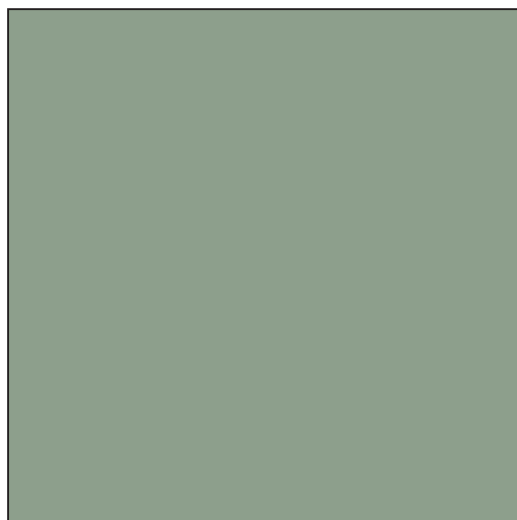


**per la storia  
del pensiero  
giuridico  
moderno**

**107**



IRENE STOLZI

**LE INCHIESTE  
PARLAMENTARI**

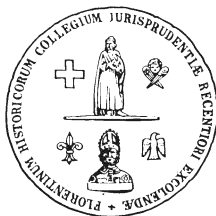
*UN PROFILO STORICO-GIURIDICO  
(ITALIA 1861-1900)*



**GIUFFRÈ EDITORE**

UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

## BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI  
diretta da PAOLO CAPPELLINI

---

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE  
(50129) - piazza Indipendenza, 9

[www.centropgm.unifi.it](http://www.centropgm.unifi.it)

---

VOLUME CENTOSETTESIMO

*Per la storia del pensiero giuridico moderno*

107

---

IRENE STOLZI

# LE INCHIESTE PARLAMENTARI

*Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 9788814206276

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2015

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66



## INTRODUZIONE

« 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 [...] ché 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

« Gli autori del diritto costituzionale [...] poco se ne occupano ». L'inchiesta parlamentare « 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 ».

G. Jona, 1887

1. Un osservatorio appartato. — 2. Potere, poteri, società. — 3. Le fonti.

1. *Un osservatorio appartato.*

Quello delle inchieste parlamentari non fu un tema che, nel

secondo Ottocento, intercettò diffusamente gli interessi della riflessione giuridica: la bibliografia in materia è indubbiamente scarna e gli stessi corposi trattati di diritto costituzionale dell'epoca, pur riconoscendo nel potere di inchiesta una prerogativa irrinunciabile del Parlamento, si limitano, il più delle volte, a dedicare a esso poche pagine <sup>(1)</sup>. Né molto più numerosi sono i lavori di storiografia giuridica <sup>(2)</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 vigente, a una più o meno breve storia delle inchieste. Laddove la scelta di ripercorrere le tappe pregresse del cammino che s'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 <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Si vedano, a esempio, L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas editore, 1881<sup>2</sup>: l'opera di quasi mille pagine è divisa in due volumi, dedicava alle inchieste, trattate nel secondo tomo, uno spazio esiguo (pp. 309-318); A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, Torino, società tipografico-editrice, 1896: pur essendo menzionate in più di un'occasione, sono espressamente dedicate alle inchieste parlamentari una decina di pagine (pp. 841-852) sulle oltre 900 di cui consta l'opera.

<sup>(2)</sup> Si ricordano i due lavori di L. PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, Firenze, stamperia Parenti, 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, Esi, 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 ss.

<sup>(3)</sup> V., a titolo meramente esemplificativo, S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, Giuffrè, 1954; A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative — saggi*, Milano, Giuffrè, 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 ss.; ID., *Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle Camere*, uscito in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 13, 1971, pp. 17 ss. e ID., *Inchieste parlamentari e inchieste regionali*, comparso originariamente in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1969, pp. 465 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; A. MACCANICO, voce *Parlamento (inchiesta parlamentare)*, in « Enciclopedia italiana », quarta appendice,

Osservatorio appartato, dunque, ma (o forse: perché) capace di legare aspetti e questioni di solito affrontati separatamente: 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 dell'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 differenti 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 delle istituzioni incaricate di rappresentare e governare il paese (cap. II).

---

1981, pp. 737-738; F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999<sup>3</sup>; B. CARAVITA DI TORRITTO, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia — Annali — Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 727-741; M. CERASE, voce *Inchiesta parlamentare*, in « Dizionario di diritto pubblico », IV, Milano, 2006, pp. 3040-3048; G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), Rimini, Maggioli, 1985, pp. 223 ss.; R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare*, in « Diritto e società », I, 2007 (nuova serie), pp. 460 ss. In un'ottica di diritto costituzionale comparato che riconosce molto spazio alla storia, G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative — Le inchieste*, Napoli, Jovene, 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; sottolinea espressamente l'importanza del metodo storico-comparativo in riferimento alle inchieste, DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1993<sup>4</sup>, pp. 38 ss.; proprio muovendo dalle indicazioni dell'autore appena citato, segnala, accanto ai rischi legati a una utilizzazione impropria di tale metodo, le condizioni che ne permettono un proficuo uso, BORRELLO, *Razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 207 ss.

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 — sembrava imporre un esame realistico 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 primo 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 richiamo esercitato dal nuovo metodo sperimentale e dalle nuove scienze, come la statistica; per l'altro verso, però, il confronto con la dinamica delle istituzioni finiva per mettere in luce la possibilità di utilizzazioni distorte, 'fazionarie', di quello strumento.

Considerate un portato tipico della evoluzione in senso parlamentare del sistema italiano, anche a prescindere da una espressa disposizione statutaria in tal senso, il riferimento alle inchieste non fu però utilizzato — se non raramente — per denunciare gli (inevitabili) guasti di quel sistema e per collocare altrove, su un asse diverso, l'identità dello Stato insieme alla sua vocazione al perseguimento del bene comune. A prendere forma fu invece 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 governo di sopravvivere ai propri difetti e di conquistare durevolmente il futuro (cap. I).

Lavorare sulle inchieste significava, in particolare, riflettere sui due attributi reputati essenziali del nuovo 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 delle 'vecchie' autorità, ma incarnavano anche una precipua manifestazione del sindacato parlamentare sull'attività del Governo (cap. III).

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 tale prerogativa dell'Assemblea senza che questo si traducesse nella celebrazione della (deprecata) onnipotenza parlamentare, né dell'(altrettanto deprecato) dispotismo governativo. Le inchieste rappresentarono, per tali motivi, 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 (cap. III).

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 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 spiccatamente formativa cui potevano assolvere, prestando un contributo decisivo al processo di costruzione e consolidazione di un'autentica coscienza nazionale, ovvero di una coscienza persuasa della bontà delle istituzioni liberal-parlamentari (cap. I).

