiche dell'esecutivo contrario all'inchiesta, quanto quella, speculare, di un Gabinetto vincolato oltre misura nella sua azione dalla minaccia di sfiducia da parte di un'Assemblea non sufficientemente 'divisa' in parti, di un'Assemblea che quindi finiva per rendere sfumati i contorni della stessa responsabilità dei Ministri, tenuti a confrontarsi con interlocutori mutevoli.

Non che mancassero riferimenti, anche espliciti, alla necessità che gli schieramenti parlamentari, sovente denominati partiti, fossero più chiaramente definiti e identificati, ma tale scansione veniva reputata soprattutto una risorsa per il corretto funzionamento dell'Assemblea, una risorsa idonea per diminuire al massimo il peso di quelle aggregazioni momentanee e fluttuanti che avrebbero impedito al Parlamento – e al Gabinetto – di funzionare. Sarà, a esempio, Miceli a rilevare con estrema puntualità, in uno scritto dedicato proprio alle inchieste, il legame corrente tra autorevolezza del Gabinetto e lo «stato di organizzazione dei partiti: dove i partiti sono molto disciplinati e quindi le maggioranze sono

subordinate ai capi che occupano il potere, l'influenza del gabinetto è grandissima, in questo come del resto in tutti gli altri campi; dove invece i partiti sono indisciplinati, instabili e poco omogenei, il gabinetto è spesso costretto a scendere a patti con le sue maggioranze e la sua influenza naturalmente scema»<sup>135</sup>, finendo, in tal modo, per compromettere la stessa autorevolezza del momento parlamentare.

#### *4. Le inchieste personali*

Parzialmente diversa fu la prospettiva nella quale la scienza giuridica collocò il tema delle inchieste così dette personali, delle inchieste, cioè, aventi a oggetto un'indagine sulla condotta dei membri del Parlamento, sotto la specie della verifica della loro dignità a sedere nell'Assemblea. A differenza delle inchieste politiche e delle inchieste legislative, sulla cui legittimità non sembravano esservi dubbi, le inchieste personali non posero soltanto il problema dei limiti connessi all'esercizio del relativo potere, ma sollevarono la questione della loro stessa ammissibilità.

La prima volta che si pose l'occasione di una inchiesta di questo tipo fu nel 1861 quando il deputato Tofano, essendo stato esonerato dall'ufficio di presidente della Gran Corte criminale di Napoli, presentò una petizione alla Camera perché esaminasse e decidesse «1) se fosse in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio; 2) se egli fosse indegno di sedere in parlamento»<sup>136</sup>. A tal fine fu costituita una commissione per vagliare la opportunità del ricorso a una simile inchiesta, e il parere della stessa – redatto dal Melegari – fu nel senso di escludere che una tale prerogativa rientrasse nelle facoltà dell'Assemblea. Dalla relazione Melegari - «un bel documento di diritto parlamentare»<sup>137</sup>, emergevano soprattutto due argomenti: quel tipo di sindacato – si disse – avrebbe «scalza[to] i principii sui quali si assicura nell'ordine costituzionale l'indipendenza dei rappresentanti della nazione»<sup>138</sup>; non solo: esso avrebbe posto «in mano alle variabili maggioranze una arma di cui tutti sarebbero invariabilmente tratti ad usare a scapito non mai in presidio delle pubbliche libertà»<sup>139</sup>.

Gli unici giudici dei parlamentari avrebbero quindi dovuto essere, per Melegari, i magistrati, nell'ipotesi di fatti costituenti reato, o gli elettori, chiamati a rinnovare o meno la fiducia in un determinato rappresentante<sup>140</sup>. Da un simile osservatorio, dunque, erano proprio le caratteristiche del governo parlamentare a escludere che si potesse sindacare la condotta dei membri del Parlamento; non fu questa tuttavia – lo si è già accennato – la posizione

sulla quale si assestò la maggioranza dei giuristi, dal momento che le stesse inchieste personali furono ritenute una conseguenza necessaria della forma di governo parlamentare e del ruolo che in essa doveva spettare all'Assemblea.

Il fondamento di tali indagini veniva infatti collegato alla «necessità» che il Parlamento aveva «di assicurare costantemente il rispetto di sé stesso e la tutela della propria dignità – così Ferraciu – che da nessun altro potere può invocare, e che d'altronde non potrebbe rinunciare»<sup>141</sup>. Ogni volta – così invece Arcoleo – che «un'istituzione è insidiata, dalle condotta delle persone, che son chiamate a garantirla e a svolgerla, ha l'obbligo di difendersi»<sup>142</sup>. Si trattava di un diritto «di sorveglianza» volto a evitare che i deputati – in questo senso invece Miceli – potessero «impunemente abusare della loro funzione», con la conseguenza di dover respingere l'idea che «al di sopra di essi non stesse alcun potere dal quale [...] fossero costretti a dipendere»<sup>143</sup>. A risultare, in questo caso, non era una dialettica tra poteri dello Stato, ma tra il collegio e i suoi membri, vedendosi nel collegio un arbitro necessario della condotta dei propri componenti, a prescindere da una espressa previsione statutaria o legislativa in tal senso.

Si distaccarono da questa *communis opinio*, il Bonghi (su cui v. *retro*, §. 1) che sottoscrisse integralmente la posizione del Melegari – «un uomo assai perito di diritto costituzionale, della cui mente ho avuta sempre grandissima stima, anche dove e quando m'è parso ch'egli s'accostasse a una parte politica che non mi pareva buona»<sup>144</sup> – e Vittorio Emanuele Orlando, che al tema dedicò il suo già citato intervento del 1902, originato dal caso Afan De Rivera<sup>145</sup>. Conviene indugiare sulla sua articolata ricostruzione che ci è parsa particolarmente efficace a compendiare la portata complessiva delle sue scelte di metodo.

In primo luogo, Orlando escludeva che le inchieste personali potessero trovare il loro fondamento, in mancanza di una espressa disposizione statutaria, nella «specialità della costituzione collegiale»<sup>146</sup>, nella idea, cioè, che una collettività potesse comunque vigilare sul contegno dei propri componenti. Se era infatti indubbio «che il prestigio di una collettività dipende[ss]e, in gran parte, dal rispetto che ispirano i membri di essa, singolarmente presi»<sup>147</sup>, ciò nondimeno – sosteneva Orlando – una simile «considerazione, per grave che sia, non potrebbe bastare [...] a creare da sola un meccanismo giurisdizionale o quasi giurisdizionale *senza un qualsiasi riscontro di diritto positivo*»<sup>148</sup>.

Tuttavia – e questo è il primo dato che preme sottolineare – non fu soltanto appellandosi alla mancanza di una espressa disposizione statutaria o legislativa che il padre del metodo giuridico con-

testò la possibilità di dar corso a tali inchieste: al silenzio dello Statuto, e dell'ordinamento in genere, in materia di inchieste personali, poteva essere attribuito, per Orlando, valore dirimente proprio perché quel silenzio non era riconducibile a una *scelta* di disciplina facente capo alla volontà del legislatore storico e che, in quanto tale, in quanto scelta, poteva essere in ogni momento ripensata o revocata; quel silenzio riusciva ad acquistare spessore, come di consueto, solo in riferimento all'operare dell'altra storia – la 'storia-storia' – che col suo moto profondo, naturale e necessario, condizionava, senza possibilità di appello, le stesse disposizioni delle Carte statutarie e del diritto positivo in genere.

Sotto un simile profilo, le «forme parlamentari» apparivano esse stesse il frutto di «adattamenti secolari»<sup>149</sup> che gli ordinamenti non potevano che rispecchiare, di modo che il mancato riferimento alle inchieste personali nella Carta fondamentale del Regno, non poteva, anch'esso, che «avere una seria e attendibile ragione»<sup>150</sup>, non poteva essere che il frutto della corrispondenza tra il testo e la storia – ma quella autentica e perciò l'unica degna di essere considerata – che lo aveva prodotto. Il fatto poi che, fin dall'indomani dell'unificazione, si fosse proceduto a tali inchieste, non poteva costituire – come per altri – un segno del radicamento per via consuetudinaria del corrispondente potere del Parlamento<sup>151</sup>. Non solo perché, a dire di Orlando, quelle inchieste non erano state, come si asseriva comunemente, di tipo personale, ma soprattutto perché il riferimento, anche in astratto, alla possibilità di disporre indagini autenticamente personali, avrebbe finito per conferire al modello dello Stato liberale una connotazione ulteriore, inconferente con la visione costituzionale orlandiana.

E Orlando, al riguardo, fu assai franco: bastava infatti considerare la «*ragione giuridica*, che attiene alla intima portata della elezione politica», bastava capire come «il contenuto essenziale della elezione [... fosse] una designazione di capacità», per reputare «garanzia sufficiente della dignità di esso [del deputato] a far parte dell'assemblea [...] il fatto stesso della elezione»<sup>152</sup>. Argomentando diversamente, non si sarebbero solo poste le basi, nota Orlando, per «una vera e propria revisione di merito del giudizio personale dato dal corpo elettorale», ma, ben più consistentemente, si sarebbe ferito «il principio fondamentale della rappresentanza giuridica», si sarebbe negato il «*principio costituzionale* [...] inerente alla portata *giuridica* della funzione elettiva»<sup>153</sup>.

La posta in gioco era dunque particolarmente alta; a esser messo in pericolo era infatti uno degli architravi del modello orlandiano, una delle principali risorser teoriche messe in campo per scongiurare tanto il rischio di una legittimazione dello Stato



derivante dal plesso multiforme delle esigenze e delle richieste formulate dalla società degli elettori, dei loro giudizi; quanto l'altro, conseguente, di una (ri)contaminazione del discorso giuridico con la dimensione, politica, dei conflitti e delle divisioni<sup>154</sup>. Peraltro, nulla vietava a Orlando di riferirsi, per contestare la legittimità di inchieste personali, anche a ragioni di opportunità e di ordine politico e benché il discorso fosse impostato per distinguere i due piani, il giudizio sulle inchieste finiva inevitabilmente per trainare il Nostro verso una ricognizione disincantata del volto dell'assemblea parlamentare. «Un'assemblea politica – notava – è del tutto disadatta ad adempiere degnamente funzioni di natura giurisdizionale»<sup>155</sup>; essa, «abituata a considerare le varie quistioni sotto un aspetto partigiano, non può avere la serenità necessaria per cercare, senza velo di passioni o di preconcetti, da quale lato stia la ragione o il torto; [e] anche quando qualche sforzo isolato volesse prescindere da quelle influenze, l'ambiente sopraffarebbe quella resistenza individuale»<sup>156</sup>.

In un unico caso – a suo dire – poteva farsi luogo al giudizio sulla condotta dei membri del Parlamento, nell'ipotesi, cioè, in cui le accuse fossero lanciate da un deputato all'altro nell'ambito dell'attività parlamentare ed entrambi fossero d'accordo nell'investire l'Assemblea del compito di valutare le rispettive condotte. In tale ipotesi, la relazione tra Collegio e deputati sarebbe rimasta «un fatto interno alla Camera, uno di quegli *interna corporis* sui quali la Camera stessa, in virtù della sua autonomia costituzionale collegiale, può prendere le sue deliberazioni con esclusione del concorso di ogni altro corpo estraneo»<sup>157</sup>. A fornire la possibilità di un adeguato inquadramento dogmatico era, per questa ipotesi, l'arbitrato di matrice privatistica: se infatti era vero che «un privato non po[tesse] certamente pretendere di esercitare giurisdizione, pure lo stesso diritto comune ammette che egli possa diventare giudice, anche inappellabile, di una controversia, quando le parti, fra le quali questa si agita, consentano nel deferire il giudizio a quel privato che diventa arbitro»<sup>158</sup>.

Così delimitato, il potere di inchiesta personale poteva essere ammesso senza troppe difficoltà. Dove a risultare ci pare che non fosse tanto una contrazione privatistica del sindacato assembleare, quanto l'esigenza di fornire, rispetto a questa prerogativa parlamentare, una delimitazione che, per essere squisitamente giuridica, non si mostrasse in grado di intaccare il modello orlandiano di Stato liberale. A preoccupare Orlando non fu infatti il rischio che le inchieste personali potessero essere usate come armi di partito: non solo perché non ebbe difficoltà – lo si è visto adesso – a rilevare una simile evenienza, spiccatamente 'politica'; a preoccupare



pare Orlando fu soprattutto la prospettiva di una impossibile valutazione giuridica di una tale prerogativa parlamentare. Sia che il dovere di vigilanza dell'Assemblea sui propri membri venisse legato al carattere rappresentativo del Parlamento, inteso, quest'ultimo, come carattere idoneo a fondare una relazione tra deputati e cittadini suscettibile di proseguire oltre il momento elettorale e di determinare, in tal modo, la rottura del magico cerchio della designazione di capacità; sia che il potere di inchiesta personale venisse visto, più semplicemente, quale strumento di vigilanza del Parlamento per frenare le «tentazioni di facoltà che, legittimamente o no, si fanno inerenti alla funzione parlamentare»<sup>159</sup>, in entrambi i casi si finiva per dare maggiore risalto al momento politico che a quello giuridico.

Il carattere *a priori* indeterminabile delle condotte su cui indagare, unito alle caratteristiche di un accertamento che prescindeva dalle normali garanzie processuali, finivano infatti per collocare (anche) l'inchiesta personale in un limbo dai contorni pericolosamente sfumati<sup>160</sup>. Non basta: tali inchieste rischiavano di danneggiare i singoli più di una «qualsiasi sentenza, per la maggiore pubblicità»<sup>161</sup> e per il maggiore clamore che esse suscitavano sulla stampa, senza che il deputato, eventualmente risultato estraneo alle censure mosse, potesse «riabilitarsi con l'esperimento di un'azione, che colpisse i suoi persecutori»<sup>162</sup>, a differenza di quanto avveniva di fronte al magistrato ordinario nelle ipotesi di calunnia o diffamazione.

Tale prerogativa parlamentare, doveva dunque risultare un mezzo «eccezzionalissim[o]»<sup>163</sup>, da attivarsi solo in mancanza di «altro modo [...] per rivendicare la [...] dignità offesa»<sup>164</sup> del Parlamento. Di qui la prefigurazione di un insieme di limiti che ne avrebbero dovuto disciplinarne l'esercizio: che il deputato fosse valutato solo per fatti inerenti allo svolgimento della sua funzione e non per fatti privati; che venisse istituita una commissione incaricata, preliminarmente, di valutare l'opportunità del ricorso all'inchiesta; che si prevedessero deroghe al principio della pubblicità dell'istruzione, a tutela della reputazione del parlamentare coinvolto dall'inchiesta; che si mettesse a punto un sistema minimo di garanzie per permettere al deputato di difendersi<sup>165</sup>.

Ma oltre una certa soglia – si diceva – «la scienza è [...] impotente, non può che esprimere un desiderio: che l'assemblea abbia coscienza di fermarsi là dove comincia l'azione del magistrato»<sup>166</sup>. Si trattava di una chiosa, comune a molti scritti sulle inchieste, e su quelle personali in specie, che a Orlando doveva parere una resa della ragione giuridica dinanzi a quella politica e all'interno della quale rischiavano di perdere consistenza le stesse numerose pre-

cauzioni, giuridiche, indicate dai colleghi per evitare che l'inchiesta parlamentare venisse usata per «iscopo di rappresaglia»<sup>167</sup>.

Che questo modo di argomentare non potesse convincere Orlando era ben dimostrato da una osservazione presente, a quanto ci risulta, solo nella sua ricostruzione. Secondo Orlando infatti le inchieste normalmente qualificate come personali non avevano avuto, in realtà, questo aspetto. Sia nel caso Tofano che in quelli successivi del deputato La Masa e della gestione della società delle ferrovie meridionali non si fece solo questione di valutare l'onorabilità di un deputato; tale questione, infatti, risultò connessa e «assorbita da una considerazione più alta e obbiettiva» inerente alla determinazione delle «cause del cattivo andamento di un servizio pubblico»<sup>168</sup>. Quelle inchieste rientravano, quindi, a pieno titolo nelle inchieste politiche, coinvolgenti la valutazione di un interesse supremo dello Stato e perciò riconducibili, a pieno titolo, nella «funzione ispettiva»<sup>169</sup> del Parlamento. In tali evenienze, nulla ostava a che si procedesse ad accertamenti nei confronti dei singoli deputati, ove «il giudizio su i fatti personalmente addebitati al deputato apparis[se] come mezzo al fine di giudicare la condotta stessa del Governo»<sup>170</sup>.