Laddove il richiamo a questa società valutata soprattutto come opinione pubblica mi 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 sua legittimazione 'dal basso'. Mai raffigurato quale esito di

un'investitura popolare, lo Stato che entrava nelle pagine dei giuristi, di tutti i giuristi, fu infatti 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 destabilizzare le istituzioni, non fu neppure la storia senza autore dei successivi irrigidimenti formalistici che anche attraverso la celebrazione della suisufficienza degli apparati statali e del complesso normativo che ne regolava il funzionamento, contribuirono a identificare lo spazio dell'autonomia scientifica del giurista (cap. I).

Per tale motivo questa ricerca si arresta agli albori del nuovo secolo: non che, col Novecento, 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 lo Stato si è continuato a servire, sebbene in un quadro ideale e istituzionale sensibilmente mutato <sup>(4)</sup>.

In particolare, l'« ondata normalizzatrice che si abbatt[è], per il

---

<sup>(4)</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, Laterza, 1999, p. IX. Propende similmente per una periodizzazione che separi il momento postunitario (fino al 1900) dalla successiva esperienza giolittiana, Carocci, che espressamente si sofferma sul diverso ruolo (maggiore, prima, e minore, dopo) svolto Parlamento; v. G. CAROCCI, *Prefazione* a ID. (a cura di), *Il Parlamento nella storia d'Italia — Antologia storica della classe politica*, Bari, Laterza, 1964, specialmente pp. IX ss. Ritiene ugualmente che il secondo Ottocento, troppo spesso trascurato dalla « concentrazione degli studi sul primo Novecento », costituisca un capitolo rilevante nella storia europea e italiana, il periodo che ospita « un dibattito culturale ed una serie di sperimentazioni che mettono alla prova le teorie liberali sulla politica, al di fuori di alcune tensioni interstatali che avevano dominato la fase tra il 1848 e il compimento dell'Unità tedesca ed italiana », P. POMBENI, *Introduzione* a ID. (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 10.

tramite del metodo giuridico sul fenomeno dell'amministrazione»<sup>(5)</sup>, e che trovò un importante punto di emersione, da Orlando passando per Otto Mayer, fino a Romano e Ranalletti, nella separazione tra diritto costituzionale e diritto amministrativo, tra quelle sfere, cioè, che solo qualche decennio prima Lorenz Von Stein aveva immaginato come indissolubilmente legate, se non valse chiaramente a risolvere la questione dei contenuti dell'azione statale — « poichè quei contenuti non solo continua[va]no a sussistere, ma [erano] divenuti ancora maggiori » — contribuì però a renderli meno visibili allo sguardo del giurista, diventando invece centrali nel quadro della « elaborazione di tecniche sociologiche di analisi della società (pareri, inchieste, questionari) »<sup>(6)</sup> e della loro maggiore o minore capacità di dialogare col potere politico.

Il tornante postunitario restituisce invece il fascino di un 'lavoro agli inizi': le letture e le interpretazioni della nuova storia unitaria furono, come è chiaro, differenti, 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. Ugualmente intenti a immaginare un modello di convivenza ritenuto all'altezza del nuovo tempo, e ugualmente convinti che il futuro degli ordinamenti e lo stesso rapporto tra Stato e società si giocasse soprattutto sul fronte di (quella che veniva reputata) una corretta relazione tra i poteri dello Stato, Orlando e i 'non orlandiani' mostrarono una diversa disponibilità a solcare la relazione tra diritto e politica, e ad affrontare, sulla base di essa, alcuni snodi decisivi per la definizione della natura giuridica

---

(5) P. SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., p. 71; con particolare riferimento alle teorizzazioni di Otto Mayer e per il ruolo di apripista, per molto tempo misconosciuto dal discorso storiografico, svolto da Friedrich Franz Mayer nel processo di 'depurazione' giuridica del diritto amministrativo, v. M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, II, *Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914*, Milano, Giuffrè, 2014 (trad. it.), specialmente pp. 563 ss. (i riferimenti specifici a F.F. Mayer si leggono pp. 587 ss.).

(6) SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, cit., pp. 71-72.

delle stesse inchieste (la dialettica tra maggioranza e minoranza, il riferimento al ruolo dei partiti politici ecc.).

## 2. *Potere, poteri, società.*

Malgrado la pratica delle inchieste avesse già toccato il Parlamento subalpino (7), fu quello successivo al 1861 il momento in cui finalmente si ebbe lo Stato unitario, senza che peraltro venisse meno, d'incanto, l'esigenza di (continuare a) invocare, al modo di tanta letteratura risorgimentale, il volto unitario di una Nazione italiana, di una comunanza di costumi, lingua, temperamento, di cui si asseriva — non importa quanto veridicamente — l'esistenza e che adesso doveva esprimersi nella agognata e raggiunta unificazione politica. Stato e Nazione apparvero infatti, all'indomani dell'Unità, come due grandezze da definire e costruire insieme, espressione di « un'identità già presente e, al tempo stesso, da fare » (8), con il ruolo immaginato per le inchieste che fu, in questo processo, tutt'altro che marginale (9).

---

(7) Sul punto, si rinvia a PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., specialmente pp. 40 ss.; a FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., pp. 2 ss. e a C. CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, Quaderni dell'Archivio storico, 7, Roma, Camera dei deputati, 1999, pp. XIII ss.

(8) G. CAZZETTA, *Prolusioni, prelezioni, discorsi. L'identità nazionale nella retorica dei giuristi*, in ID. (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 12; in modo non dissimile traccia il perimetro della propria ricerca — la necessità di assumere, quale punto di riferimento, la « dimensione unitaria » e la correlativa necessità di confrontarsi col carattere estremamente frastagliato della 'italianità' — R. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, II, 1990<sup>2</sup>, pp. 14 ss.

(9) Sul diverso modo di concepire, prima e dopo l'Unità, la relazione tra Stato e Nazione, v. P. COSTA, *Civitas — Storia della cittadinanza in Europa*, III, *L'età liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 211; ID., *Un diritto italiano? Il discorso giuridico nella formazione dello Stato nazionale*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., pp. 163 ss. 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, Esi, 1967. Sono i curatori dell'Atlante culturale del Risorgimento a sottolineare come l'« invenzione » della nazione, di una entità, cioè « capace di superare gli antichi particolarismi in virtù di un



Ritenute centrali per tracciare i contorni del nuovo Stato ma a un tempo pericolosamente votate a metterne a nudo irresolutezze e fragilità, le inchieste apparvero risorse istituzionali dal volto ancipite, in tutte le loro diverse forme di manifestazione. Così, le inchieste legislative si accreditavano nella veste di indispensabili strumenti di conoscenza degli squilibri locali e sociali del paese, ma anche, e contemporaneamente, quali strumenti capaci di portare alla luce quegli squilibri, di certificarne l'esistenza e, spesso, la gravità (cap. II). Identico discorso può farsi per le inchieste politiche, dal momento che il sindacato assembleare sul Governo valeva a evitare la temuta tirannia dell'esecutivo, ma anche a increspare la relazione fiduciaria, che si vagheggiava come solida e stabile, tra maggioranza parlamentare e Governo (cap. III). Persino le inchieste personali, nel momento in cui assumevano le confortanti sembianze del « rito purificatore » celebrato dal « potere politico [...] di fronte a se stesso

---

discorso pubblico sovralocale e di reclamare così un proprio ruolo accanto alle altre sue consorelle europee », sia avvenuta anche attraverso l'utilizzazione di materiali lessicali e concettuali — il sangue, l'onore, la religione — tipici del « patrimonio culturale dell'antico regime »; sono osservazioni tratte, appunto, dalla Prefazione all'*Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, a cura di A. M. BANTI, A. CHIAVISTELLI, L. MANNORI, M. MERIGGI, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. XII. Nella stessa opera, v. il saggio autonomo di S. PATRIARCA, *Italiani/Italiane*, pp. 199-213. Per il ruolo di rilievo che ebbero i giuristi, sia nella costruzione dell'idea di nazione che di quella di Stato, v. A. MAZZACANE, *Introduzione* a ID. (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 14-15. Rileva alla funzione di « pedagogia nazionale » svolta dalla storia del diritto nel tornante successivo all'Unità, funzione che portò a trasformare il discorso storico-giuridico « da teatro di confronto tra più progetti di convivenza, a strumento di legittimazione retrospettiva del nuovo ordinamento unitario », A. SPINOSA, *Storia del diritto e costruzione dell'identità nazionale*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., p. 341; si riferisce al ruolo che la 'festa dello Statuto', istituita nel 1851 e poi diventata, con l'unità, 'festa della nazione' ha avuto nel veicolare immagini di italianità costruite anche attraverso il ricorso a materiali simbolici della preesistente tradizione, I. PORCIANI, *La festa della nazione. Rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1997. Per un'interpretazione esasperatamente elogiativa del contributo dato dai giuristi alla costruzione dell'Italia unita, è interessante la lettura di V. SCIALOJA, *Diritto e giuristi nel risorgimento italiano*, testo della conferenza tenuta il 3 settembre 1911 a Torino, in occasione dei cinquant'anni dell'Unità, ora in ID., *Studi giuridici — diritto pubblico*, vol. V, Roma, Anonima romana editrice, 1936, pp. 2-14.

e al paese »<sup>(10)</sup>, concorrevano comunque ad alzare il velo su episodi di corruzione o di cattive prassi poste in essere dai rappresentanti della Nazione, col rischio di favorire una complessiva delegittimazione delle istituzioni rappresentative (cap. IV).

Ma la disponibilità ad accettare il confronto con tali, e confliggenti aspetti, la disponibilità a scommettere sulla possibilità di utilizzazioni sensate delle inchieste, non fa, in fondo, che confermare il valore di una riflessione che tentò di stringere in un unico abbraccio le tante questioni connesse alla difficile sfida della costruzione di una identità ritenuta autenticamente unitaria. Pure le inchieste sembrano dunque « dar conto dei primi passi di un processo storico che senza ombra di dubbio tende[va] a unificare e a semplificare, e che se non elimina[va] le differenze — e a volte sembra[va] destinato ad approfondirle — le mette[va] però a confronto e le fa[ceva] diventare ciò che per l'innanzi non erano, elementi di un rapporto, sofferto e magari contraddittorio, ma comunque unitario »<sup>(11)</sup>.

Il fatto che le inchieste fossero pubbliche non costituiva quindi un mero dato esteriore, come non testimoniava soltanto l'esigenza di poter contare su uno spiegamento di mezzi di cui i privati difficilmente avrebbero potuto disporre. Il carattere pubblico delle inchieste valeva infatti — al di là dell'indubbio interesse a condizionarne le direzioni di svolgimento — a fondare o riannodare i fili del complesso dialogo tra Stato e società, tra Governo, Parlamento e amministrazioni, tra centro e periferie, dialogo che venne vissuto come importante « momento di verifica della bontà delle scelte operate precedentemente »<sup>(12)</sup>.

Del resto, le inchieste non furono poche, né riguardarono questioni trascurabili: definito « decennio di fuoco »<sup>(13)</sup>, quello tra il 1861 e il 1870, il ricorso a esse fu comunque massiccio fino alla fine

---

<sup>(10)</sup> CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, cit., p. 26.

<sup>(11)</sup> ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., p. 16.

<sup>(12)</sup> E. IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, Napoli, Guida, 1987, p. 7.

<sup>(13)</sup> CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1862-1874)*, Quaderni dell'Archivio storico, n. 2, Roma, Camera dei deputati, 1994, p. XIX.

degli anni Settanta. Soprattutto con la presa di Roma, « la nota espressione del passaggio dalla poesia alla prosa serve a dare l'idea della nuova fase che il processo unitario, nel momento in cui p[oteva] dirsi territorialmente compiuto, incontra[va] nel tentativo di ricomposizione delle differenti parti che costituivano » (14) il neonato Stato italiano. E se, in riferimento alla storia repubblicana, più di un autore ha messo in luce come le inchieste di carattere conoscitivo (15) abbiano presto ceduto il passo a inchieste ispirate da alcune delle pagine più cupe della vita democratica (loggia P2, caso Sindona, Ustica, Gladio) o aventi a oggetto « fenomeni di eversione costituzionale (mafia, terrorismo, stragi) » (16) non sembra sia pos-

---

(14) IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., p. 7.

(15) Il riferimento va alle prime inchieste dell'Italia repubblicana e segnatamente all'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla, deliberata dalla Camera dei Deputati il 13 ottobre 1951 (su cui v. P. BRAGHIN, *L'inchiesta sulla miseria in Italia*, Torino, Einaudi, 1978); all'inchiesta sulla disoccupazione, deliberata dalla Camera il 4 dicembre del 1951 e all'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, deliberata dalla Camera il 28 gennaio 1955 e dalla Commissione Lavoro del Senato il 3 marzo 1955.