Non che venisse meno, per incanto, il problema dei limiti, della attitudine della Assemblea a essere valutatore imparziale, ma almeno il modello era salvo: il discorso tornava nell'alveo consueto dei rapporti tra Parlamento e Governo, del rapporto tra due poteri dello Stato, senza che potesse farsi questione di una indebita ingerenza della società nella vita delle istituzioni, né di un'altrettanto indebita prevalenza delle ragioni di opportunità politica sulle ragioni del diritto. Certo, era proprio a partire da qui che si apriva il complicato campo delle inchieste politiche e della fisionomia da attribuirsi potere di sindacato del Parlamento. Ed era sempre a partire da qui, non a caso, che iniziava il silenzio di Orlando, che a queste altre inchieste – risultanti dall'inevitabile impasto di politica e diritto – non dedicò attenzione<sup>171</sup>.

##### *5. L'Assemblea e il potere giudiziario: il ricorso ai poteri coercitivi*

Quello che a prima vista potrebbe sembrare lo snodo teorico più rilevante sollevato dal tema delle inchieste, vale a dire il riferimento al rapporto tra l'Assemblea e il potere giudiziario, sotto la specie della caratterizzazione e differenziazione dei rispettivi modi di accertamento e valutazione dei fatti indagati, non rappresentò, in realtà, un terreno particolarmente problematico per la riflessione giuridica. Per dir meglio: la questione della relazione tra

potere giudiziario e Assemblea fu affrontata soprattutto per ribadire la legittimità del potere di sindacato del Parlamento e per sottolineare la differente portata delle indagini svolte dalla Commissione di inchiesta rispetto a quelle facenti capo al magistrato. Così quando si sottolineò la differenza tra il potere di giudicare e comminare pene – di esclusiva competenza del magistrato – e il potere di compiere attività, in senso lato, istruttorie<sup>172</sup>, che invece rappresentava una prerogativa di cui poteva valersi lo stesso Parlamento. O quando si rilevò come la «divisione dei poteri» comportasse una «divisione delle *funzioni*, non dei *mezzi* che po[teva]no essere necessari ad esercitarle. Quelle sono distinte tra i diversi organi dello Stato [...] questi po[teva]no essere anche comuni»<sup>173</sup>. Oppure, ma la sostanza non cambiava di molto, quando si fece riferimento al differente «scopo» cui erano finalizzati gli accertamenti parlamentari – «rischiare ed illuminare i fatti sottoposti ad esame» – rispetto a quelli giudiziari, viceversa orientati a «riunire le prove di colpevolezza da servire ad un giudizio»<sup>174</sup>.

Altre volte – come nel caso delle inchieste personali – si disse che l'autorità del Parlamento era meramente «censoria» e «non giudiziaria»<sup>175</sup>, interessata, come tale, a formulare soltanto un «giudizio politico»<sup>176</sup>, inerente a una «moralità che si è detta politica»<sup>177</sup>.

L'orizzonte, però, si complicava sensibilmente non appena si lasciasse il profilo della distinzione tra l'attività del magistrato e quella della commissione, per affrontare il problema dei così detti poteri coercitivi. Si trattava, in particolar modo, di stabilire se le commissioni potessero ordinare ispezioni, compulsare archivi, convocare testimoni, deferire loro giuramento («*to send for persons, papers and records*») e, al limite, applicare le sanzioni previste dai codici penali e di procedura penale in caso di mancata collaborazione o di contegni comunque orientati a compromettere l'efficacia degli accertamenti da parte della commissione di inchiesta.

Da un lato, quindi, il generalizzato accordo sul fatto che l'esercizio di funzioni, *latu sensu*, istruttorie da parte dell'Assemblea non violasse il principio della separazione dei poteri; dall'altro lato, la prevalente attenzione dedicata alla individuazione delle facoltà che si riteneva valessero a rendere legittimo l'operato delle Commissioni. Ora, sembra che un simile scarto di prospettiva sia particolarmente rilevante almeno sotto due profili. Il primo: oggetto di interesse per la scienza giuridica non fu tanto la ricerca di un equilibrio reputato accettabile tra prerogative giudiziarie e prerogative assembleari. A differenza della relazione tra Parlamento e Gabinetto, in riferimento alla quale fu preminente la preoccupazione di trovare un equilibrio tra due poteri che si volevano

legati ma allo stesso tempo muniti (anche) di autonoma statura costituzionale, attraverso i riferimenti al rapporto tra Assemblea e potere giudiziario non fu affrontata la questione della salvaguardia del ruolo della magistratura dinanzi a una eventuale usurpazione da parte dell'Assemblea.

Può darsi, indubbiamente, che i giuristi fossero sinceramente appagati dalle distinzioni elaborate – funzione e mezzi, giudizio e istruzione, condanna e censura, ecc. – vedendo in esse rimedi sufficienti a sgombrare il campo dal rischio di una sovrapposizione tra ordine giudiziario e competenze assembleari; ma può anche darsi che il limitato interesse per questa possibile zona di interferenza derivasse dalla circostanza che il legame magistratura-assemblea venisse percepito come non troppo rilevante ai fini della definizione del modello 'Stato parlamentare', definizione che assorbì gran parte delle energie di questi autori<sup>178</sup>.

Di contro, il problema dei poteri coercitivi – ecco l'altro profilo rilevante – rientrava appieno nel perimetro interpretativo che la scienza del diritto stava tentando di mettere a fuoco, sia quando l'esercizio di quei poteri avesse avuto per destinatari uffici e funzionari pubblici, visto che si riproponeva – lo si vedrà subito – il problema del rapporto tra Assemblea e Gabinetto; sia quando essi fossero stati direttamente esercitati nei riguardi delle persone (traduzione forzata, deferimento del giuramento ai testimoni, visite domiciliari ecc.), dal momento che a esser posto sul tappeto era un altro aspetto, parimenti rilevante per la definizione del 'modello', e attinente al rapporto tra lo Stato, che si voleva liberale, e i diritti individuali di libertà.

A ben vedere dunque, l'osservatorio dei poteri coercitivi riproponeva il problema dell'equilibrio tra le 'solite' esigenze: tra l'esigenza di riconoscere la legittimità del sindacato parlamentare esercitato tramite le inchieste, assicurando al Parlamento i poteri idonei a renderne efficace l'esercizio, e l'esigenza che ciò non si traducesse in una rottura degli equilibri costituzionali a favore di un incontrollato e ingovernabile primato dell'Assemblea, tanto nei confronti dell'esecutivo che dei cittadini.

Di nuovo, fu il tema delle inchieste personali e delle inchieste politiche ad attirare l'attenzione della scienza giuridica, giusta la prospettiva, che si è definito irenica, all'interno della quale vennero collocate le inchieste legislative. Questo tipo di indagini parlamentari, volte a indagare le condizioni di fatto del paese in vista della emanazione di corrispondenti riforme normative, fu infatti ritenuto capace, per propria natura, di alimentare, nelle istituzioni e nella società, congegni autenticamente collaborativi<sup>179</sup>. Analogamente, non suscitarono particolari problemi le due previsioni

– art. 36 e art. 60<sup>180</sup> – dello Statuto che espressamente attribuivano a Camera e Senato funzioni giudiziarie. Benché più di un autore sottolineasse l'opportunità di attribuire alla magistratura ordinaria l'onere di quegli accertamenti e di quei giudizi<sup>181</sup>, essi non sembravano creare difficoltà interpretative: non poteva infatti esservi dubbio né sul fatto che lo Statuto, per quei due casi, attribuisse alle Camere funzioni, *strictu sensu*, giurisdizionali, né sul fatto che si trattasse di disposizioni eccezionali, non utilizzabili per estendere, in via analogica, i poteri ivi contemplati<sup>182</sup>.

Mentre in riferimento alle inchieste personali e politiche, l'esigenza del temperamento tra la necessità «di usare mezzi coercitivi, affinché l'opera [della commissione] non [... fosse] vana o sfruttata da persone interessate, compromesse od ostili alle istituzioni» e il bisogno di allontanare «il rischio che la Camera o per essa la Commissione oltrepass[asse] i confini»<sup>183</sup>, era particolarmente forte.

Né poteva certo bastare, a risolvere tali problemi, il richiamo a una prassi che aveva evidenziato la singolare disponibilità di cittadini e istituzioni a collaborare alle inchieste. Sembrava infatti legittimo attribuire la mancata resistenza della società, se non alla «frequente ignoranza del diritto proprio»<sup>184</sup>, a una generale «indifferenza»<sup>185</sup> per le vicende istituzionali, allo stesso modo che il contegno dei pubblici funzionari pareva più facile da spiegare con riguardo ai rapporti tra Parlamento e Governo.

Perché infatti «la commissione, che rappresenta il sindacato parlamentare, ha diritto di conoscere lo stato vero delle cose; il ministro che, malgrado dipendente dalla maggioranza politica, ha l'obbligo di garantire le prerogative dello Stato, può in nome di queste rifiutarsi. Molte ragioni tolgono, è vero, occasione al conflitto; la Commissione emana dalla camera, ne esprime la maggioranza con la quale è a supporre sia di accordo il Governo»<sup>186</sup>. Può però succedere che il «Governo sottra[gg]a elementi di fatto a lui contrari, in nome della gerarchia, e dell'autorità sua rispetto ai funzionari. V'ha d'altra parte un limite, che deve essere rispettato dall'Assemblea, che garantisce e definisce il campo d'azione amministrativa: ragioni gravi possono impedire la comunicazione di documenti che riguardano segreti di stato, che comprometterebbero l'ordine pubblico o l'amministrazione, ragioni che sfuggono ad una esatta definizione, ma che vanno ben ponderate»<sup>187</sup>.

Come dunque definire i poteri delle Commissioni, come renderli efficaci strumenti di accertamento dei fatti senza tuttavia trascendere i confini di (quella che si reputava essere) una equilibrata dinamica costituzionale?. Sul punto, neppure la madre indiscussa del liberalismo, neppure l'Inghilterra, sembrava capace di lanciare

validi suggerimenti ai sistemi continentali. Al di là del consueto richiamo a quell'inarrivabile livello di civiltà istituzionale che si era forgiato nel tempo e che, per questo, appariva sottratto alla incidenza modificativa della volontà degli uomini, delle singole maggioranze politiche, in Inghilterra la determinazione delle funzioni del Parlamento appariva ancora condizionata dalle originarie competenze giudiziarie dell'Assemblea<sup>188</sup> con la conseguenza di render poco praticabile ogni tentativo di importazione delle soluzioni d'oltre Manica. La stessa teoria degli *implied powers* fu mutuata nel Continente per fondare la legittimità del potere di inchiesta parlamentare e non per argomentare, come nel mondo anglo-americano, dove quella teoria era sorta, il carattere implicito dei poteri coercitivi di cui poteva servirsi la commissione<sup>189</sup>.

Ci si chiese allora, e non solo in Italia<sup>190</sup>, se fosse una legge lo strumento più opportuno per regolare i poteri coercitivi, in modo da contenere i pericoli connessi a un loro uso improprio, sia in senso restrittivo – visto che talora, in mancanza di una legge, «le Commissioni si limitarono da sé medesime; e non potè [...] farsi tutta la luce che si desiderava»<sup>191</sup> – sia, ovviamente, nel senso di un ricorso troppo ampio a essi<sup>192</sup>. E se le inchieste costituirono – e lo si vedrà meglio nel prossimo capitolo – un osservatorio capace di stimolare una serie di riflessioni di portata più generale sui rapporti tra legge e diritto, tra legge e consuetudine costituzionale, in riferimento alla questione dei mezzi coercitivi la scienza giuridica fu concorde nel formulare due risposte differenti, a seconda che a essere coinvolta nell'attività della commissione di inchiesta fosse la dimensione istituzionale della pubblica amministrazione ovvero la libertà degli individui, fossero o meno pubblici funzionari.

Nel primo caso, quando, cioè, si faceva questione di accedere a documenti o uffici della amministrazione, si ritenne sufficiente far leva sul rapporto politico tra Assemblea e Gabinetto. A essere proposta fu, insomma, una soluzione – buona ad accontentare anche «i più schifiliosi»<sup>193</sup> – che affidava allo stesso «congegno del governo parlamentare» e ai «mezzi d'indole politica»<sup>194</sup> che esso offriva, il compito di delimitare i poteri delle commissioni. Per un verso, infatti «la facoltà di chiedere documenti [...] implica quella di ottenerli»<sup>195</sup>; per l'altro verso, «se la commissione incontra il rifiuto, essa non ha che a riferirne alla Camera, la quale, ove riconosca la domanda ingiustificata, deve obbligare la commissione stessa a rientrare nei propri poteri, e, qualora nol voglia, a dimettersi; e, nel caso contrario, dovrà fare ugualmente verso il Ministero, che sarà obbligato a sottomettersi o a dimettersi, per dar luogo ad altro Ministero che consenta la comunicazione»<sup>196</sup>.

Era dunque quello della «responsabilità ministeriale»<sup>197</sup> l'isti-

tuto che avrebbe consentito, più e meglio di una espressa previsione di legge, di contemperare le prerogative dell'Assemblea con quelle del Gabinetto. «Comprendo – a osservarlo è Arcoleo – che questa è una soluzione politica; ma non saprei concepirne una d'ordine giuridico con una norma preventiva fissata per legge, e devo riputarmi in buona compagnia, se finora tutti i parlamenti non seppero, pur volendo e tentando, trovarne una migliore»<sup>198</sup>.

Ma – e si tratta di notazione importante – dalle parole di un Arcoleo, di un Ferracciu o di un Martelli, non emergevano i contorni di una inferiorità della ragione giuridica sulla ragione politica: impastare politica e diritto, dal loro punto di vista, significava anche valorizzare le attitudini regolative che entrambe le dimensioni, sia pure da diverse prospettive, sembravano riuscire a esprimere. La soluzione politica cui fecero riferimento era infatti reputata capace di produrre una regola, di dar vita a un sistema equilibrato delle relazioni tra Assemblea e Governo. E se era indubbio che la capacità ordinativa della politica fosse in buona misura dipendente dalla presenza di una sottostante e radicata educazione istituzionale, identiche considerazioni potevano esser fatte anche per gli strumenti, come la legge, in senso stretto giuridici, dal momento che la loro stessa funzionalità appariva condizionata dal complessivo tasso di civiltà istituzionale di un paese.

Mentre di una legge, e del contemporaneo intervento del magistrato<sup>199</sup>, si riteneva vi fosse bisogno – e di nuovo le posizioni furono concordi – quando si faceva questione di limitare diritti e libertà individuali: se infatti si poteva accettare che le relazioni politiche fossero sufficienti a disciplinare il rapporto tra poteri dello Stato, tra poteri che disponevano tutti «di mezzi potentissimi di resistenza»<sup>200</sup>, non si poteva ammettere «che la volontà o l'arbitrio di una maggioranza parlamentare», esprimendosi attraverso una semplice «deliberazione della camera dei deputati po[tesse] di per se sola porre le libertà e le sostanze di un cittadino nella mani di un comitato esecutivo»<sup>201</sup>.

«L'ufficio vero della legge» è infatti «quello [...] di assicurare a ciascuno il pieno ed intero godimento dei propri diritti, salvo alcune limitazioni indicate però tassativamente ed aventi il precipuo carattere della generalità. Solo allora l'uomo potrà ritenersi libero quando sappia con esattezza quali azioni gli sono permesse, quali no; ed uno Stato può dirsi giuridicamente organizzato quando un completo sistema di leggi regoli stabilmente i rapporti fra il potere costituito e gli individui. Giacché l'individuo di per se solo non ha mezzi di resistenza, non ha forze sufficienti per sottrarsi alla prepotenza dei poteri organizzati; la legge è il suo baluardo, la sua salvaguardia»<sup>202</sup>.