(16) G. SCARPARI, *Come cambia la costituzione: la commissione parlamentare d'inchiesta*, in « Il Ponte », LX, 2004, p. 42; S. MANZIN MAESTRELLI, *I limiti di oggetto delle inchieste parlamentari: una nota di diritto comparato*, in « Jus », XXXVI, 1989, pp. 204-205; G. TROCCOLI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella esperienza repubblicana*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 45 ss. Un elenco completo delle inchieste svoltesi nell'Italia democratica, è consultabile nel portale storico della Camera dei deputati (<http://storia.camera.it>). Il minor ricorso alle inchieste conoscitive è stato anche legato al fatto che il Parlamento abbia preferito ricorrere « a strumenti più agili e funzionali »: già nell'Italia giolittiana — nota Crocella — « le grandi proposte di legge per il suffragio universale non si avval[se]ro di inchieste, ma di studi accurati condotti dagli uffici della Camera con la collaborazione del Governo e delle stesse rappresentanze diplomatiche all'estero » (v. CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, cit., p. 26). Per quanto attiene al periodo repubblicano, è stato notato come l'inserimento, nei regolamenti parlamentari del 1971 (art. 144 Regolamento della Camera e art. 48 del Regolamento del Senato), dello strumento delle indagini conoscitive abbia avuto come effetto la riduzione delle inchieste legislative, almeno fino alla X legislatura (sul punto v. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, cit., pp. 38-39; G.F. CIAURRO, *Prassi e problemi del procedimento d'inchiesta parlamentare*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, cit., p. 119). Si dice invece convinto che la « vitalità [dell'istituto dell'inchiesta] non sia venuta meno a seguito del moltiplicarsi degli altri strumenti conoscitivi », RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., pp. 65-66. Singolare è la ricostruzione di Pacelli, secondo il quale le inchieste parlamentari potrebbero avere solo carattere di controllo politico del Parla-

sibile registrare un'identica evoluzione nel torno di anni preso in considerazione da questo lavoro, almeno fino agli anni '90 e alle note inchieste sugli scandali bancari.

Dalla prima inchiesta postunitaria, quella sul brigantaggio, alle inchieste sulle ferrovie meridionali e sulla regia cointeressata, dalle inchieste sulla Sicilia e sulla Sardegna, per arrivare all'inchiesta agraria e a quella sulla gestione delle strade ferrate, a emergere è infatti una latitudine di iniziative che si espresse attraverso indagini di diverso tipo (legislative, politiche, personali) ritenute parimenti rilevanti per la definizione della fisionomia del nuovo Stato e del rapporto fiduciario, che in esso appariva centrale, tra Camera e Governo.

Territorio da presidiare, incaricato, come era, di restituire il transito dal regime costituzionale puro al regime parlamentare, quel rapporto assorbì gran parte degli sforzi teorici dei giuristi secondottocheschi, mentre rimase sullo sfondo la questione — che invece sarà centrale nella successiva storia repubblicana <sup>(17)</sup> — della rela-

---

mento sul Governo, controllo tanto più necessario per il continuo espandersi dell'azione e dell'intervento statale. Sarebbero invece da escludere dalla categoria delle inchieste quelle a prevalente carattere conoscitivo; tale inclusione rappresenterebbe anzi un residuo del condizionamento esercitato « dalle inchieste svoltesi prima dell'entrata in vigore della Costituzione », inchieste nate in presenza di un testo — lo Statuto albertino — che non prevedeva il controllo parlamentare sul Governo (v. M. PACELLI, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico*, Firenze, Nocchioli, 1966; si tratta della pubblicazione autonoma dell'articolo, con identico contenuto, uscito nel 1965 sulla « Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza »). In realtà, lo si è detto e si avrà modo di ripeterlo, il problema della relazione tra Parlamento e Governo fu centrale in tutta la riflessione giuridica postunitaria che ritenne il regime costituzionale puro, consacrato dallo Statuto, superato proprio dall'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo.

<sup>(17)</sup> Centralità che certo è derivata dall'espressa previsione, contenuta nell'art. 82 della Costituzione, del c.d. principio del parallelismo, in base al quale vengono attribuiti alle Commissioni d'inchiesta gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria (per una efficace rassegna delle questioni sollevate da tale previsione, verosimilmente redatta prendendo come riferimento « il giudice istruttore del codice penale di rito del 1930 », v. CERASE, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., pp. 3045-3046). Non meno rilevante, tuttavia, sembra il fatto che le inchieste, nell'Italia repubblicana, abbiano spesso riguardato vicende oggetto, a loro volta, di indagini giudiziarie, rendendo decisivo il problema della relazione tra ambito di accertamenti della magistratura e ambito di accertamenti parlamentari. Per una lettura comparatistica che mette in relazione le diverse soluzioni date dagli Stati europei sul fronte del rapporto commissioni d'inchiesta-magistratura, si

zione tra attività d'inchiesta parlamentare e attività della magistratura. Per dir meglio: i riferimenti a tale relazione furono utilizzati per rivendicare l'ambito proprio delle attività d'indagine del Parlamento e per stilizzare la contrapposizione tra il carattere dell'accertamento parlamentare, che si riteneva fisiologicamente esposto alle influenze della politica, e la necessaria imparzialità degli accertamenti giudiziari. Sempre raffigurata quale giudice delle relazioni tra individui, o tra questi e gli apparati amministrativi, e mai, neppure mediatamente o surrettiziamente, del potere politico, i richiami al ruolo della magistratura vennero spesi per restituire, al prezzo di qualche importante forzatura, il volto di uno Stato capace di garantire tanto l'autorità del proprio comando, quanto la tutela di diritti e libertà individuali, sottraendoli alle mutevoli influenze del gioco politico<sup>(18)</sup>.

Un ulteriore dato su cui riflettere, è costituito dal carattere 'misto' che assunsero alcune importanti inchieste: in tali casi, la

---

rinvia nuovamente a MANZIN MAESTRELLI, *I limiti di oggetto delle inchieste parlamentari*, cit., pp. 207 ss. e a CERASE, voce *Inchiesta parlamentare*, per l'esame della sentenza n. 231 del 1975 con la quale la Corte Costituzionale ha riconosciuto la possibilità, per le Commissioni d'inchiesta, di « classificare come segrete [...] determinate notizie di cui viene a conoscenza nel corso dell'indagine », prevedendo che tale segreto sia « opponibile non solo ai terzi genericamente considerati, ma anche alla stessa autorità giudiziaria », pur lasciando aperto « il rimedio del conflitto » (pp. 3046-3047). Non sembra pertanto casuale che, nel tornante postunitario, si sia distesamente discusso sulla possibilità di utilizzare i risultati delle indagini giudiziarie in riferimento all'inchiesta bancaria del 1893, dal momento che essa si affiancava a un processo già iniziato di fronte al magistrato. Si ritenne, in particolare, che, finita la fase segreta dell'istruttoria giudiziaria, la Commissione potesse prendere visione dei documenti in possesso del magistrato; in questo senso gli interventi di F. GUICCIARDINI (p. 2568), N. GALLO (p. 2572), L. ROSSI (p. 2575) e A. LUZZATTO (p. 2577), in *A.P., Camera dei Deputati - Discussioni*, tornata del 21 marzo 1893, alle pagine riportate tra parentesi.