Per questo motivo, non poteva trattarsi di una legge a contenuto libero; il richiamo alla legge non si presentava infatti come il richiamo all'atto che avrebbe dovuto limitarsi a risolvere, sotto un profilo meramente formale, il problema del rapporto tra commissioni e cittadini. Non bastava, insomma, una statuizione legislativa a sciogliere il problema dei limiti dell'azione delle commissioni: quella legge poteva dirsi legittima se e in quanto capace, nei suoi contenuti, di esprimere un equilibrio accettabile tra «libertà» e «necessità»<sup>203</sup>. Dove fu proprio questa attenzione ai contenuti a non far risparmiare parole aspre per il tenore di precedenti atti – legislativi e non<sup>204</sup> – ritenuti troppo corrivi nell'allargare le prerogative delle commissioni di inchiesta. Anche se – la notazione è di Arcoleo – «la sola guarentigia contro gli abusi legislativi presso noi popoli del Continente, ai quali manca, come l'America, una Corte suprema, o come l'Inghilterra, una magistratura, innanzi a cui far valere nei rapporti con gli statuti il diritto comune» non poteva essere rappresentata, ancora una volta, che dalla «coscienza del proprio decoro, e quindi anche dei limiti all'ufficio suo» che il Parlamento doveva saper esprimere<sup>205</sup>.

## NOTE

<sup>57</sup> R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 831.

<sup>58</sup> Si ricorda – ma l'osservazione è probabilmente superflua – come lo stesso potere legislativo non fosse, ai sensi dello Statuto, prerogativa esclusiva delle Camere. L'art. 3 recitava infatti: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati».

<sup>59</sup> «Due sono le funzioni delle Camere, quella legislativa e quella di sindacato sul governo; e per esercitarle è necessario, ma è anche sufficiente, ch'esse possano udire parola dei propri membri, e quella dei rappresentanti del Governo medesimo [...] L'entrare in rapporto coi terzi ed ascoltarli è indispensabile alle autorità esecutive ed a quelle giudiziarie, ma sarebbe inutile alle Camere, che sono solo chiamate a far leggi ed a regolare l'indirizzo politico del Governo. Né soltanto sarebbe inutile: ciò sarebbe anche pericolosissimo per la libertà, l'indipendenza, la dignità delle assemblee parlamentari. Già si ebbe occasione di ricordare a quei scene di tumulto dava luogo la riprovevole consuetudine delle prime assemblee francesi, di ammettere nell'aula i presentatori di petizioni. [...] D'altra parte, la libertà d'intrattenere rapporti con gli estranei potrebbe anche divenire un'arma nelle mani delle assemblee politiche, per usurpare funzioni esecutive e giudiziarie che ad esse non possono e non debbono appartenere»; con queste parole spiega il tenore dell'art. 59, F. Racioppi in F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909, vol. III, p. 159. E' Ignazio Brunelli a specificare come il commento «del compianto Prof. Racioppi» terminasse a questo punto; le pagine successive, volte, per l'appunto, ad affrontare il problema della relazione tra il testo dell'art. 59 e le inchieste parlamentari, furono dunque scritte e aggiunte successivamente dal Brunelli (ivi, p. 164).



<sup>60</sup> V. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, X legislatura, discussioni*, tornate del 2 e 10 giugno, rispettivamente alle pp. 10845 sgg. e pp. 11006 sgg. Per una accurata ricostruzione della vicenda e per la replica di Pasquale Stanislao Mancini, viceversa favorevole all'inchiesta, v. L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, cit., pp. 12-13.

<sup>61</sup> Della commissione relativa ai fatti della società delle ferrovie meridionali, furono membri: Giovanni Lanza (presidente); Giuseppe Piroli (segretario); Francesco Saverio Baldacchini Gargano, Giuseppe Finzi, Vincenzo Malenchini, Benedetto Busolino, Antonio Zanolini. Dell'altra commissione, sulla Regia cointeressata, fecero invece parte: Giuseppe Pisanelli (presidente), Giuseppe Zanardelli (segretario), Ferdinando Andreucci, Giuseppe Biancheri, Benedetto Cairoli, Salvatore Calvino, Michele Casaretto, Nicolò Ferraciu, Mariano Fogazzaro. Un'altra proposta di inchiesta personale, cui non si dette vita soprattutto per la contrarietà espressa dal Melegari, membro della commissione incaricata, preliminarmente, di verificare la praticabilità dell'inchiesta stessa, fu quella avanzata, nel 1862, per il caso Tofano, su cui v. V. E. Orlando, *Se compete alla camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 104 sgg. e *infra*, §. 4.

<sup>62</sup> R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 822.

<sup>63</sup> Ivi, p. 823.

<sup>64</sup> Ivi, p. 824.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Ivi, p. 826.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Vicino a Manzoni e a Rosmini, grecista e latinista di spessore, pubblicitista – fondò *La Stampa* di Torino e *La cultura* – docente, all'Università, di storia della filosofia prima e poi di letteratura greca, fu, come politico, relatore alla Camera per la legge sulle guarentigie, e dal 1874 al 1876 fu ministro dell'Istruzione nel governo Minghetti (v. P. Scoppola, voce *Ruggiero Bonghi*, in «Dizionario biografico degli italiani», vol. 12, 1971, pp. 42-51); come ministro redasse il c.d. *Regolamento Bonghi*, che non fu mai attuato, in virtù del quale si ammetteva la possibilità di inserire nelle facoltà giuridiche l'insegnamento della Statistica, della Scienza dell'amministrazione e dell'Igiene pubblica, di Scienza delle finanze e della contabilità di Stato, nonché della Diplomazia e teoria dei trattati. Si è ritenuto opportuno soffermarsi su questo aspetto, a ulteriore testimonianza del volto di una *élite* che, al di là delle scelte politiche individuali, tentò di aggiornare, innovandola sensibilmente, l'agenda culturale italiana anche attraverso il rinnovamento degli studi universitari. Le notizie appena citate sono tratte da C. F. Ferraris, *L'insegnamento delle scienze*, cit., pp. 441-442.

<sup>69</sup> R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 849.

<sup>70</sup> Ivi, p. 851.

<sup>71</sup> V. *retro*, I, §. 2; non solo: Bonghi fu il promotore, nel 1863, della prima inchiesta legislativa – che però non si svolse – dell'Italia unitaria, inchiesta che avrebbe dovuto indagare «sulle condizioni attuali dell'istruzione pubblica in Italia»; riporta il dato L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 48-49.

<sup>72</sup> R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 831.

<sup>73</sup> Ivi, p. 851.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Ivi, p. 853; v. *infra*, §. 4

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Ivi, p. 854.

<sup>78</sup> Ivi, p. 835.

<sup>79</sup> Nella riflessione di Bonghi si cumulavano l'ammirazione per il modello inglese, interpretato 'alla prussiana' come modello ritenuto lontano dagli eccessi assembleari, e il contemporaneo elogio del modello tedesco; sul punto v. M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., pp. 340-341. Al riguardo, v. anche R. Bonghi, *L'ufficio del principe in uno Stato libero*, in «Nuova antologia di scienze, lettere e arti», XXVIII, 1893, pp. 340-355; si tratta di un saggio nel quale l'autore sottolinea l'importanza della prerogativa monarchica nel contenere le intemperanze del Parlamento.

<sup>80</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

<sup>81</sup> Ivi, pp. 186-187. Identica espressione in G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 67.

<sup>82</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 216.

<sup>83</sup> Così G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 238.

<sup>84</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 306.

<sup>85</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 498 e Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 17-18; nello stesso senso anche V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 636.

<sup>86</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 3; si tratta, significativamente, delle righe di apertura dello scritto.

<sup>87</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit. pp. 304-305.

<sup>88</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

<sup>89</sup> V., oltre alle citazioni già effettuate, anche ivi, p. 499.

<sup>90</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 181.

<sup>91</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 638.

<sup>92</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

<sup>93</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 639. Del resto, proseguiva Miceli, anche le inchieste effettuate col consenso del ministro rischiavano di risultare inefficaci, soprattutto quando esse avessero a oggetto «uno scopo puramente amministrativo»; poteva infatti succedere che «le maggioranze che lo [il ministro] appoggiano, per la fiducia che in esso ripongono e per il desiderio di non indebolire con inutili scissioni le forze del partito, lasciano fare al gabinetto; massime poi quando la cosa non ha carattere o importanza politica e non può quindi interessare se non molto mediocrementemente il Parlamento» (ibidem).

<sup>94</sup> Anche quando non si è arrivati a sostenere che le inchieste parlamentari siano state utilizzate, nella successiva storia repubblicana, come strumenti per placare l'opinione pubblica e per rinviare (spesso *sine die*) la soluzione dei problemi che esse dovevano risolvere, anche quando non si è visto in esse autentici strumenti di governo del paese, utilizzati in riferimento ai diversi obiettivi politici delle diverse maggioranze, è evidente il pericolo di un ricorso strumentale al potere di inchiesta. In questo senso la lettura di A. Pace, *Il potere di inchiesta*, cit., *passim* ma specialmente le pp. 162 sgg.

<sup>95</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 239.

<sup>96</sup> V., a es., ivi, p. 212. Con espresso riferimento alla composizione delle commissioni di inchiesta i cui membri dovevano essere scelti tra «tutte le classi rappresentate in Parlamento», v. A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 39-40.

<sup>97</sup> In questa direzione, le parole di Pisanelli al Senato, che poi affossò il progetto di legge che portava il suo nome. «Senza una legge – disse – [...] la Camera non ha alcun freno nell'esercizio del diritto d'inchiesta, ma la legge è un'arma di difesa delle minoranze contro gli eccessi delle maggioranze, schierandosi quelle dietro i limiti che la legge impone»; così G. Pisanelli, *Atti parlamentari, Senato del Regno*, VIII legislatura, sessione seconda, 1863-1864. *Discussioni* (tornata

del 7 giugno 1864), p. 1490. Su questo passaggio dell'intervento di Pisanelli si sofferma G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 244.

<sup>98</sup> Art. 34: «Il Reich ha diritto, e su richiesta di un quinto dei suoi membri deve, costituire commissioni di inchiesta. Queste commissioni raccolgono con procedimento pubblico le prove, che esse o i promotori dell'inchiesta ritengono necessarie. La pubblicità può essere esclusa con la maggioranza dei due terzi. Il regolamento interno disciplina la procedura delle commissioni e determina il numero dei loro membri. I giudici ed i funzionari amministrativi sono obbligati a prestare assistenza per la raccolta delle prove richieste da queste commissioni e di sottoporre a esse gli atti di ufficio in loro possesso. Per le attività delle commissioni e delle autorità dalle medesime richieste trovano impiego, in via analogica, le norme della procedura penale, senza che tuttavia venga meno il segreto epistolare e delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche»; sulla origine e il significato di questa norma, che trovò in Max Weber uno dei più convinti sostenitori, si sofferma A. Pace, *Il potere d'inchiesta*, cit., pp. 125 sgg. Mentre sul rilievo preminente che, dopo la prima guerra mondiale, ha avuto più la «ricerca di mezzi atti ad accrescere l'efficienza dell'istituto» dell'inchiesta, ricerca che ha appunto sollecitato una riflessione sui diritti delle minoranze, piuttosto che l'indagine sulla «legittimità del potere delle Commissioni», si rinvia a G. Recchia, *L'informazione delle assemblee*, cit., pp. 149-150.

<sup>99</sup> Mortati propose infatti che l'inchiesta potesse essere disposta da ciascuna camera «con deliberazione di almeno un terzo dei suoi membri», vedendo in tale soluzione la via «per garantire il potere di controllo alle minoranze». Ma la proposta di Mortati venne criticata dal Presidente Terracini e a passare fu la linea di quest'ultimo, il quale espresse l'idea «che la tutela doverosa del potere di controllo delle minoranze» non dovesse spingersi «sino al punto di concedere alle minoranze stesse la possibilità di creare un turbamento continuo nell'opera svolta dal governo»; sono citazioni tratte da *Assemblea costituente – II sottocommissione* – tornata del 21 dicembre 1946, discussione antimeridiana sull'art. 36 (poi divenuto, nel testo definitivo, l'art. 82). Può forse destare sorpresa che sia stato proprio Costantino Mortati, il massimo teorico, negli anni Trenta e Quaranta, dell'indirizzo politico come quarta funzione dello Stato, il convinto assertore del legame necessario tra partito politico, vittoria elettorale e legittimazione a governare, può forse sorprendere, si diceva, che sia stato proprio Mortati a battersi per riconoscere un ruolo costituzionalmente di spicco alle minoranze. In realtà pare di poter connettere questa proposta mortatiana, da un lato, all'esigenza di fornire un importante riscontro costituzionale alla dialettica tra maggioranza e opposizione, chiaramente inesistente negli anni del regime e del partito unico; ma, dall'altro lato e contemporaneamente, una tale prerogativa della minoranza sembra concorresse a rendere nitida proprio la dialettica tra maggioranza e opposizione, onde evitare che il Parlamento vivesse alla luce di puntuali ed episodiche coagulazioni di interessi, incapaci, in quanto tali, di far emergere con chiarezza l'indirizzo politico. In questo senso sembra andare, pur senza riferimento alcuno al problema delle inchieste, la lettura di Fioravanti sulle perplessità mortatiane degli anni '50, perplessità in buona parte originate dal rischio che il sistema pluripartitico impedisse una chiara identificazione dell'indirizzo politico; sul punto v. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato – persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana* (1990), in Id., *La scienza del diritto pubblico*, cit., II, specialmente le pp. 786 sgg.

<sup>100</sup> L. Palma, *La rappresentanza delle minorità (sistema Hare)*, in «Nuova antologia», IV, 1869, pp. 118-135; v. anche C. F. Ferraris, *La rappresentanza delle*

minoranze nel Parlamento, Torino 1870 e Id., *Nuovi studi sulla rappresentanza delle minoranze in parlamento*, in «Archivio giuridico», VIII, 1871, pp. 3-26. Sempre nella stessa direzione si collocano le osservazioni, più tarde, di F. Racioppi, *I partiti politici nel Belgio*, in «Archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 129 sgg. Per un'ampia e intelligente ricostruzione del dibattito sviluppatosi nel continente, soprattutto sulla scia delle suggestioni miliane, e avente appunto a oggetto la questione della rappresentanza proporzionale, v. M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia 1870-1923*, Bologna 1990.

<sup>101</sup> L. Palma, *La rappresentanza delle minorità*, cit., p. 123.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Chiarissime le pagine dedicate alla concezione che dei partiti ebbero i giuristi liberali di M. Gregorio, *Partito politico e governo*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – appendice ottava – il diritto*, Roma 2012, p. 513.

<sup>105</sup> Sul legame tra la finalità dell'inchiesta («conoscere il vero stato delle cose») e la necessità di svincolare l'inchiesta stessa dallo «scopo di parte», v. G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., rispettivamente p. 187 e p. 214. «Le inchieste sono niente altro che un strumento di ricerca, un mezzo per iscoprire la verità delle cose, qualunque sia il campo a cui si applicano, a fine di permettere al Parlamento di conformare possibilmente le sue azioni alla obiettività dei fatti»; così si esprime V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 636. Sulle inchieste come strumenti che, consentendo l'obiettiva rilevazione dei fatti, potessero rappresentare la strada maestra per «governare solo a vantaggio dell'universale», v. G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 6.

<sup>106</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

<sup>107</sup> Ivi, p. 176.

<sup>108</sup> Sul punto si rinvia nuovamente a M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., p. 350. Estesamente: per Orlando «il sistema costituzionale denominato governo parlamentare è pienamente giuridico, contro i suoi detrattori, come Gneist, solo se la Camera elettiva può essere immaginata come un asettico luogo di dichiarazione del diritto, un'assemblea dei cittadini più capaci, designati per il tramite delle elezioni. [...] Così Orlando, per giungere all'affermazione della natura 'giuridica' del Governo parlamentare, paga consapevolmente un prezzo altissimo: esclude dalla sua trattazione i partiti politici, quasi esorcizza la figura del Parlamento quale luogo di scontro, di mediazione, di scelta, di determinazione dell'indirizzo politico del Governo».

<sup>109</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 5.

<sup>110</sup> L. Minguzzi, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 206.

<sup>111</sup> V., tra i tanti riferimenti in tal senso, G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., specialmente pp. 182 sgg.; oltre alla già citata posizione di Bonghi (*retro*, §. 1), v. anche L. Minguzzi, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 206.

<sup>112</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 307.

<sup>113</sup> v., tra i molti riferimenti in tal senso, G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., *passim*, ma specialmente p. 186; G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 256.

<sup>114</sup> L. Minguzzi, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 189.

<sup>115</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 197-198. In modo significativo, Ferracciu aprirà nel 1899 il suo lavoro monografico sulle inchieste proprio con queste parole: «Uno dei canoni principali del diritto costituzionale moderno

sta in ciò, che solo un concetto meccanico e falso della divisione dei poteri preoccupi al punto dal far ritenere impossibile qualunque reciproca loro azione»; così, appunto, A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 11.

<sup>118</sup> A. Pace, *Il potere di inchiesta nelle assemblee rappresentative*, cit., p. 122.

<sup>119</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

<sup>120</sup> *Ibidem*; v. anche Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., *passim*, ma specialmente p. 33 e p. 55. Sottolinea come fosse «caratteristica precipua del vero governo costituzionale», il «mutuo compenetrarsi» e il «reciproco limitarsi dei poteri», anche G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 251. Si riferisce al valore di una «giusta distribuzione dei poteri in uno Stato libero e in una Monarchia limitata», distribuzione che spetta soprattutto agli «usi» di consolidare, senza la possibilità di accedere a una «determinazione più particolare e rigida», T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 321. Non si può non fare un cenno anche a G. Arcoleo, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, cit.

<sup>121</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 205. Si tratta di un modo di vedere assai comune su cui v., più estesamente, *infra*, §. 5 e III, §. 1.

<sup>122</sup> Sulla figura di Arcoleo, professore di diritto costituzionale, sottosegretario all'Agricoltura e alle Foreste nel primo ministero Di Rudinì e poi, dal 1902, membro del Senato alla cui riforma dedicò gran parte della sua attività politica di quegli anni, v., oltre al già citato M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, T. E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, Bologna 2005, pp. 13-48 e L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano 2000.

<sup>123</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 178.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> *Ivi*, p. 213.

<sup>126</sup> *Ivi*, p. 181.

<sup>127</sup> *Ibidem*. Queste osservazioni portarono Arcoleo a plaudire al c.d. «sistema misto», ovvero a quelle commissioni di inchiesta composte, contemporaneamente, da membri delle due Camere e da commissari eletti dal Governo. In tal modo, in Italia, si era proceduto per l'inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia del 1875, per l'inchiesta ferroviaria (1878) e sulla marina militare e mercantile (1863). Questo – notava Arcoleo - «è il metodo da preferire perché collega i migliori elementi politici, rappresentati dalla Camera dei Deputati, e i migliori elementi tecnici scelti nel paese, a volontà del Governo; ed esprime quella armonia di rapporti che deve mantenersi tra il potere legislativo e il potere esecutivo, specialmente rispetto ad argomenti che interessino, non alle esigenze del partito, ma a tutto lo Stato» (*ivi*, p. 218).

<sup>128</sup> *Ivi*, p. 187; «Ostacolo ai buoni risultati era sempre – secondo Arcoleo – quella tale diffidenza, che vi ha nel Continente tra l'Assemblea e il Governo, gli organi dello Stato e la società» (*ivi*, p. 186).

<sup>129</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., pp. 79-80.

<sup>130</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 240;

<sup>131</sup> *ivi*, p. 177; nello stesso senso anche V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 639; A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500 e G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 247.

<sup>132</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 238. L'autore proseguiva poi notando come un governo messo in condizioni di svolgere il suo compito di vigilanza suprema, messo, insomma, nelle condizioni di far davvero il governo, avrebbe finito esso stesso per promuovere inchieste o comunque per non intralciare quelle volute dal Parlamento. Estesamente: «Ma questa virtù di accordo

suppone un forte organismo e del Governo e del Parlamento, che cooperino a riforme e provvedimenti, fondati su larga base di fatti. Quando il Governo intende a trovare la sua forza, non nell'assorbire l'amministrazione, ma nel regolarla, provocherà esso medesimo delle indagini, che servano a migliorare l'andamento dei servizi, senza che ne senta menomata la dignità sua: quando il Parlamento avrà piena coscienza del suo sindacato, lo svolgerà, meglio che in censure infeconde o accuse precipitate, in un esame sereno di questo o quel ramo di attività dello Stato. In tale *oggettività* [...] sta il valore della inchiesta parlamentare, la ragione del suo essere, come bisogno a cui non può provvedersi con altri mezzi; la sua natura, che a tutti i partiti domanda un efficace concorso» (ivi, p. 243).

<sup>133</sup> M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in A.C. Jemolo - M.S. Giannini (a cura di) *Lo statuto albertino*, Firenze 1946, pp. 73-74. Sul carattere non definito dei gruppi e sulle pratiche trasformistiche, valutate anche per il peso che ebbero sulla storia successiva, si rinvia a G. Rebuffa, *La costituzione impossibile*, Bologna 1995, specialmente pp. 49 sgg.; per una ricostruzione intelligente del legame distorto – perché si prestava a usurpazioni in entrambi i sensi – tra Parlamento e burocrazia, legame verificato attraverso una indagine della composizione e dei modi di funzionamento sia dell'Assemblea che della macchina burocratica, v. A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino 1960, specialmente pp. 111 sgg.

<sup>134</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 656. Una requisitoria dura contro «quella che è stata denominata alchimia parlamentare, cioè [...] l'arte delle combinazioni partigiane» e mutevoli, unita all'esigenza di una più chiara identificazione dei partiti, si può leggere anche in L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, *passim*, ma specialmente p. 159. Sempre in questa prospettiva si spiega l'attenzione al fenomeno dell'ostruzionismo parlamentare emerso soprattutto dall'inizio degli anni Ottanta; sul punto v., a es., A. Ferracciu, *L'ostruzione parlamentare davanti al diritto ed alla politica costituzionale*, in «Il Filangieri», XXVI, 1901, pp. 321-343 e pp. 401-417. Per un inquadramento generale di tali questioni, anche in riferimento alle successive elaborazioni teoriche sul ruolo del partito, si rinvia di nuovo a M. Gregorio, *Partito politico e governo*, cit., p. 513 e a P. Pombeni, *Il problema del partito politico nella riflessione della scienza politica italiana (1870-1914)*, in R. Ghepardì – G. Gozzi, *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1992.

<sup>135</sup> *Atti parlamentari, Camera dei deputati*, VIII legislatura, tornata del 13 dicembre 1861, p. 325; sempre del 1861-62 è l'inchiesta istituita per valutare il caso del generale La Masa «il quale, ritenendo di essere stato leso nel suo onore di ufficiale da un atto del ministro della Guerra, chiese a quest'ultimo di comunicargli tutti i documenti che lo riguardavano, ottenendo come risposta il rifiuto del ministro alla sua domanda, accompagnato, però dalla dichiarazione di essere “disposto a comunicare i documenti [...] sotto sigillo del segreto ad una Commissione composta di deputati nominati dal presidente della Camera”»; si tratta di un riferimento tratto da L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., p. 23. Interessante la lettura del *pamphlet* che sul suo caso scrisse lo stesso La Masa; v. G. La Masa, *Memoria documentata del deputato generale Giuseppe La Masa sulla quistione che lo riguarda diretta agli onorevoli deputati del Parlamento italiano*, Torino 1862. Ampii stralci dei dibattiti parlamentari suscitati da queste vicende, si possono leggere in M. Mancini – U. Galeotti, *Norme ed usi*, cit., pp. 396-405.

Per il riferimento alle altre due inchieste personali – quella sulla Società



delle ferrovie meridionali e quella sulla Regia cointeressata dei tabacchi – v. *retro* al §. 1 di questo capitolo.

<sup>136</sup> V. E. Orlando, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit. p. 104.

<sup>137</sup> *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, sessione 1861, Documenti*, p. 538.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

<sup>141</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 209.

<sup>142</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 646.

<sup>143</sup> R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 851.

<sup>144</sup> È lo stesso Orlando a riportare gli estremi del caso che era sorto alla Camera nel 1901 quando il deputato Afan de Rivera chiese, in seguito alle accuse rivoltegli dal Ferri, un altro deputato, che si aprisse un'indagine per verificare la probità della sua vita pubblica. Dopo vari passaggi parlamentari si arrivò alla nomina di una commissione di cinque membri incaricata dei relativi accertamenti. Cfr. V. E. Orlando, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 103.

<sup>145</sup> *Ivi*, p. 111.

<sup>146</sup> *Ivi*, p. 109.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> Così invece, T. Martelli, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, cit., p. 319 e V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 646.

<sup>151</sup> *Ivi*, p. 110.

<sup>152</sup> *Ivi*, pp. 109-110.

<sup>153</sup> Si tratta di passaggi chiarissimi in V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in *Id.*, *Diritto pubblico generale*, cit., specialmente le pp. 450-451. L'evenienza – così Orlando – che nella Camera ci siano deputati che agiscono per conto «di interessi privati», «può essere un fatto, ma non il diritto». Mentre ricavare da questo dato una proposizione giuridica «sarebbe come se un fisiologo, volendo rendersi conto del regolare funzionamento di un organo, sottoponesse al suo esame un ammalato». Allo stesso modo, sostenere la necessaria corrispondenza tra le idee dell'eletto e quelle dell'elettore sarebbe equivalso a ripristinare il mandato imperativo; l'elezione, dunque, poteva essere giuridicamente raffigurata come «designazione di capacità»: il desiderio dell'elettore a che l'eletto «profess[asse] idee analoghe alle sue» poteva, al limite, «completa[re] dal punto di vista politico» la teoria della selezione dei capaci, nel senso che «tra le cause, le quali *subiettivamente* determinano questa selezione» c'era anche il riferimento a una vicinanza di idee.

<sup>154</sup> *Id.*, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 111.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ivi*, p. 112.

<sup>158</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 311.

<sup>159</sup> Di tenore praticamente analogo le osservazioni sul punto di G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 198 sgg. e di A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506; V. anche A. Ferracciu, *Sul potere d'inchiesta personale nelle assemblee parlamentari*, in «Studi senesi», XXX, 1914, pp. 92-99.

<sup>160</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 203.

<sup>161</sup> *Ivi*, p. 207.

<sup>162</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

<sup>163</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 209.

<sup>164</sup> Anche in questo caso, di tenore praticamente identico le osservazioni di G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 210-211 e di T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit. p. 322.

<sup>165</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 210. Sarà questo un tema su cui si tornerà più diffusamente tra poco (*infra*, III, §. 1)

<sup>166</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

<sup>167</sup> V.E. Orlando, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 107; una classificazione parzialmente diversa è quella fornita da Arcoleo, secondo il quale sarebbero state inchieste «di argomento privato» quelle sui casi Tofano e La Masa; mentre quella sulla società delle ferrovie meridionali e sulla Regia cointeressata venivano qualificate come inchieste «riguardanti partecipazioni di deputati a lucri connessi all'amministrazione dello Stato»; v. Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 188.

<sup>168</sup> V.E. Orlando, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 107.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Per essere più precisi: Orlando dedicò qualche pagina dei suoi *Principii di diritto costituzionale* alla questione delle inchieste fornendo di esse una visione depurata da tutti i principali passaggi problematici che si è tentato di mettere in luce. Disposto ad ammettere che la «funzione ispettiva» del Parlamento potesse esprimersi, oltre che attraverso le interrogazioni e le interpellanze, anche per il tramite delle inchieste e vedendo in esse il portato della evoluzione in senso parlamentare dello Statuto, Orlando sorvolava su quel complesso di questioni che valevano a rendere le inchieste un istituto non facile da comprendere rimanendo legati a canoni esclusivamente giuridici. In particolare, nella sua ricostruzione, nessuna traccia è dato rinvenire sul problema cruciale sollevato dalle inchieste politiche, vale a dire quello del rapporto tra Assemblea e Gabinetto, rapporto che Orlando ricostruisce nei termini di un'assoluta armonia: «Data la forma parlamentare, deve presumersi che il Ministero non vorrà intralciare, ma bensì agevolare il compito del Parlamento, e, per mezzo della subordinazione gerarchica, potrà obbligare i propri dipendenti ad ubbidire alle richieste della commissione»; così, appunto, Id., *Principii del diritto costituzionale*, Firenze 1894 (terza edizione), p. 136.

<sup>171</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 205; estesamente: «Facoltà esclusiva del magistrato è quella di giudicare, non già l'altra di istruire. Quei mezzi li consente a lui la legge, come può darli al funzionario, senza confusione di materie e competenze; il risultato della investigazione è atto istruttorio, che non ha di giudiziario altro che la forma, in quanto è compiuto da persona che apparteneva a un ordinamento speciale»; affermazioni di analogo tenore si possono leggere anche in A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503.

<sup>172</sup> O. Ranalletti, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 180.

<sup>173</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503; nello stesso senso Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 72.

<sup>174</sup> Id., voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506; v. anche T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 310.

<sup>175</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506. Per questo, proseguiva l'autore, non si sarebbe dovuta sancire l'espulsione del deputato eventualmente ritenuto responsabile dei fatti addebitategli, ma questi si sarebbe dovuto, di propria iniziativa, dimettere «lasciando poi il giudizio sovrano sulla propria condotta alla nazione, dalla quale ha ricevuto il titolo a sedere nella Camera» (ivi, p. 507).



<sup>176</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 312. L'intervento del Parlamento doveva ritenersi in ogni caso orientato all'accertamento dei fatti che avevano stimolato l'inizio dell'inchiesta e mai alla persecuzione di reati e alla pronuncia di accuse. Gli eventuali fatti illeciti emersi nel corso delle attività della commissione potevano, al limite, stimolare l'apertura di un autonomo procedimento dinanzi al magistrato, senza che alle deduzioni della commissione potesse essere conferito immediato valore probatorio ma dovendo in ogni caso iniziarsi, presso il giudice, una nuova istruttoria con le garanzie previste dalle norme processuali; v., sul punto, G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 231-232 e A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 504.

<sup>177</sup> In tale direzione va l'acuta osservazione di Massimo Severo Giannini secondo il quale, nell'alimentare la 'seconda' vita dello Statuto albertino, quella vita che lo avrebbe dovuto trasformare nella Carta di un governo parlamentare e non costituzionale puro, i giuristi ebbero bisogno di asserire la «natura di potere dell'ordine giudiziario». Solo in tal modo, infatti, se ne poteva celebrare la necessaria terzietà tralasciando la considerazione dei legami di dipendenza che, non solo sulla Carta, stringevano quel potere all'esecutivo; v. M. S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la Costituzione italiana*, cit., pp. 65-71.

<sup>178</sup> V. *retro*, I, §. 2.

<sup>179</sup> V. *retro*, §. 1

<sup>180</sup> V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 643; V. E. Orlando, *Se compete alla Camera*, cit., p. 111. Per la identica posizione di Bonghi, v. *retro*, §. 1

<sup>181</sup> Cfr., a es., G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 196; V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 643 e A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 17.

<sup>182</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

<sup>183</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 327.

<sup>184</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 193; v. anche *retro*, I, §. 2.

<sup>185</sup> Ivi, p. 225.

<sup>186</sup> Ivi, pp. 225-226.

<sup>187</sup> Ivi, p. 220.

<sup>188</sup> G. Recchia, *L'informazione delle assemblee*, cit., p. 82.

<sup>189</sup> È soprattutto Arcoleo a fare un ampio *excursus* sui coevi tentativi di legificazione fatti in Europa, con particolare riferimento al Belgio e alla Francia; v. G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 191-192.

<sup>190</sup> Ivi, p. 192.

<sup>191</sup> Si nota, per inciso, come un dibattito dagli analoghi contenuti si sia svolto anche all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, malgrado che il testo della stessa attribuisse espressamente alle Commissioni di inchiesta poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria. Si discusse, in particolar modo, se l'individuazione di essi potesse avvenire per semplice deliberazione della Camera o richiedesse un atto legislativo. Al riguardo è interessante la lettura di *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», IV, 1959, pp. 596 sgg. Le posizioni che si confrontano sono quelle di Mortati, Crisafulli, Esposto, Giannini, Vassalli e Virga.