<sup>(18)</sup> In tale direzione va l'acuta lettura di Massimo Severo Giannini secondo il quale, nell'alimentare la 'seconda' vita dello Statuto albertino, quella vita che lo avrebbe trasformato 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*, in A.C. JEMOLO-GIANNINI (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 65-71. Per il solco concettuale nel quale nasce la giustizia amministrativa, v. la sintesi contenuta in MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 311 ss.

commissione d'inchiesta non fu composta solo da membri designati dal Parlamento, ma anche da commissari di nomina governativa. La prima inchiesta che assunse tale veste fu quella, relevantissima, sulle condizioni della Sicilia, deliberata nel 1875; fecero seguito l'inchiesta agraria, quella sulle condizioni finanziarie del Comune di Firenze e quella sulla questione ferroviaria <sup>(19)</sup>. Di frequente applaudite dalla dottrina e meno unanimemente apprezzate dal dibattito parlamentare, sulle ragioni che determinarono il concorso tra Camere e Governo, si è spesa qualche riflessione nel prosieguo del lavoro: dal bisogno — enfatizzato da alcuni giuristi — di restituire l'idea di una proficua collaborazione tra i due poteri, alla più prosaica — e realistica — esigenza di indirizzare in certe direzioni lo svolgimento delle relative inchieste, per arrivare fino alla strategia di Giolitti che, caduto una prima volta in seguito all'inchiesta bancaria del 1893, preferì, nei suoi successivi governi, « gestire le inchieste anziché subirle, mostrandosi costantemente favorevole alla loro istituzione e spesso promuovendole personalmente » <sup>(20)</sup>.

Tuttavia, prendendo a prestito una considerazione fatta con riferimento specifico all'inchiesta sulla Sicilia del '75, ma munita, o almeno così mi pare, di una portata più generale, si può ragionevolmente sostenere che il consenso prestato dalla maggioranza e dal Governo a inchieste sovente proposte dall'opposizione, non possa solo spiegarsi calcando l'attenzione sulla volontà della compagine governativa di 'appropriarsi' dell'inchiesta, di utilizzarla come strumento atto a dilazionare la soluzione di problemi urgenti o a placare avversari politici e opinione pubblica. Senza dubbio, è difficile pretermettere simili riferimenti interpretativi; allo stesso tempo, però, tali vicende sembrano esprimere anche la diversa esigenza di

---

<sup>(19)</sup> Anche se in quest'ultimo caso la composizione della Giunta d'inchiesta non prevedeva un egual numero di membri designati da Camere e Governo: sul totale di 15, erano infatti 6 i commissari che doveva nominare ciascun ramo del Parlamento, a fronte dei tre da nominarsi su indicazione del Governo (v. *A.P., Camera dei Deputati - Discussioni*, tornata del 30 giugno 1878, p. 2366).

<sup>(20)</sup> CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1893-1923)*, cit., p. 13. A questa sede si rinvia (p. 10) anche per l'elenco completo delle inchieste deliberate tra il 1903 e il 1920. Si sofferma sulle caratteristiche delle inchieste miste e sulla stessa posizione di Giolitti al riguardo, FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., pp. 25 ss.

un « confronto diretto », avvertito come « improrogabile » (21), con le molteplici realtà locali e istituzionali di cui si componeva il paese, l'esigenza di un confronto incaricato di « rinsaldare il legame con le istituzioni » (22) liberali, di rimandare l'immagine di uno Stato interessato a costruire e a guidare quel processo di unificazione nazionale che appariva tutt'altro che concluso, come ben confermeva l'enfasi, sovente sproporzionata, utilizzata per valorizzare i segni della nuova appartenenza nazionale.

Non pare casuale, peraltro, che la riflessione costituzionalistica sia tornata 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 « totalitarità del regime » (23), 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 (24), che espressamente prevedeva il potere d'inchiesta,

---

(21) IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., p. 16.

(22) *Ivi*, p. 19.

(23) G. ARANGIO RUIZ, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1930, pp. 284-285. In senso analogo anche S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943, p. 292. Si sofferma su queste notazioni, RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, 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). Da notare come l'ultima inchiesta parlamentare, anteriore al fascismo, avesse riguardato proprio le violenze perpetrate, nel 1921, dal fascio bolognese in seguito alla « vittoria dei socialisti massimalisti bolognesi alle elezioni amministrative ». La Commissione monocamerale d'inchiesta, all'uopo istituita, « presentò una relazione di maggioranza che riferì — tra le altre cose — di aver avuto da tutte le parti politiche la richiesta di ripristinare al più presto la legalità con tutti i mezzi: con la forza, ma anche con provvedimenti giusti, con la promozione di interventi pacificatori delle personalità più illuminate delle varie parti politiche [...] »; sono passaggi tratti da CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, cit., p. 25.

(24) « 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 ».

ma l'impianto complessivo di una Carta che riconosceva la sovranità popolare, che attribuiva un rilievo decisivo al principio della uguaglianza sostanziale e all'impegno perequativo dello Stato; stava l'impianto di una Carta che ambiva a definire *per relationem* la fisionomia di Stato e società, di privato e pubblico, e che attribuiva alla politica e ai partiti un ruolo decisivo nella definizione della nuova identità democratica della Repubblica italiana.

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 momenti di raccordo tra Stato e società. A questa storia successiva, tuttora in corso di svolgimento, si farà qualche riferimento nel prosieguo del lavoro, limitandosi, per il momento, a sottolineare l'utilità di approfondire questo nesso tra momento fondativo delle convivenze socio-politiche e ricorso alle inchieste. Senza tacere, fin da subito, l'ipotesi che possa emergere un unico rammaricante tratto di continuità tra esperienze storiche pur così lontane e diverse, visto che ancor oggi non sembrano poi tanto datate le parole di Arangio Ruiz, secondo il quale le inchieste avevano soprattutto contribuito « ad accrescere lo ingombro degli archivi » essendo state decise più « per evitare [che] per affrontare una risoluzione » (25).

E se la riflessione costituzionalistica ha messo in luce, in riferimento alla storia repubblicana, tale possibile e diversa funzionalità delle inchieste, magari criticata e criticabile, ma in ogni caso decisiva per spiegare le evoluzioni del sistema costituzionale e per disegnare la stessa fisionomia dell'istituto (26), i giuristi ottocenteschi restarono

---

(25) ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia — 1848-1898*; pubblicato nel 1898, qui si cita dalla ristampa inalterata, Napoli, Jovene, 1985, p. 313.