<sup>192</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 231.

<sup>193</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 508.

<sup>194</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226.

<sup>195</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503; nella medesima direzione le parole di Arcoleo: «nel caso che la Commissione trovi resistenza, e l'Assemblea riconosca indispensabile la visione di quei documenti [...] il rifiuto del ministro o per esso del funzionario non ha valore assoluto: bisogna che ne rife-

risca alla Camera dinanzi cui è responsabile, dichiarando le sue ragioni. Ove queste prevalgano, l'Assemblea avrà fatto rientrare la commissione nei limiti della sua competenza: nel caso contrario il ministro si dimetterà»; così, appunto, G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226.

<sup>196</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503. Estesamente: «Un diritto essenzialmente politico è dunque quello della commissione perché ad esso non può corrispondere che una sanzione politica, la responsabilità dei ministri di fronte al Parlamento» (ibidem); analoga posizione leggibile in T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., pp. 335-336. .

<sup>197</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226.

<sup>198</sup> Ivi, pp. 231-232 e anche A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 505.

<sup>199</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 253.

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> Ivi, pp. 254-255.

<sup>202</sup> T. Martelli, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 328.

<sup>203</sup> «Eppure [...] noi troviamo che non di rado le Commissioni di inchiesta o con determinazione propria o con quella di uno solo dei rami del Parlamento, si sono attribuite tutti i poteri preaccennati [gli stessi che il codice di procedura penale attribuisce al giudice] e, se non ne hanno spinto sempre l'esercizio fino alle più invadenti conseguenze, ciò è dipeso più che altro da non essersene presentata l'occasione» (ivi, p. 327). Del pari, i diversi progetti di legge coi quali si tentò di disciplinare la materia delle inchieste (v. *retro*, I, §. 3) avevano attribuito alle commissioni «i poteri integrali dei giudici istruttori intorno alla citazione e alla traduzione forzata dei testimoni e così pure intorno all'esame dei documenti e agli accessi sul luogo. Né si limitano a questo, ma stabiliscono ancora che ai testimoni di fronte alle commissioni di inchiesta e a coloro a cui vengono richiesti documenti si possano applicare tutte le pene sulla falsa testimonianza, la occultazione della verità, il rifiuto di deporre, il rifiuto di documenti. [...] Ora a noi sembra che in questo si sia di gran lunga ecceduto e che il caso di una commissione di inchiesta si presenti assai diverso da quello di un giudice istruttore [...] E veramente, se noi ci soffermiamo all'esame di quella necessità, che è stata l'unica ragione delle attribuzioni amplissime assegnate alle commissioni da questi progetti, vediamo che essa, né di per sé stessa, né per lo scopo a cui si rivolge, è così assoluta da imporre quanto impone nel campo della procedura penale» (ivi, pp. 328-329). Nello stesso senso G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 243-244 e A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., pp. 11-12. Ovviamente fu assai critica anche la valutazione del Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 852.

<sup>204</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 195.

<sup>205</sup> E questo, lo si è visto nel paragrafo appena concluso, permetteva alla scienza giuridica di criticare il contenuto di leggi o progetti di legge.



### III. I limiti 'esterni' del potere di inchiesta.

SOMMARIO: 1. LA LEGGE; 2. L'OPINIONE PUBBLICA.

#### 1. La legge

Gli 'indizi' fino a ora accumulati dovrebbero apparire abbastanza univoci da spiegare la scelta di collocare il riferimento alla legge tra i limiti 'esterni' al potere parlamentare di inchiesta. In più di un'occasione si è rilevato come la scienza giuridica fosse alla ricerca di un punto di equilibrio chiamato ad assicurare l'efficacia di questa prerogativa dell'Assemblea ma anche, e contemporaneamente, a contenerla entro limiti reputati rispettosi della statura costituzionale degli altri poteri – in primo luogo del Governo – non meno che della autonomia degli individui. E si è anche visto come i giuristi tendessero ad attribuire la realizzazione di un autentico equilibrio a (quello che ritenevano essere il) corretto operare della relazione tra Parlamento e Governo. Al di là di tutte le possibili cautele giuridiche, al di là del perimetro tracciato anche dalla più sofisticata delle ricostruzioni scientifiche, i limiti veri sembravano dunque poter scaturire solo dall'*interno* del sistema, solo, appunto, da una corretta relazione tra poteri costituzionali.

Dove, a legare le varie soluzioni proposte, i diversi passaggi argomentativi, sembra stesse un sottostante e condiviso riferimento, orientato, se non a contrapporre, certo a mettere in tensione il polo del diritto e quello della legge, il primo necessariamente portatore di una essenziale vocazione all'equilibrio, al temperamento armonico di poteri e prerogative, il secondo non sempre e non necessariamente espressione di questa concordanza profonda<sup>206</sup>. E se sul fronte della tutela dei diritti e delle libertà dei soggetti si sostenne – lo si è appena visto – che solo il calco rigido della legge potesse servire all'uopo, sul fronte, più complesso e sfumato, della disciplina della relazione tra i poteri dello Stato, molte riserve furono avanzate sulla attitudine dello strumento legislativo a costituire, di per sé, una risposta appagante.

Si è iniziato il lavoro mettendo in luce due elementi ritenuti rilevanti per tracciare il perimetro all'interno del quale collocare le riflessioni che si sono esaminate: per un verso, si è sottolineato come il secondo Ottocento sia stato il periodo degli 'inventori' e

non degli 'epigoni', il periodo nel quale la nascente giuspubblicistica ha consapevolmente cercato e battuto le strade che le consentissero di pervenire a una formulazione in termini giuridici dell'assetto costituzionale del giovane Stato italiano (v. *retro*, I, §. 1). Contemporaneamente, si è rilevato come questa impegnativa scommessa teorica sia stata sostenuta e supportata dal richiamo costante alla storia, a una storia convocata per creare un orizzonte di stabilità, per restituire l'immagine di un moto lento e progrediente, necessario per prendere le distanze dai volontarismi del passato e dall'idea che «l'ufficio di creare gli ordinamenti politici spett[asse] al pensiero dei legislatori e non [appunto] alla storia dei popoli»<sup>207</sup>. Il fatto poi che questa storia, investita del compito di consegnare all'oggi i suoi (inappellabili) responsi, fosse diversamente interpretata dai giuristi, non fa che confermare la loro tempra di costruttori, il loro bisogno di trovare appigli che rendessero meno malcerto il terreno su cui poggiare altrettante letture della stagione istituzionale postunitaria. E se la differente disponibilità al confronto col momento politico e col volto effettivo della dinamica tra i poteri, ha avuto un ruolo rilevante nel determinare diverse scelte di metodo (di nuovo, v. *retro*, I, §. 4), fu invece condivisa l'idea che la via del diritto fosse la via della composizione armonica tra passato, presente e futuro, composizione che al giurista spettava di custodire, vigilare e promuovere.

Dunque la stessa legge poteva conseguire una compiuta funzionalità regolativa solo se capace di assecondare il moto della storia, di aderire a esso?. Indubbiamente questo fu il primo nesso a essere rilevato anche dai giuristi impegnati a riflettere sulle inchieste. Il primo scoglio era infatti costituito dal silenzio dello Statuto in materia, ma sia nel caso in cui quel silenzio venisse interpretato per escludere il ricorso alle inchieste, sia nel caso in cui si reputasse 'datato', superato dalla successiva evoluzione in senso parlamentare del sistema costituzionale italiano, in ogni caso fu attribuito valore dirimente proprio al fatto che il testo statutario potesse, o meno, ritenersi in linea con lo spirito dei tempi<sup>208</sup>. Nessun ossequio, quindi, per le disposizioni positive in quanto tali, ma valutazione di esse alla luce delle (diverse) letture della evoluzione del sistema costituzionale.

Per il tema delle inchieste fu prevalente, lo si è già notato, l'idea di un superamento in via consuetudinaria della Carta albertina determinato dall'affermarsi della forma di governo parlamentare. Da simili osservatori, lo Statuto rappresentava un argine solido soprattutto rispetto al rischio di un «ritorno al passato»<sup>209</sup>, senza che potesse tuttavia ipotecare e bloccare «la via agli ulteriori progressi»<sup>210</sup>. Peraltro, si trattava di una considerazione spendibile

anche oltre il riferimento al potere di inchiesta: «lo Statuto non potrebbe certo dirsi essere al presente in tutte le sue parti la nostra legge fondamentale»<sup>211</sup>, risultando la «sfera [...] della costituzione» soprattutto «dalla consuetudine, che è tanta parte dei governi liberali»<sup>212</sup>.

Né tale evenienza doveva preoccupare, anzi; essa rappresentava il segno che «la sostituzione dei principi che formano la coscienza sociale a quelli che sono scritti in una legge, quale si è svolta nella costituzione inglese, comincia a manifestarsi anche tra noi»<sup>213</sup>. La capacità di un sistema di evolvere per via consuetudinaria, insomma, costituiva un'ottima prova della sua salute costituzionale, dal momento che quella fonte esprimeva al meglio l'idea di una evoluzione progressiva e non traumatica degli ordinamenti, esprimeva al meglio l'anima degli Stati liberali e del loro tentativo di comporre armonicamente la relazione tra i pubblici poteri e tra questi e la società.

Indubbiamente, simili valutazioni, che percorsero trasversalmente la giuspubblicistica, non erano immuni dal rischio di una sopravvalutazione del ruolo equilibrante della consuetudine, che avrebbe potuto stabilizzare, anziché scongiurare, lo sbilanciamento della dinamica costituzionale a favore di un potere. Ed era proprio a partire da qui che entrava in campo il dispositivo di sicurezza rappresentato dalla storia, da una storia – alla Orlando – assunta come dimensione 'reale' nella sua attitudine compositiva e nelle sue stesse espressioni consuetudinarie<sup>214</sup>, ovvero da una storia più complicata, che mostrava di miscelare diritto e politica ma che avrebbe comunque indicato ai giuristi 'non orlandiani', e alla loro attitudine interpretativo-prescrittiva, la via per rintracciare, all'interno di quella miscela, una soluzione che potesse dirsi equilibrata, cioè giuridica. E anche quando non si arrivò a sostenere, con Jona, che la legge fosse del tutto diversa dal diritto, in quanto risultante dalla commistione di principi giuridici e «principii sociologici», i primi espressione di una dimensione stabile, i secondi variamente legati alla estemporaneità e ai bisogni del momento<sup>215</sup>, apparve comunque condiviso il bisogno di non accedere a letture legicentriche dell'ordinamento costituzionale.

Fu a partire da questo perimetro concettuale che si discusse sulla utilità di adottare una legge che disciplinasse il potere di inchiesta parlamentare. A essere respinta da tutti fu l'opportunità di emanare, in occasione delle singole inchieste, altrettante leggi che ne determinassero lo svolgimento fissando, di volta in volta, i poteri delle relative commissioni. Una simile soluzione avrebbe infatti rimesso al «volere delle maggioranze passeggiere»<sup>216</sup> la

disciplina delle inchieste «col pericolo di lasciar sovrapporre il diritto dalla forza della passione politica»<sup>217</sup>. La legge cui si riferiscono questi autori, la legge di cui parlavano Jona, Ferracciu, Arcoleo non era dunque, come avverrà nei successivi irrigidimenti del formalismo positivista, un testo senza autori, il territorio delle certezze neutrali, separabile, come tale, dal fascio concreto di forze che lo aveva prodotto e pertanto capace di vivere di vita propria<sup>218</sup>.

Ci si poteva tuttavia chiedere se fosse opportuno provvedere con una legge generale sulle inchieste chiamata a disciplinare, una volta per tutte, limiti, funzioni e oggetto di tale prerogativa parlamentare. Non che una simile legge fosse aliena dal rischio di rispecchiare lo specifico punto di vista della maggioranza che la approvava; tuttavia il fatto di proiettare la propria capacità normativa oltre la singola inchiesta, sembrava ridurre di molto il rischio che in essa prevalesse l'«opportunità del momento»<sup>219</sup>. Al riguardo, mi sembra rilevante sottolineare due profili. Per un verso, le perplessità sul ricorso alla soluzione legislativa si spiegavano col solito riferimento alla rigidità di un mezzo che avrebbe finito per zavorrare il futuro, per imbrigliare quel moto che «obbliga[va] lo Stato a procedere in relazione coi progressi della società»<sup>220</sup>, quel moto progressivo della storia che male avrebbe sofferto «la pressione di una legge»<sup>221</sup>. Bastava gettare un occhio – così Jona – sulla situazione tedesca, che aveva emanato una legge persino sul tema, delicatissimo, della responsabilità ministeriale, per capire come quella pretesa di regolar tutto per legge determinasse una «pesantezza, una difficoltà a muoversi» dell'ordinamento costituzionale che non aveva «nulla a che fare collo sviluppo, lento sì, ma continuo ed armonico della costituzione inglese»<sup>222</sup>.

Certo, proseguiva Jona, la legge poteva essere una soluzione «necessaria in uno *Stato giovane* e fra popolazioni troppo poco animate dal sentimento giuridico»<sup>223</sup>, tra popolazioni che, essendo «avvezze ad obbedire e ad avversare i loro tiranni non comprend[eva]no ancora bene il concetto fondamentale del buon governo»<sup>224</sup>. La legge, insomma, poteva costituire uno strumento idoneo ad accelerare l'individuazione di un complesso di regole, utile a tracciare un primo perimetro di azione per le commissioni di inchiesta. Perché infatti – così invece Arcoleo – non era sempre possibile «attendere lo impulso delle leggi» «dal paese: [...] tra noi del Continente norme e riforme vengono per iniziativa dall'alto, ed è il Parlamento che deve intendere a colmare quelle lacune, che spesso il paese non avverte, abituato per secolare costume ad aspettare tutti i rimedi dal Governo»<sup>225</sup>.

Ma, oltre questa rilevazione attinente al carattere 'pedagogico-demiurgico' che il momento legislativo avrebbe potuto avere, le posizioni di Jona e Arcoleo tornavano a distanziarsi, almeno in apparenza. Il lungo e articolato saggio di Guido Jona nasceva infatti anche per contestare l'idea che fosse possibile emanare una legge seguendo le indicazioni di Arcoleo – una legge dai «brevi confini» chiamata a «determinare la natura, lo scopo dell'inchiesta, le funzioni e i mezzi idonei»<sup>226</sup> – e per sostenere, al contrario, la sola utilità di una legge che disciplinasse (v. *retro*, II, §. 5) i poteri delle commissioni rispetto ai diritti e alle libertà individuali. Mentre, sul versante della relazione tra poteri costituzionali, la soluzione, per Jona, doveva essere cercata altrove, appunto all'*interno* del sistema: nella garanzia che «ogni potere dello Stato posse[desse] forze di resistenza sufficienti ad impedire l'invasione delle proprie attribuzioni, forza che non p[oteva] dare la legge»<sup>227</sup>.

A ben vedere, però, la soluzione andava collocata altrove anche per Arcoleo: «Non potrà mai una legge – così infatti si esprimeva – fissare *a priori* quella funzione del sindacato che si esercita per mezzo dell'inchiesta parlamentare: può segnare i suoi confini, non la sua azione. [...] Questo è il frutto di maturità e di sapienza politica, presuppone equilibrio tra il parlamento e il gabinetto, tra la politica e l'amministrazione»<sup>228</sup>. Se poi si invocava la legge per allontanare la temuta prospettiva della onnipotenza parlamentare, la fragilità dello strumento emergeva in tutta la sua portata: con Jona, che pur dichiarando di confidare nella capacità della Camera di contenersi «per forza propria, [...] per rispetto della consuetudine»<sup>229</sup>, non rinunciava ad appellarsi «al senno pratico degli uomini di governo» e alla «coscienza giuridica dell'intero popolo»<sup>230</sup>. E con Arcoleo, che sollevava ulteriormente (v. anche *retro*, II, §. 5) il problema dell'assenza, nei sistemi continentali, di una istanza suprema di controllo sulle leggi: la legge avrebbe perciò rappresentato un mero «limite formale»<sup>231</sup> se non fosse stata sostenuta da una corrispondente consapevolezza dell'Assemblea: «il potere legislativo – queste le sue parole – che crea la legge deve avere [almeno] coscienza che non può creare il diritto»<sup>232</sup>.