(26) In tale direzione va, come noto, la lettura di Alessandro Pace, che ha visto nel ricorso alle inchieste uno dei mezzi utilizzati per tacitare la domanda di verità formulata dall'opinione pubblica e per rinviare (spesso *sine die*) la soluzione dei problemi che esse avrebbero dovuto affrontare. Le inchieste sarebbero quindi state usate come autentici strumenti di governo del paese, in riferimento ai diversi obiettivi politici delle diverse maggioranze. A essersi registrati, insomma, sarebbe stato il passaggio « dall'ipotesi negativa (con l'inchiesta non si controlla il governo), a quella positiva (con l'inchiesta si governa) »; v. PACE, *Il potere di inchiesta*, cit., *passim* ma specialmente le pp. 162 ss.; a dire di Pace, neppure l'inserimento, nel solo regolamento della Camera del 1971 (all'art. 116, comma 4) del divieto del Governo di porre la fiducia sulle proposte d'inchiesta



saldamente ancorati all'idea di un legame forte tra (funzione delle) inchieste e (ricerca della) verità.

Sia chiaro: non si mancò di sottolineare gli esiti insoddisfacenti delle inchieste, non meno che le loro utilizzazioni improprie; solo che simili evenienze, ritenute distorsive rispetto alla natura e agli scopi delle inchieste stesse, vennero qualificate come « mali », cui era possibile opporre — secondo uno stilema diffuso — corrispondenti « rimedii » che spettava anche al discorso giuridico di indicare ed elaborare.

### 3. *Le fonti.*

Dalle rapide osservazioni fin qui svolte, dovrebbe risultar chiarito, come suol dirsi, ciò che il lettore può aspettarsi dalle pagine che seguono. Non si è tentato infatti di scrivere una storia complessiva delle inchieste dell'Italia postunitaria; si è invece tentato di rintracciare, all'interno del dibattito sulle inchieste, gli elementi ritenuti capaci di definire la natura giuridica di questo istituto. Ogni inchiesta avrebbe infatti potuto dar vita ad altrettanti lavori monografici, allo stesso modo che ciascuna delle questioni legate alla trattazione

---

parlamentare, avrebbe garantito una maggiore indipendenza del Parlamento (ivi, pp. 78 ss.). Scarpari ritiene, in prospettiva non dissimile, che la storia delle inchieste dell'Italia repubblicana sia stata caratterizzata da un progressivo snaturamento del ruolo delle minoranze: se infatti, nota l'autore, « non fu riconosciuta [dalla Costituzione] come diritto della minoranza, l'inchiesta fu comunque intesa, e inizialmente praticata, come uno strumento che, pur diretto da esponenti della maggioranza, accoglieva sollecitazioni e contributi critici delle forze di opposizione »; coll'aumentare del « tasso di politicità delle inchieste varate », con la loro progressiva destinazione allo studio dei fenomeni che si sono richiamati (terrorismo, stragi, associazioni segrete ecc.) si sarebbe invece determinata una decisiva torsione della funzione delle inchieste stesse, non più vissute come risorsa di relazione dialettica tra maggioranza e opposizione, ma come strumento utilizzato — e il recente caso Telekom Serbia sarebbe la più vistosa espressione in tal senso — dalla maggioranza per « processare i propri oppositori »; v. SCARPARI, *Come cambia la costituzione*, cit., rispettivamente alla p. 37 e alla p. 48. Fortemente polemico, orientato a sostenere come le inchieste siano rimaste vittima di corrosivi processi di lottizzazione politica che ne hanno impedito qualsiasi proficuo risultato, è il testo, originato dalla personale esperienza di consulente della Commissione Mitrokhin, di S. SECHI, *Sul funzionamento delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in « Nuova storia contemporanea », 10, 2006, pp. 145 ss.

teorica di esse — la relazione tra Stato e riforme, tra Governo, Parlamento e amministrazione ecc. — sarebbe stata sufficiente per giustificare autonomi ed estesi approfondimenti.

La scelta di stringere in un unico abbraccio dimensioni tanto diverse e complesse non nasce solo dal tentativo di offrirne una lettura d'insieme, ma è stata in qualche modo 'autorizzata', sia pure per ragioni speculari, dal timbro dei lavori dottrinali che si occuparono di inchieste: perché quei lavori, da un lato, furono concordi nel ritenere che natura e funzioni delle inchieste potessero essere ricostruite solo muovendo dalla considerazione congiunta dei molti e diversi aspetti cui si è appena accennato; dall'altro lato, e specularmente, perché quei lavori — per ragioni che si cercherà via via di chiarire — tesero a non conferire specifica visibilità alle singole inchieste che effettivamente si svolsero, ai loro diversi oggetti d'indagine, alle peculiari vicende politico-istituzionali che ne determinarono lo svolgimento o il rigetto. Né, del resto, fu accordato particolare risalto alle molte e rilevanti scansioni interne al quarantennio considerato, se si esclude il crescente riferimento alle pratiche trasformistiche e alla progressiva crisi del sistema parlamentare. Senza che questo, peraltro, desse vita, nella maggioranza dei casi, a una corrispondente revisione del modello teorico — 'lo Stato parlamentare' — di riferimento.

Ed è proprio questa prospettiva ad aver imposto il raffronto costante tra due diversi tipi di fonti: i discorsi dei giuristi, da un lato, gli atti parlamentari, dall'altro. Sono state infatti esaminate per intero le discussioni parlamentari originate dalla presentazione, dalla approvazione o dal rifiuto delle diverse proposte di inchiesta, e, all'interno di questa imponente mole di materiale, si sono cercate indicazioni utili a mettere a fuoco i contorni giuridici dell'inchiesta. Si è trattato di uno spoglio necessario, e necessario non solo perché — come è stato detto — le discussioni parlamentari postunitarie sono equiparabili a dei veri e propri trattati di diritto costituzionale (27), ma anche perché l'esame di quelle discussioni si è rivelato capace di articolare sensibilmente il quadro ricostruttivo fornito dalla scienza del diritto.

---

(27) N. STOLFI, *Diritto civile — Parte generale*, I, Torino, Utet, 1919, pp. 40-41; è un passaggio sul quale si sofferma PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 27-28.