Ed era sempre nel medesimo solco che si collocavano le perplessità di Ferracciu che invece si dichiarava contrario, a differenza di Arcoleo, alla emanazione di una legge sulle inchieste. Anche in questo caso, infatti, si sottolineava come «la esistenza della legge non [...] avrebbe vietato] al Parlamento di oltrepassare» i limiti: non avendo il Parlamento altri poteri al di sopra di se stesso non si saprebbe a chi affidare la sanzione di una tale legge, altrimenti illusoria»<sup>233</sup>. Legge inutile, dunque; ma anche difficile



da confezionare, per la sua portata «d'indole non strettamente giuridica, ma piuttosto sociologica»<sup>234</sup> di modo che appariva preferibile «affidare alla *pratica costituzionale* il limite all'esercizio del diritto di inchiesta»<sup>235</sup>.

«Allontanando adunque il concetto, che a limitare la azione reciproca dei poteri occorra la legge, la quale, rigidamente consacrandone le principali attribuzioni nelle Carte Costituzionali dei principali Stati del Continente, ha di già impedito quella elasticità di movimento che pure è caratteristica di tutta la costituzione inglese, si contribuirà ad eliminare, per questa parte, la differenza così grave, esistente perciò tra essi Stati e l'Inghilterra, sul modo d'intendere ed applicare alla pratica le regole non facili che presiedono al funzionamento di questo troppo delicato organismo, ch'è il governo parlamentare»<sup>236</sup>.

Non si trattava, ancora una volta, di rilevare la insufficienza della ragione giuridica sulla ragione politica, ma di segnalare l'inefficacia di un argine, quello legislativo, che appunto rischiava di apparire esterno rispetto alla dinamica profonda delle istituzioni e al loro funzionamento. Indubbiamente, una strada per fondare una relazione equilibrata tra poteri poteva essere quella additata da Ranalletti: considerare l'inchiesta una prerogativa implicitamente compresa nelle attribuzioni di ciascun potere e incapace, per ciò stesso, di dare vita al sindacato di un potere sull'altro<sup>237</sup>. In tal modo, però, si aggirava la questione, centrale, del rapporto tra poteri, trasformando l'inchiesta in una sorta di propaggine investigativa interna a ciascuno di essi ed esercitabile nel confine, che si assumeva nitido, delle loro specifiche attribuzioni.

Un'altra strada poteva essere quella di cui si è discusso finora, ed era la strada che confidava soprattutto nella «educazione politica dell'assemblea»<sup>238</sup> e degli altri poteri, che confidava nella elaborazione di una cultura istituzionale impossibile da creare anche attraverso la migliore delle leggi. Laddove il riferimento a questi argini 'interni' ci pare non si traducesse in una professione di scetticismo sul ruolo del diritto, ma nascesse, al contrario, dall'ambizione di attingere una idea più ariosa e complessa dello stesso diritto, dall'esigenza di coltivare l'immagine di un diritto capace di forgiarsi anche a contatto con l'esperienza e con le molteplici forze che la abitavano. Il richiamo era insomma a un «senso giuridico che [avrebbe dovuto] sempre animare anche gli atti che pa[reva]no di natura meramente politica»<sup>239</sup>, il richiamo era, di nuovo, a una via dell'equilibrio – che il giurista doveva contribuire ad additare e a mettere a fuoco – trovata anche attraverso (e, talora, malgrado) il timbro squisitamente politico dei rapporti istituzionali.

## 2. *Informarsi, informare, formare: il governo parlamentare e l'opinione pubblica*

Come nelle pagine precedenti si è cercato di chiarire in quale senso la legge potesse essere considerata un limite 'esterno' rispetto all'esercizio del potere di inchiesta, qualche precisazione è necessaria per spiegare la ragione di una simile scelta 'topografica' in riferimento al tema dell'opinione pubblica. Anche quando non venisse elevata al rango di autentico «organo del governo costituzionale»<sup>240</sup> o a «fonte del dritto pubblico»<sup>241</sup>, l'opinione pubblica figurava sempre, negli scritti sulle inchieste, come parte integrante del modello 'Stato parlamentare'. Esterna, o parzialmente esterna, l'opinione pubblica poteva essere allora considerata rispetto alla dinamica tra i poteri dello Stato, ma non rispetto alla fisionomia complessiva dello Stato stesso:

«dato che lo Stato costituzionale dee armonizzare continuamente con la coscienza popolare, di cui è organo principale ed essenziale l'opinione pubblica, questa va propriamente considerata come *elemento intrinseco* senza il quale lo stato potrebbe facilmente esorbitare dai suoi limiti naturali»<sup>242</sup>.

Il richiamo all'opinione pubblica serviva anzi a mettere a fuoco due caratteristiche repute essenziali del nuovo potere liberale: il fatto che esso fosse un potere 'pubblico' che si lasciava alle spalle le arcane e segrete forme di azione dei vecchi Stati; e il fatto, strettamente connesso, che si trattava di uno Stato rappresentativo, variamente collegato, come tale, alla società che in esso si voleva, appunto, rappresentata.

Nei regimi assoluti – a dirlo è Arcoleo – era possibile solo l'«ispezione [...] gerarchica, che si alimentava di segreto e non serviva che a dimostrare la condizione degli uffici subalterni verso i superiori, fino a un potere irresponsabile, che si accentrava nel Capo dello Stato»; in tali regimi, inoltre «mancava la partecipazione del paese all'esercizio dei poteri, e una rappresentanza che li vigilasse in nome di quello. Il diritto di inchiesta – concludeva – non poteva sorgere che col sistema rappresentativo; nel quale trovò la migliore sua forma nella funzione parlamentare»<sup>243</sup>.

Si tratta di parole chiarissime non solo nel mettere in relazione i due motivi appena accennati – carattere 'pubblico' e rappresentativo del potere statale – ma anche il legame tra queste caratteristiche e lo sviluppo delle inchieste. Se infatti il potere nuovo era un potere che si manifestava pubblicamente, un potere, dunque, che prendeva e, allo stesso tempo, forniva informazioni, le inchieste concorrevano a corroborarne e valorizzarne

questo volto essenziale. Le inchieste, da un simile osservatorio, non erano altro che gli strumenti che permettevano allo Stato di raccogliere informazioni su fatti ritenuti di interesse generale, e sui quali esisteva o andava sollecitata un'aspettativa di chiarezza nella stessa società; ma le inchieste erano anche, e contemporaneamente, gli strumenti attraverso i quali lo Stato informava, doveva informare, la società sul tenore e sugli esiti degli accertamenti effettuati e sulle misure adottate per rispondere ai bisogni e alle esigenze emerse.

Era «la pubblicità», insomma, «l'anima del tempo nuovo»<sup>244</sup> e «due potenti forze, la stampa e l'elettrico, ven[iva]no ad aiutare questo impellente bisogno dell'era nuova»<sup>245</sup>: «Nel tempo nostro, nella medesima ora l'elettrico c'informa dell'agitazione parlamentare vigente in Ungheria per la riforma del matrimonio civile, e ci fa sapere che il *sergentes d'armes* in Washington ebbe l'ordine di tradurre in parlamento i deputati [...] La stampa raccoglie in poche pagine i palpiti, le passioni e le gelosie, i dolori e i delitti di tutte le genti civili: è questo il giornale quotidiano a un soldo»<sup>246</sup>.

Non bastava, tuttavia, asserire l'esistenza di questo legame tra Stato e opinione pubblica; a dover essere doppiato era un obiettivo più ambizioso, quello che avrebbe permesso allo Stato di «governare col sussidio dell'opinione pubblica»<sup>247</sup>, «assicura[ndo] la maggior rispondenza possibile tra l'indirizzo governativo e il sentimento popolare»<sup>248</sup>. «Il che importa che il governo ecciti la pubblica discussione sul proprio programma, interroghi la opinione pubblica per giudicare dell'indirizzo da seguire nella propria azione, renda conto dell'opera sua ai cittadini per ottenerne l'approvazione»<sup>249</sup>. Nella realizzazione di questa corrispondenza virtuosa tra potere e opinione pubblica stava il segreto – e di nuovo l'Inghilterra era l'esempio da seguire – di una autentica solidità delle istituzioni statali, la garanzia di una esecuzione efficace, perché convinta, delle leggi e delle riforme, la possibilità di chiedere ai cittadini (informati) anche sacrifici gravosi, di cui si fosse, preventivamente, mostrata la necessità e l'utilità per l'intero paese<sup>250</sup>.

Le inchieste nella loro veste di istituti idonei a raccogliere e, allo stesso tempo, a fornire informazioni avrebbero potuto giocare anche in Italia un ruolo decisivo nel rafforzare la fiducia reciproca tra governanti e governati. Esse potevano costituire il mezzo ideale sia per favorire una «partecipazione veramente cosciente alla cosa pubblica»<sup>251</sup> della Nazione, sia per «addestrare i rappresentanti [...] alla conoscenza pratica dei pubblici negozi», per «formare quindi [...] i veri uomini di Stato»<sup>252</sup>. Potevano dunque servire – le parole sono di Jacini – a rendere edotto

il paese sul reale stato delle cose ma anche a imporre alla classe politica – che Jacini invitava a soggiornare, invece che nei palazzi governativi, «nelle più remote province del Regno» – una conoscenza diretta della realtà del paese<sup>253</sup>.

Sembrerebbe a questo punto facile chiarire in che senso l'opinione pubblica potesse costituire un valido argine rispetto alle eventuali debordanze – non, si badi, dello Stato, ma – della politica, della sua tendenza a farsi guidare e travolgere dallo spirito partigiano mostrando così di tradire la sua indispensabile vocazione alla cura degli interessi generali. Che gli «uomini politici» – secondo la severa valutazione di Jacini – non fossero sempre «gli amici imparziali del civile progresso»<sup>254</sup>, era infatti un'osservazione che tornava di frequente anche nella ricostruzione del rapporto specifico tra inchieste e pubblica opinione. In questo caso, ad acquistare rilievo era la vigilanza che l'opinione pubblica avrebbe potuto e dovuto effettuare su Governo e Parlamento in modo che la loro attività non si discostasse dai reali bisogni del paese e provvedesse a dare a essi adeguata risposta.

Il «principio di pubblicità»<sup>255</sup>, autentico «gran freno della vita [...] moderna»<sup>256</sup>, costituiva pertanto un «mezzo potentissimo per mantenere il governo e gli individui nella legalità»<sup>257</sup>: «le inchieste [...] apportando luce ove non v'era, e facendoci meglio conoscere le opinioni della nazione, sottraggono molte decisioni allo spirito de' partiti e sopprimono nelle camere legislative l'abbondanza dei vacui discorsi, che non hanno vita che nella deficienza degli studi preliminari sugli oggetti che vengono a discussione. *Nei parlamenti in cui le materie son ben studiate pubblicamente [...] il campo in cui i partiti possono fare le loro prove addiviene molto angusto*»<sup>258</sup>.

La questione, in realtà, non era così semplice, e ancora una volta ci pare rinviasse alla (solita) tensione irrisolta tra l'orizzonte delle oggettività – che si riteneva possibile da enucleare contro e oltre lo spirito di partito – e l'orizzonte degli apprezzamenti qualificabili, con qualche forzatura, 'politici'. Il primo campo nel quale si manifestava questa tensione riguardava proprio il nesso tra informazione e verità, nel momento in cui si identificava la funzione delle inchieste, e delle attività a esse collegate, nella prevista possibilità, anche per il pubblico, di conoscere la verità dei fatti, di attingerne la loro reale, obiettiva, incontrovertibile portata. Ma ammesso che ciò fosse possibile, da quali fonti avrebbe dovuto il paese ottenere questo tipo di informazioni?. Essenzialmente dalla stampa o dagli organi stessi dello Stato. Non si mancava, lo si è visto, di celebrare entusiasticamente «l'elettrico» e «il giornale quotidiano a un soldo» come strumenti rivoluzionari di informa-

zione; né di sottolineare l'importanza delle «relazioni di inchiesta», redatte dalle relative commissioni al termine dei loro lavori e delle quali si auspicava la massima divulgazione<sup>259</sup>. Ma non si mancò neppure, dalla voce di molti sostenitori delle inchieste, di sottolineare il pessimo servizio reso in tal senso dalla stampa, spesso più propensa a eccitare le passioni meno nobili del pubblico che a placarle, spesso più incline ad assecondare opinioni diverse e contraddittorie che a riportare fedelmente i fatti<sup>260</sup>. Sulle relazioni di inchiesta, sul loro contenuto, i giudizi furono invece meno duri, anche se si stigmatizzò la scarsa diffusione di esse, a ulteriore testimonianza del volto di un potere scarsamente propenso, in Italia, a curarsi della pubblica opinione.

Certo, anche per le relazioni, si formulò l'auspicio che si tenessero lontane da (inutili) elucubrazioni teoriche, limitandosi a dar conto dei fatti rilevati<sup>261</sup>. Ma anche così delimitate, non sembra che fossero del tutto immuni dal rischio di esprimere un punto di vista parziale, dal momento che erano stati questi stessi giuristi che parlavano di opinione pubblica e di 'verità dei fatti' ad aver rilevato, e con insistenza, la possibilità di compromissioni 'fazionarie' delle inchieste, in tutti gli stadi del loro svolgimento<sup>262</sup>.

La stessa, irrisolta, tensione si proponeva poi su un altro versante, quello interessato a sottolineare, accanto a questa indispensabile funzione *informativa*, la altrettanto indispensabile funzione *formativa* che le inchieste avrebbero potuto svolgere. A esse infatti spettava di contribuire alla «educazione politica della popolazione»<sup>263</sup>: «in tanta poca attività politica, persino nel più importante dei diritti, l'elettorato, in tanta negligenza nel far sentire direttamente con le riunioni ed associazioni i bisogni veri della nazione, l'inchiesta sarebbe stata un mezzo efficacissimo di avvicinare le popolazioni al governo parlamentare, di cooperare al mantenimento delle istituzioni e allo sviluppo delle riforme»<sup>264</sup>. Anche quando non si arrivò, con Minguzzi, a parlare di un autentico processo di «elaborazione» dell'opinione pubblica, anche quando non si arrivò a parlare, apertamente, di persuasione<sup>265</sup>, in ogni caso le inchieste furono viste come istituto centrale nel garantire «uno sviluppo sempre maggiore alla educazione politica della popolazione»<sup>266</sup>.

Peraltro, questa dimensione 'educativa' rappresentava anche l'unica dimensione inclusiva, l'unica possibilità di comunicazione – lo si è detto all'inizio del lavoro – tra due zone di società altrimenti non comunicanti, quella, in senso lato, borghese, e la moltitudine. Sia chiaro, l'opinione pubblica cui si riferivano i giuristi non aveva nulla a che fare col quarto Stato: non solo quando, citando Erskine May, uno degli idoli del liberalismo inglese, si assi-

milava l'opinione pubblica agli uomini delle banche, della borsa, del circolo ecc.<sup>267</sup>; ma anche quando si tentava di identificarla con una sorta di coscienza diffusa della Nazione<sup>268</sup>. In tal caso, infatti, per evitare che l'opinione pubblica potesse coincidere, *sic et simpliciter*, col sentire dei più, con un sentire magari percorso da pericolose pulsioni antagonistiche, veniva prudenzialmente inserito un richiamo alla tradizione, al legame, che si diceva necessario, tra quella coscienza diffusa e le tradizioni di un popolo, al loro progredire lento e, soprattutto, non traumatico<sup>269</sup>.

La portata inclusiva connessa al valore educativo delle inchieste stava soprattutto nel fatto che esse – informando e formando, appunto – avrebbero potuto conquistare allo Stato, allo Stato liberale, fette sempre maggiori di popolazione. Avrebbero potuto – si passi il bisticcio – portare un pubblico sempre più vasto a farsi un'opinione; o meglio: a capire che nessun sistema, meglio del parlamentare, consentiva di governare «a vantaggio dell'universale»<sup>270</sup>. E se poi la stessa opinione pubblica – quale che fosse la sua estensione – non si mostrava estranea alla tentazione di cedere a passioni, agitazioni, clamori, non ci sarebbe stato niente di meglio che un'inchiesta per «tranquillar[la]»<sup>271</sup>, per rinsaldare la fiducia nelle istituzioni e nella loro simultanea capacità di informare e formare.