Solo un esempio, forse il più macroscopico: scorrendo i dibattiti parlamentari non si trova traccia della distinzione, che invece è centrale nelle pagine dei testi dottrinali — sebbene espressa con denominazioni non coincidenti — tra inchieste legislative, politiche e personali; anzi, a emergere è proprio un'idea contraria, l'idea, cioè, che quelle demarcazioni, calate nel terreno concreto della dialettica politico-istituzionale, avessero contorni per loro natura sfumati: era infatti facile — ma osservazioni non dissimili possono farsi per le ipotesi di intersezione tra altri tipi di inchiesta — che un'inchiesta legislativa, pensata per acquisire dati utili alla predisposizione di successivi interventi normativi, potesse diventare (anche o prevalentemente) un'inchiesta politica, atta a esercitare il sindacato assembleare sull'operato governativo in riferimento ai fenomeni indagati dall'inchiesta medesima. Ne è prova eloquente il fatto che alla enunciazione dottrinale delle differenti categorie d'inchiesta, raramente facesse seguito lo 'smistamento', all'interno della griglia elaborata, delle diverse inchieste che effettivamente si svolsero.

Da un simile punto di vista, se è ovvio che il dibattito parlamentare non si curasse delle partizioni della dottrina, è meno scontata l'affermazione inversa, specie in riferimento ai c.d. giuristi non-orlandiani: galassia assai variegata al proprio interno, ma ferma nel rivendicare l'esistenza di un imprescindibile legame tra diritto e politica, tra diritto e sviluppi politico-istituzionali, questo lato della riflessione giuridica tese a presentare come sufficientemente nitide proprio quelle partizioni e demarcazioni che le più elevate sedi della politica nazionale mostravano, se non di smentire apertamente, certo di complicare in modo sensibile. Dietro la vena classificatoria che contraddistinse i testi della maggioranza di tali giuristi, non appare allora difficile scorgere il ruolo giocato dal sottostante riferimento a un *modello*, a una determinata immagine dello Stato parlamentare e delle sue (obbligate) direttrici di sviluppo. Da quelle classificazioni, insomma, non traspare soltanto il volto di una riflessione giuridica che ebbe bisogno, come qualunque altro tipo di riflessione, di coltivare, anche attraverso una selezione dei dati forniti dall'esperienza, una propria dimensione ordinatoria; quelle classificazioni restituiscono il diverso e più complesso aspetto di una scienza interessata a mettere a fuoco un *modello* di Stato e di diritto costituzionale orgogliosamente distante dalla prospettiva orlandiana,

ma dotato di pari ambizioni prescrittive rispetto alle interpretazioni e agli auspicati svolgimenti della prassi politico-costituzionale. A emergere furono dunque i contorni di un discorso dottrinale che volle essere non meno giuridico o scientifico dell'altro, di quello orlandiano, sebbene composto da ingredienti diversi: infastiditi dalla disinvoltura con cui molti si dichiaravano esperti di diritto costituzionale, di questa « scienza [...] più difficile di tante altre », che richiedeva, come tale, « una larga e profonda preparazione »<sup>(28)</sup>, la *koinè* non orlandiana<sup>(29)</sup> sostenne, del pari, la centralità della questione epistemologica, giacché « se per ogni scienza la scelta del metodo ha una grande e talora decisiva importanza, si può affermare che di nessuna tiene più completamente in pugno le sorti di quella della scienza del Governo degli Stati, del diritto costituzionale nel suo *duplice aspetto giuridico e politico* »<sup>(30)</sup>.

Per questo la storia del quarantennio successivo all'Unità è anche la storia dei progetti di (ri)organizzazione degli insegnamenti universitari, è la storia dei ponderosi trattati di diritto costituzionale, delle loro numerose escursioni storico-comparative, talora ben documentate, talaltra più superficiali, ma sempre utilizzate come 'materiale da costruzione', per tracciare le linee di un modello investito dell'impegnativo compito di traghettare gli ordinamenti verso il futuro, verso « la vera ottima necessaria essenza della costituzione »<sup>(31)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> V. MICELI, *Come salvare il Parlamento*, in « La riforma sociale », II, 1895, p. 384.

<sup>(29)</sup> V., L. BORSI, *Storia nazione costituzione — Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>(30)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 105; v. anche G. JONA, *Il metodo nello studio del diritto pubblico*, in « Rivista di diritto pubblico », II, 1890, pp. 23-24. « Sarebbe ingratitudine ed ingiustizia — avrebbe detto Orlando nel 1940 — disconoscere lo sforzo meritorio di quei valentuomini [...] Reso però per tal modo l'omaggio che è loro dovuto, ne resta tanto di più confermata la constatazione dell'assoluta deficienza di una scuola di diritto pubblico in Italia nel primo ventennio della nostra vita nazionale »; è un passaggio tratto da V. E. ORLANDO, *Prefazione dell'Autore*, in ID., *Diritto pubblico generale — scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, p. XIV.

<sup>(31)</sup> GALIZIA, voce *Diritto costituzionale (profili storici)*, in « Enciclopedia del diritto », vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 964; v. anche ID., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in « Archivio giuridico », XXXIII, 1963, pp. 75-110; A. GIANNINI, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in « Rassegna di diritto pubblico », IV, 1949, p. 97 e M. CARVALE, « Come si assicurano i diritti degli individui e

Come è, quella tra il 1861 e il 1900, la storia dei fogli periodici sui quali scrissero i giuristi e che nacquero in questo torno di tempo: dalle riviste di umanità varia — *La Nuova Antologia*, *La Nuova Rassegna*, *La Rassegna di scienze sociali e politiche*, *La Rassegna settimanale* — fino alle riviste che accolsero, nella propria intestazione, riferimenti espressi al diritto. È dunque la storia dell'*Archivio giuridico*, dell'*Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, della *Rivista di diritto pubblico*, dell'*Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, è il riferimento alle ragioni che ne decisero la nascita, la trasformazione o la fine. Crocevia e punto di convergenza dei differenti indirizzi metodologici, questi fogli ambirono a realizzare — e non fa eccezione neppure l'*Archivio del diritto pubblico*, fondato da Orlando e Luzzatti — le condizioni di un proficuo dialogo tra teoria e prassi, anche attraverso la rivendicata possibilità, per la teoria, di condizionare la prassi, di contribuire a tracciarne le rotte di azione.

I discorsi sul diritto sembrano quindi restituire un lato rilevante di quella « fiducia progettuale » <sup>(32)</sup> generalmente attribuita al secondo Ottocento, all'età del liberalismo trionfante: quanto poi essa fosse espressione dell'ottimismo in fondo fragile e precario di ogni *belle époque*, di un ottimismo, cioè, già insidiato dall'incalzare di fenomeni sempre più distanti dai contorni del modello tracciato, si vedrà in seguito; per ora basta rilevare come « il discorso che la società », anche quella dei giuristi, « t[en]ne su se stessa » <sup>(33)</sup> fu un discorso animato dalla convinzione di poter prestare un contributo non trascurabile al processo di incivilimento delle nazioni.