Anche dietro tali passaggi argomentativi – lo si accennava sopra – sembra possibile scorgere il riferimento, ugualmente importante, a un terreno di oggettività, sotto la specie, in questo caso, della oggettiva superiorità delle istituzioni liberali: per un verso, dunque, si rilevavano con franchezza limiti e deficienze del loro concreto funzionamento (v. *retro*, soprattutto II); per l'altro, operava, altrettanto nitidamente, la convinzione che quelle istituzioni rappresentassero l'unica risposta sensata rispetto alla organizzazione dello Stato e ai suoi rapporti con la società.

Il circuito compiutamente virtuoso, per realizzarsi appieno, avrebbe dunque richiesto: l'esistenza di uno Stato incarnato in una classe dirigente degna delle nuove istituzioni, capace, in quanto tale, di guadagnare la completa fiducia dell'opinione pubblica; la presenza (o la creazione) di un'opinione pubblica persuasa della bontà del modello liberale di Stato e che pertanto avrebbe potuto – si badi: a partire da qui – esercitare anche un efficace controllo su eventuali esuberanze partigiane della politica. L'opinione pubblica legittimata a frenare, a vigilare sul corretto funzionamento delle istituzioni, era infatti rappresentata dalla parte di cittadini (già) 'educata al sistema'<sup>272</sup>: riconoscere a essa la possibilità di contenere eventuali esuberanze della politica, concorreva, in fondo, a legittimare ulteriormente lo Stato liberale – la sua oggettiva superiorità –

anche contro alcuni dei suoi uomini. Si trattava, insomma, di individuare le strade che avrebbero consentito allo Stato di funzionare al meglio; tra queste stava, indubbiamente, anche la ‘conquista’ dell’opinione pubblica. Dall’osservatorio di questi giuristi, l’aggettivo ‘liberale’ non aveva nulla a che fare con la ricerca dei mezzi che avrebbero consentito alla società, e soprattutto agli individui che la abitavano, di elaborare una *propria* visione delle cose, eventualmente fuori ‘sistema’.

Per questo, il riferimento all’opinione pubblica, costituiva anche un modo per far riferimento al carattere rappresentativo dello Stato liberale senza che fosse necessario varcare la soglia della sovranità popolare. Lo Stato rappresentativo poteva essere, più semplicemente, uno Stato che manteneva aperti i canali con la società, senza dipendere da una investitura dal basso. Tuttavia, il fatto che questi giuristi attribuissero valore alla ricerca di un legame tra Stato e società anche oltre la puntualità del momento elettorale, il fatto che la società, astrattamente assunta quale momento fondativo dello Stato, non fosse poi costretta, al modo orlandiano, a scomparire del tutto dietro lo Stato stesso<sup>273</sup>, sembra che costituisca un dato da non trascurare.

È chiaro, l’Ottocento resta un secolo alla ricerca di fondazioni stabili e per questo ha bisogno di poter confidare su un sottostante terreno di oggettività, chiamato a esorcizzare il peso e le conseguenze di eventuali valutazioni difformi e conflittuali. Sarebbe servita, anche in tal caso, una diversa tematizzazione del ruolo della politica, sarebbe stato necessario vedere in essa la zona della *legittima* espressione di differenti punti di vista, e, ancor più, la zona del raccordo tra Stato e società. Per le ragioni che si sono più volte sottolineate, questo non poteva esser chiesto ai giuristi liberali, che furono, e non poteva essere altrimenti, genuina espressione del loro tempo storico<sup>274</sup>. Ma già il fatto di mettere in tensione dati di natura differente – il vero e le sue distorsioni, l’*optimum* istituzionale e ciò che lo poteva perturbare – testimonia il valore di una riflessione giuridica che tentò, pur tra mille fragilità, una lettura di insieme della stagione postunitaria, testimonia il valore di una riflessione che ritenne di far rientrare nel perimetro del lavoro *giuridico* anche riferimenti, come quello all’opinione pubblica, che richiedevano di integrare «aspetti sociologici ed economici, giuridico-statuali e politologici»<sup>275</sup>. Riferimenti, tutti questi, che di lì a poco sarebbero stati ceduti all’agenda del politologo o del sociologo<sup>276</sup>, per rimanervi, con poche eccezioni, anche dopo che l’esperienza della dittatura avrebbe dovuto ammonire i giuristi sul ruolo che (anche) il diritto poteva svolgere nella organizzazione totalitaria delle masse.



## NOTE

<sup>206</sup> L. Minguzzi, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 203; per il riferimento a questa concezione della storia, v. sempre *retro*, I, §§. 2 e 3.

<sup>207</sup> Si è rilevato questo aspetto non solo in riferimento alle voci che ammisero il ricorso alle inchieste quale conseguenza tipica del governo parlamentare, ma anche con riguardo alla posizione di chi – come nel caso di Bonghi e Orlando, su cui v. *retro*, II, §. 1 e §. 4 – ritenne di doversi attenere alla lettera dello Statuto per escludere la possibilità del ricorso a inchieste personali. A essere sottolineata in entrambi i casi, infatti, non fu la fedeltà al testo in quanto tale, ma appunto al testo in quanto ritenuto espressione dello spirito dei tempi.

<sup>208</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

<sup>209</sup> *Ibidem*; nello stesso senso anche Arcoleo, su cui v. M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., p. 351.

<sup>210</sup> G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale*, cit., p. 427.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

<sup>213</sup> Per la fondamentale distinzione, nel pensiero di Orlando, tra diritto e legge nonché per il rifiuto di uno «schiacciamento del ruolo del giurista a compiti di mera interpretazione delle norme di diritto positivo statale», si rinvia di nuovo a M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., *passim*, ma specialmente p. 219 e p. 234.

<sup>214</sup> G. Jona, *Il metodo negli studi di diritto pubblico*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, p. 28. Val la pena indugiare un attimo su questo testo di Jona nel quale convergono riflessioni forse non ancora sufficientemente meditate ma proprio per questo particolarmente efficaci nel restituire il complesso di suggestioni tra le quali cercava di destreggiarsi il giurista intenzionato a mettere in relazione Stato e società, diritto e politica. A emergere con particolare chiarezza è la ricerca di un orizzonte stabile – il diritto – da affiancare a un orizzonte mutevole e imperfetto – la legge – senza che la rilevazione di questa tensione portasse il giurista né ad astrarsi dai movimenti della realtà né a esserne sopraffatto. È all'interno di questo orizzonte che si spiega, anzitutto, la contestazione della visione di Gneist, qualificata da Jona, con espresso richiamo a Orlando, come 'metafisica'. La critica del giurista tedesco ai governi di gabinetto, alla loro presunta dipendenza dai movimenti della società, non sarebbe stata, per Jona, che l'esito della incapacità di distinguere, in quei governi, «ciò che è difetto accidentale, proveniente da imperizia [...] o da non ancora universalizzata coscienza giuridica, da ciò che è sostanziale, da ciò che [...] l'evoluzione storica e non già l'astrazione filosofica ha prodotto» (p. 19). Jona quindi conferma una certa interpretazione della storia come luogo portatore di responsi irrevocabili. Per l'altro verso, però, l'autore sottolinea come nel concreto atteggiarsi delle forme di governo potesse registrarsi la presenza di elementi diversi e ulteriori – espressione delle «tendenze [...] della società (mutevolezza dei rapporti e loro adattamento alle condizioni di luogo e di tempo)» – elementi che il giurista non poteva trascurare ma che nulla toglievano, per Jona, al valore del diritto, identificato nella «manifestazione pura e semplice dello Stato e delle particolari sue tendenze» (p. 28). Al contrario del diritto, la legge rappresentava il momento di fusione e confusione tra elementi giuridici e questi elementi sociologici «che nella pratica si frammischiano ai giuridici, ma che non saranno mai diritto». «Che se poi si voglia sapere – concludeva – per forza di quale mezzo si verifichi una tale fusione di elementi, risponderemo che questo è l'effetto dell'azione politica, la quale contempera le opposte esigenze a cui sono spinte le collettività

degli uomini [...] onde è che lo studioso del diritto pubblico potrà bensì nella legge ricercare gli elementi del diritto e la norma suprema di esso, ma considerandoli come fatti [...] e sapendo da essi togliere e vagliare tutto ciò che al diritto non appartiene» (pp. 28-29).

<sup>215</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 507.

<sup>216</sup> *Ibidem*. Nello stesso senso, anche G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 194 e G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 255.

<sup>217</sup> Per una lettura della torsione positivistica come 'rifugio' rispetto alla crisi dello Stato liberale, v. M. Fioravanti, *Popolo e Stato*, cit., p. 180.

<sup>218</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 194.

<sup>219</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> *Ivi*, p. 245.

<sup>222</sup> *Ivi*, p. 240.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 193; lo stesso Ferracciu, contrario alla emanazione di una legge sulle inchieste, riconobbe tuttavia il ruolo 'suppletivo' che la legge, talora, poteva svolgere; estesamente: «è questa educazione [politica delle masse] che per l'appunto fa difetto od è troppo debole presso di noi; onde, più facilmente che altrove, si sente il bisogno della legge, la quale possa esercitare quella efficace pressione costringente verso i cittadini, che può soltanto essere sostituita dallo spontaneo epperò più efficace loro concorso allo svolgimento delle funzioni attinenti all'organismo statale»; così A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 211.

<sup>225</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 195.

<sup>226</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

<sup>227</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 239-240.

<sup>228</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243.

<sup>229</sup> *Ivi*, p. 247.

<sup>230</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 190.

<sup>231</sup> *Ivi*, p. 229.

<sup>232</sup> A. Ferracciu, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 508; «Evidentemente il Parlamento non ha altri poteri al di sopra di sé stesso, che con la forza lo facciano rientrare nella giusta via, all'infuori di quella coscienza giuridica che attinge alla comune del popolo cui rappresenta: se dessa si è già indebolita al punto da consentirgli un traviamiento dai veri diritti di cui può disporre sì da fargli abbandonare la coscienza del limite, chi potrà costringerlo all'ubbidienza?»; sono sempre parole di Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 105.

<sup>233</sup> Id., voce *Inchiesta politica*, cit., p. 508.

<sup>234</sup> *Ibidem*; Sarà proprio Ferracciu a dedicare, nel 1913, un lavoro monografico alla consuetudine vedendo in essa una fonte tipica e irrinunciabile del diritto costituzionale, non equiparabile alla consuetudine del diritto privato se non accedendo a una concezione legicentrica del sistema giuridico del tutto inadeguata in riferimento alla sfera pubblica (v. specialmente, pp. 12 sgg.). Erano essenzialmente due i versanti che secondo Ferracciu valevano a spiegare il rilievo delle consuetudine nella dimensione costituzionale: la sua capacità di assecondare gli sviluppi della storia, ma anche, e contemporaneamente di realizzare un equilibrio tra dimensione giuridica e dimensione politica: «l'ufficio specifico della consuetudine costituzionale sta attualmente nella destinazione naturale di essa a servire quale mezzo altrettanto efficace quanto adeguato per concretare i mutamenti più importanti che, rispetto al diritto costituzionale materiale, sieno improrogabilmente suggeriti dal progresso del tempo» (p. 23);

non solo: ma andava anche rilevata la «maggiore idoneità della consuetudine [...] a fissare taluni rapporti di diritto pubblico di natura prevalentemente politica e disciplinarne la esplicazione normale, pur consentendo una certa possibilità di apprezzamento di quelle politiche circostanze che suggeriscono eventuali devianti» (p. 18); così, appunto, A. Ferracciu, *La consuetudine costituzionale - concetto, genesi, ufficio*, Torino 1913, alle pagine indicate tra parentesi.

<sup>235</sup> Id., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 111.

<sup>236</sup> O. Ranelletti, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 169. Si tratta di un contributo dedicato alle inchieste disposte dalla pubblica amministrazione sui propri uffici, ma la tesi cui si fa riferimento nel testo viene presentata dallo stesso Ranelletti come tesi di portata generale, applicabile alle inchieste facenti capo a qualsiasi potere.

<sup>237</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 205.

<sup>238</sup> Ivi, p. 195.

<sup>239</sup> L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., p. 175.

<sup>240</sup> Ivi, p. 174.

<sup>241</sup> A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 120.

<sup>242</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 176-177; in senso analogo A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>243</sup> A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>244</sup> Ibidem.

<sup>245</sup> Ivi, pp. 4-5.

<sup>246</sup> Ivi, p. 3; si tratta del motivo portante dell'esteso saggio di L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., specialmente pp. 59 sgg.

<sup>247</sup> O. Ranelletti, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 181.

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> «In Inghilterra mai il Parlamento ha perduto la sua popolarità anche quando ha dovuto imporre i maggiori sacrifici alla Nazione. Ma colà, quando si vota una legge, e per gli studi antecedentemente fatti e divulgati, e per le discussioni dei giornali [...] già è entrato nella convinzione pubblica che debba votarsi»; in Italia, al contrario, prevaleva il ricorso a un «metodo sciagurato»: «il pubblico prima di conoscer che voglia proporsi delle leggi, sa che sieno state votate dalle Camere», così G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 53; sul ruolo svolto dalle inchieste nel rendere partecipe l'opinione pubblica della necessità delle leggi e nel garantirne, quindi, una esecuzione partecipata, v. anche A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 124.

<sup>250</sup> A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 20.

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> S. Jacini, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, in «Nuova antologia di scienze, lettere e arti», IV, 1869, p. 649.

<sup>253</sup> Ivi, p. 174.

<sup>254</sup> A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 43; estesamente: «una delle caratteristiche più salienti ed importanti del governo rappresentativo questo si è, che in tutti i suoi atti esso deve possibilmente ispirarsi al principio di pubblicità, onde i medesimi rimangono continuamente sottoposti al controllo ed all'impero dell'opinione pubblica».

<sup>255</sup> O. Ranelletti, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 181.

<sup>256</sup> G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 264.

<sup>257</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 51.

<sup>258</sup> Insiste molto sull'importanza della diffusione delle relazioni di inchiesta, A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 45.

<sup>259</sup> In tal senso la ricostruzione di Jacini, *Della sistemazione dei lavori pub-*

blici, cit., p. 171. Ed è questo, di Jacini, un testo interamente percorso dal contrappunto tra la necessità di portare a conoscenza dell'opinione pubblica il reale stato delle cose (dei lavori pubblici, nella fattispecie) e la individuazione delle forze (stampa e spirito di partito) che impedivano tale informazione obiettiva, creando, nell'opinione pubblica, ansie e malcontenti sproporzionati, secondo Jacini, all'effettiva situazione del paese. In senso non dissimile, anche Id., *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze 1889. Parole di condanna per il modo di operare della stampa si possono leggere anche in L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., p. 35 e in G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 56. Anche in questo caso, l'autore contrapponeva la «missione della stampa in un governo libero», come l'Inghilterra, alla «peste di giornali» che, a suo dire, caratterizzava la situazione italiana (ibidem).

<sup>260</sup> V., a es., A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 45. La relazione di inchiesta – queste le sue parole - «dovrà contenere i risultati dettagliati delle investigazioni, con una conclusione esplicita e formale sul provvedimento che deve proporsi alla Camera come conseguenza di quelle, senza puri apprezzamenti tecnici o politici che sfigurano il vero carattere dell'inchiesta, senza lusso d'opinioni personali e di proposte che contraddirebbero alla onnipotenza della Camera, cui la commissione attinge ogni suo potere e deve lasciare ogni libertà di apprezzamento» (ibidem).

<sup>261</sup> V., retro, II.

<sup>262</sup> G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 52; nello stesso senso A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 20 e A. Pierantoni, *Le ragioni delle inchieste*, cit., p. 5.

<sup>263</sup> G. Arcoleo, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 187.

<sup>264</sup> Val la pena citare per intero questo passaggio di Minguzzi: «E come può essere [l'opinione pubblica] turbata dalle passioni e ad arte indotta in errori, così, per mezzo di una più esatta determinazione dei fatti e di savie considerazioni, può essere ricondotta sulla *via della verità*. Quindi è, che uno dei primi obblighi dello Stato costituzionale [...] è di procurare che si compia l'elaborazione della pubblica opinione, in modo che questa si associ allo Stato e lo aiuti a raggiungere i suoi fini. Lo Stato, adunque, quando si propone un'azione che abbia un grande interesse pubblico, deve, procurare di avere con sé l'opinione pubblica, come elemento tanto legittimo quanto proficuo di governo. Quindi, anzi che passare immediatamente all'azione, deve prima osservare accuratamente quali sono gli elementi che compongono in quel momento la coscienza pubblica, e distinguere in esso quali sono favorevoli all'atto che si vuol compiere e quali contrari; quindi raggruppando opportunamente i primi, accrescendoli, trasformandoli, formandone un nucleo preponderante, togliere valore ai secondi o cercare di trasformarli con una serie di atti, capaci d'influire sull'opinione [...] preparando abilmente e predisponendo l'opinione per modo che, quando sia giunto il momento di compiere l'atto decisivo, l'opinione pubblica non solo lo secondi, ma lo reclami, ed il governo quasi non sembri altro che cedere alle richieste dell'opinione pubblica» (ivi, p. 64-65). Ora è evidente come tali passaggi ridimensionassero di molto altre asserzioni, come quella che qualificava lo Stato rappresentativo come l'unico «tra i governi in cui sia riconosciuto che soltanto il volere della nazione ha diritto di reggere e governare lo Stato» (ivi, p. 57).

<sup>265</sup> V., tra i tanti esempi possibili, A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 52.

<sup>266</sup> Ivi, pp. 122-123; si ricorda, per inciso, che fu la «Biblioteca di scienze politiche» diretta a Brunialti a tradurre gran parte dell'opera dell'autore inglese.

<sup>267</sup> In tal senso, L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., p. 41.

<sup>268</sup> E «se nel tempo presente – diceva Minguzzi – la novità dei fatti ed il bisogno di cambiamento hanno acquistata importanza maggiore, non deve però crederci [...] che essa [l'opinione pubblica] abbia fatto divorzio assolutamente dalle tradizioni nazionali» (ibidem).

<sup>269</sup> Si tratta di un'espressione di Devincenzi cui avevamo già fatto riferimento, in Id., *Delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 6. Le inchieste – proseguiva l'autore – erano riuscite, in Inghilterra, ad affermare «in mezzo a tanto ardore di miglioramenti sociali in tutte le classi» come non potesse «esservi altro sistema politico [...] che più potesse condurre al maggior benessere di tutti» (ivi, p. 4).

<sup>270</sup> Ivi, p. 21; nello stesso senso anche A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 19.

<sup>271</sup> G. Cazzetta, *Una costituzione sperimentale*, cit., pp. 331 sgg.

<sup>272</sup> P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 125.

<sup>273</sup> In questo senso, pur se dedicate alla concezione dell'individuo, in quanto tale e nel suo rapporto con lo Stato, il condivisibile monito di R. Romanelli, *Il giurista e lo storico di fronte al regime liberale – a proposito di Umberto Allegretti, Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 19, 1990, pp. 686 sgg.

<sup>274</sup> J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1961), Roma-Bari 2006 (ristampa inalterata), p. XLV.

<sup>275</sup> Sottolinea come la riflessione giuridica repubblicana sia stata meno attenta al problema dell'opinione pubblica di quella postunitaria, G. Recchia, *L'informazione delle assemblee*, cit. p. 142.



## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- A. Aquarone, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Firenze, Le Monnier (Quaderni di storia), 2003.
- L'Italia giolittiana*, Bologna, il Mulino, 1988.
- G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, pubblicato nel 1898, Napoli, Jovene, 1985 (ristampa inalterata).
- Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1930.
- G. Arcoleo, *Alla ricerca di un partito (sd)*, in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 251-265.
- Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881 (ristampa anastatica del 1998 edita dall'editore Colombo di Roma).
- L'inchiesta nel governo parlamentare per l'avvocato Giorgio Arcoleo professore di diritto costituzionale*, Napoli, De Ruberto, 1881.
- Le inchieste parlamentari*, in «Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche», III, 1882, pp. 174-244.
- Diritto e politica* (1883), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 197-218.
- Trattato di diritto costituzionale* (1890), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. III, Milano, Mondadori, 1935.
- Forme politiche e riforme sociali*, in «Flegrea», 3, 1901, pp. 385-405.
- Vita politica italiana*, in «La riforma sociale - rassegna di scienze sociali e politiche», VIII, 1901, pp. 171-182.
- Rivoluzionario e uomo di Stato: Crispi* (1905), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 35-58.
- Evoluzione politica e sociale in Italia* (1906), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 189-195.
- La scienza nella vita sociale* (1906), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 99-120.
- Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Vita pubblica italiana* (sd), in Id., *Opere*, a cura di G. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 219-235.
- A.M. Banti - R. Bizzocchi, *Immagini della nazione nell'Italia del Risorgimento*, Roma, Carocci, 2002.
- A.M. Banti, *La nazione del Risorgimento - Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2000.



- F. Barbano - G. Sola, *Sociologia e scienze sociali in Italia. 1861-1890*, Torino, Angeli, 1985.
- P. Beneduce, voce *Carlo Francesco Ferraris*, in «Dizionario biografico degli italiani», 46, 1996.
- I. Birocchi - A. Mattone (a cura di), *Il diritto patrio*, Roma, Viella, 2006.
- R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, in «Nuova Antologia di scienze, lettere e arti», IV, 1869, pp. 822-854.
- L'ufficio del principe in uno Stato libero*, in «Nuova antologia di scienze, lettere e arti», XXVIII, 1893, pp. 340-355.
- R. Borrello, *Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sulle inchieste parlamentari*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2, 2004, pp. 841-867.
- L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè 2000.
- A. Brunialti, *Le moderne trasformazioni del governo costituzionale*, Milano, Hoepli, 1881.
- F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale (1861-1901)*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1960.
- Stato e società civile - Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960.
- L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, Einaudi, 1976<sup>2</sup>.
- B. Caravita di Torritto, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia - Annali - Il Parlamento*, Torino, Einaudi 2001, pp. 727-741.
- G. Carocci, *Il Parlamento nella storia d'Italia - Antologia storica della classe politica*, Bari, Laterza, 1964.
- G. Cazzetta, *Una costituzione «sperimentale» per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XV, 1986, pp. 307-353.
- M. Cerase, voce *Inchiesta parlamentare*, in «Dizionario di diritto pubblico», IV, Milano 2006, pp. 3040-3048.
- E. Cheli - M. Fioravanti - R. Romanelli, *Il giurista e lo storico di fronte al regime liberale*, a proposito di: U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1990, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX, 1990, pp. 669-697.
- C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè 1974.
- G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.
- F. Colao, *L'idea di 'nazione' nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXX, 2001, pp. 255-360.

- P. Costa, *Lo Stato immaginario - metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986.
- Civitas - Storia della cittadinanza in Europa, III, La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- G. De Flaminii, *Il bilancio e le leggi in Inghilterra*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 30- 37.
- G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune riforme nel governo*, Firenze, stamperia reale, 1866.
- Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in «Giurisprudenza costituzionale», IV, 1959, pp. 596-621.
- C. Esposito, *Lo Stato e la nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico», II, 1937, pp. 409 - 485.
- F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1989.
- A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino, Loescher, 1899.
- L'ostruzione parlamentare davanti al diritto ed alla politica costituzionale*, in «Il Filangieri», XXVI, 1901, pp. 321-343 e pp. 401-417.
- voce *Inchiesta politica*, in «Digesto italiano», vol. XIII, Torino, Unione tipografico-editrice, 1902-1906.
- La consuetudine costituzionale - concetto, genesi, ufficio*, Torino, Bocca, 1913.
- Sul potere d'inchiesta personale nelle assemblee parlamentari*, in «Studi senesi», XXX, 1914, pp. 92-99.
- D. Ferrari, *La ragione delle inchieste parlamentari*, in «Nuova rassegna», II, 1894, pp. 33-35.
- C. F. Ferraris, *La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Torino, Favale, 1870.
- Nuovi studi sulla rappresentanza delle minoranze in Parlamento*, in «Archivio giuridico», VIII, 1871, pp. 3-26.
- Le inchieste pubbliche*, in Id., *Saggi di economia statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino-Roma, Loescher, 1880, pp. 93-126.
- L'insegnamento delle scienze politiche nelle università italiane*, in «Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche», III, 1882, pp. 440-463.
- I provvedimenti per gli infortuni sul lavoro alla Camera dei deputati*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, pp. 773-794.
- M. Fioravanti, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1979)*, in Id., *La scienza del diritto pubblico - Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, I, pp. 67-180.
- Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XVI, 1987, pp. 209-283.

- Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo* (1986), in Id., *La scienza del diritto pubblico - Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, I, pp.327-370.
- Dottrina dello Stato - persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana* (1990), in Id., *La scienza del diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2001, II, pp. 657-793.
- S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, Giuffrè, 1954.
- T.E. Frosini, *Giorgio Arcoleo: un costituzionalista in Parlamento, Introduzione* a G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 13-48.
- M. Galizia, voce *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964.
- Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in «Archivio giuridico», XXXIII, 1963, pp. 75-110.
- C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2006<sup>5</sup>.
- A. Giannini, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in «Rassegna di diritto pubblico», IV, 1949, pp. 88-109.
- M.S. Giannini *Il sistema parlamentare* - prefazione al volume di Georges Burdeau *Il regime parlamentare* (1950), in S. Cassese (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 69-78.
- Parlamento e amministrazione* (1961), in S. Cassese (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 79-103.
- M. Gregorio, *Partito politico e governo*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero - ottava appendice - Il diritto*, Roma, Istituto della enciclopedia Treccani, 2012, pp. 513-520.
- P. Grossi, *La scienza del diritto privato - una rivista progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*, Milano, Giuffrè, 1988.
- J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), Roma-Bari, Laterza, 2006 (ristampa inalterata).
- M. Isnenghi, *Storia d'Italia. I fatti e le percezioni dal Risorgimento alla società dello spettacolo*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- S. Jacini, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, in «Nuova Antologia di scienze, lettere e arti», IV, 1869, pp. 158-190; pp. 365-413; pp. 604-649.
- Pensieri sulla politica italiana*, Firenze, Civelli, 1889.
- A.C. Jemolo - M.S. Giannini (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze, Sansoni, 1946.
- G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, in «Archivio giuridico», XXXVIII, 1887, pp. 238-269.
- Il metodo nello studio del diritto pubblico*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, pp. 13-30.
- L. Lacché, *Il canone eclettico. Alla ricerca di uno strato profondo della cultura giuridica italiana dell'Ottocento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 39, 2010, pp. 153-228.

- G. La Masa, *Memoria documentata del deputato generale Giuseppe La Masa sulla quistione che lo riguarda diretta agli onorevoli deputati del Parlamento italiano*, Torino, Arnaldi, 1862.
- S. Lanaro, *L'Italia nuova - identità e sviluppo 1861-1988*, Torino, Einaudi, 1988.
- Nazione e lavoro - saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia, Marsilio, 1979.
- M. Lungonelli, *Tra industria e burocrazia: gli esordi della statistica industriale in Italia*, in «Studi storici», 28, 1987, pp. 277-295.
- L. Luzzatti, *Come mutarono i tempi costituzionali!*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », I, 1902, pp. 97-98.
- Una nuova prova dell'insufficienza del riscontro parlamentare nella finanza*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 9-13.
- A. Maccanico, voce *Parlamento (inchiesta parlamentare)*, in «Enciclopedia italiana», quarta appendice, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1981, pp. 737-738.
- C. Malandrino (a cura di), *Dal Monferrato alla costruzione dello Stato sociale italiano: l'esperienza intellettuale, scientifica e politica di Carlo Francesco Ferraris*, Torino, Claudiana, 2008.
- M. Mancini - U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887.
- T. Martelli, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, in «Studi senesi», XIII, 1896, pp. 301-340.
- D. Marucco, *L'amministrazione della statistica italiana dall'Unità al fascismo*, Torino, Einaudi, 1992.
- A. Mazzacane, *Scienza e Nazione. Le origini del diritto italiano nella storiografia giuridica di fine Ottocento*, in G. De Costanzo (a cura di), *La cultura storica italiana tra Otto e Novecento*, Napoli, Morano, 1990, vol. II, pp. 115-132.
- A. Mazzacane, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986.
- V. Miceli, voce *Inchiesta parlamentare*, in «Enciclopedia giuridica italiana», vol. VIII, Milano, 1902.
- L. Minguzzi, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, pp. 31-73 e pp. 139-175.
- Del metodo negli studi politici*, in «Archivio giuridico», XXXIX, 1887, pp. 188-210.
- C. Mozzarelli - S. Nespor, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia, Marsilio, 1981
- C. Mozzarelli, *L'annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche (1880 - 1883) - Viaggio breve nella cattiva coscienza*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XVI, 1987, pp. 7-46.
- E. Morpurgo, *La statistica e le scienze sociali*, Firenze, Le Monnier, 1872.

- V.E. Orlando, *Studi giuridici sul Governo parlamentare* (1886), in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 345 - 416.
- Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (1887), in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 127-166.
- I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 3-22.
- Diritto e politica* (1893), in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari (1881 - 1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 67-72.
- Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894<sup>3</sup>.
- Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 417-456.
- Se compete alla camera un potere d'inchiesta sulla condotta e sulle qualità morali dei propri membri*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 102-113.
- Sulla formazione dello Stato in Italia (1937-1939)*, in Id., *Diritto pubblico generale - scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 311-318.
- A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle assemblee rappresentative*, Milano, Giuffrè, 1973.
- L. Palma, *La rappresentanza delle minorità (sistema Hare)*, in «Nuova Antologia di scienze lettere e arti», IV, 1869, pp. 118-135.
- L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, Stamperia editoriale Parenti, Firenze, 1981.
- Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale - Teoria e prassi nella vicenda di un istituto*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.
- A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari* - Roma, tipografia dell'unione cooperativa editrice, 1894.
- M.S. Piretti, *Cesare Albicini e la scuola bolognese di diritto costituzionale: La Rivista di diritto pubblico (1889-1993)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 16, 1987, pp. 185-207.
- La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia 1870-1923*, Bologna, il Mulino, 1990.
- P. Pombeni, *Il problema del partito politico nella riflessione della scienza politica italiana (1870-1914)*, in R. Gheparadi - G. Gozzi, *I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, il Mulino, 1992.
- F. Racioppi, *I partiti politici nel Belgio - conversazione con Carlo Buls*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », I, 1902, pp. 129-133.

- F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1909, vol. III.
- O. Ranalletti, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana», I, 1902, pp. 166-186.
- G. Rebuffa, *La costituzione impossibile*, Bologna, il Mulino, 1995.
- G. Recchia, *L'informazione delle assemblee rappresentative - Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979.
- R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- Il comando impossibile*, Bologna, il Mulino, 1995<sup>2</sup>
- (a cura di), *L'indagine sociale nell'unificazione italiana*, in «Quaderni storici», XV, 1980, pp. 766-1005.
- Nazione e costituzione nell'opinione liberale avanti il 1848*, in P. L. Ballini (a cura di), *La rivoluzione liberale e le nazioni divise*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 2000, pp. 272-304.
- S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943.
- L. Rossi, recensione a P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, Tübingen Leipzig, Mohr, 1902<sup>4</sup>, in «Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », I, 1902, pp. 618-625.
- R. Ruffilli, *Istituzioni società Stato*, II, *Nascita e crisi dello Stato moderno*, Bologna, il Mulino, 1990.
- Il socialismo giuridico - Ipotesi di letture*, numero monografico dei «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 3-4, 1974-1975.
- P. Scoppola, voce *Ruggiero Bonghi*, in «Dizionario biografico degli italiani», 12, 1971.
- P. Ungari, *L'età del codice civile - lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli, Esi, 1967.





*Finito di stampare  
nel novembre 2012  
da Arte e Professioni  
Firenze*