*Come ogni libro, anche questo deve molto a un tessuto di relazioni che in modi diversi, ma ugualmente determinanti, ha contribuito a creare un ambiente di lavoro stimolante e sereno. Un grazie particolare a Paolo Cappellini, per aver accolto il libro nella Biblioteca del Centro Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, di cui è Direttore; a Pietro Costa, Maurizio Fioravanti, Bernardo Sordi, per le loro letture*

---

delle nazioni? Colla libertà costituzionale ». *I primi corsi di diritto costituzionale a Roma dopo l'Unità*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., pp. 203-230.

<sup>(32)</sup> SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, cit., p. 64.

<sup>(33)</sup> F. BEDARIDA, *Società e politica: conflitti e compromesso*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., pp. 45-46.

*attente e intelligenti e i loro suggerimenti; a Giovanni Cazzetta, Stefano Mannoni, Giovanni Rossi, Raffaele Volante, Michele Pifferi, Federigo Bambi, Marco Sabbioneti per la loro amicizia e il loro costante sostegno. A Massimiliano Gregorio, un sentito ringraziamento per la lettura del manoscritto, non meno che per i numerosi soccorsi, per lo più informatici, di cui è stato prodigo nel corso degli ultimi anni. Ci tengo inoltre ringraziare Aldo Mazzacane che ha generosamente accettato di discutere con me la prima stesura di questo lavoro.*

*Poiché la scrittura delle pagine che seguono ha coinciso anche con nuovi impegni accademici, mi fa piacere ringraziare Giovanni Tarli Barbieri, Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze, per la fiducia che mi ha accordato e per le molte cose che ha avuto la pazienza di insegnarmi.*

*Alla signora Alma Lelli, da anni baluardo del Centro Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno e delle attività che a esso fanno capo, rinnovo i miei ringraziamenti per la sollecitudine con cui si occupa dei tanti aspetti che precedono e seguono l'uscita di un volume.*

*Un pensiero speciale infine a Paolo Grossi, cui devo non solo l'idea di lavorare sul tema delle inchieste, ma un legame, umano e scientifico, che si è rinnovato e rafforzato negli anni e di cui gli sono profondamente e sinceramente grata.*

*Non meno rilevanti sono, come spesso capita, i debiti di riconoscenza contratti in sedi non accademiche. Anche in questo caso, senza i 'signori del piano di sotto', e in particolare senza mia madre, sarebbe stata dura. Al consorte, poi, un grazie sentito per la pazienza e gli incoraggiamenti che non sono mai mancati anche quando si è trattato di riservare allo studio momenti e orari irrisuolati.*

*Ad Annalena, Livia e Nina, per molte ragioni — tutte belle — questo libro è dedicato.*

I.S.

## AVVERTENZE

Al termine del volume, è stata inserita una breve appendice che riproduce il disegno di legge Pisanelli *Sulle inchieste parlamentari*, gli emendamenti che sullo stesso furono proposti e le relazioni che ne accompagnarono la discussione parlamentare.

Talvolta sono state utilizzate notizie tratte da fonti enciclopediche nella loro versione informatica, identica a quella cartacea. Poiché l'unica differenza attiene alla numerazione delle pagine, quando si è attinto alla risorsa informatica si è messo un riferimento (v.i.) chiamato a segnalare l'utilizzo di tale risorsa.

Dal momento che non si è seguito un criterio cronologico, si indicano di seguito le discussioni parlamentari esaminate in riferimento alle relative proposte d'inchiesta:

- CASO TOFANO (1861-1862).
- INCHIESTA SUL BRIGANTAGGIO (1862-1863).
- INCHIESTA SUL CASO LA MASA (1862).
- INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DELLA MARINA MILITARE E MERCANTILE (1863-1864).
- INCHIESTA SUI FATTI AVVENUTI IN TORINO IL 21 E IL 22 SETTEMBRE 1864 (1864-1865).
- INCHIESTA INTORNO AI FATTI RELATIVI ALLA SOCIETÀ DELLE FERROVIE MERIDIONALI (1864).
- INCHIESTA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO DAL 1859 AL 1865 (1866-1867).
- INCHIESTA SULLE CONDIZIONI MORALI ED ECONOMICHE DELLA PROVINCIA DI PALERMO (1867).
- INCHIESTA SOPRA LA COSTRUZIONE DEL CARCERE GIUDIZIARIO DI SASSARI (1867).
- INCHIESTA SUL CORSO FORZOSO DEI BIGLIETTI DI BANCA (1868).

— INCHIESTA SULLE CONDIZIONI MORALI, FINANZIARIE ED ECONOMICHE DELLA SARDEGNA (1868-1871).

— INCHIESTA PARLAMENTARE SOPRA I FATTI DI SUPPOSTA ILLECITA PARTECIPAZIONE DI ALCUN DEPUTATO ALLE OPERAZIONI DELLA REGIA COINTERESSATA DEI TABACCHI (1869).

— INCHIESTA SULLA TASSA SUL MACINATO (1871-1872).

— INCHIESTA SULLE ARGINATURE DEL PO (1873-1874).

— INCHIESTA SULLE CONDIZIONI SOCIALI ED ECONOMICHE DELLA SICILIA E ANDAMENTO DEI PUBBLICI SERVIZI (1875).

— INCHIESTA AGRARIA E SULLE CONDIZIONI DELLA CLASSE AGRICOLA (1877-1885).

— INCHIESTA SULLE CONDIZIONI FINANZIARIE DEL COMUNE DI FIRENZE (1878).

— INCHIESTA SULL'ESERCIZIO DELLE FERROVIE E PER L'ESERCIZIO DELLA RETE FERROVIARIA DELL'ALTA ITALIA (1878-1880).

— INCHIESTA SULLE BANCHE DI EMISSIONE (1893).

— INCHIESTA SUL 'PLICO GIOLITTI' (1894).

— INCHIESTA SULLA DEFERIBILITÀ DI CRISPI AL SENATO COSTITUITO IN ALTA CORTE DI GIUSTIZIA O AL MAGISTRATO ORDINARIO (1897).

— CASO AFAN DE RIVERA (1901).



CAPITOLO I  
FONDAMENTO E LIMITI  
DEL POTERE D'INCHIESTA PARLAMENTARE

1. Le inchieste fra testi e storia. — 1.1. Statuto e costituzione. — 1.2. Legge e diritto. — 2. L'Assemblea e il potere giudiziario: ambiti di accertamento e poteri coercitivi. — 2.1. La risposta politica. — 2.2. La risposta legislativa. — 3. Informare, informarsi, formare: inchieste, governo parlamentare e opinione pubblica.

1. *Le inchieste fra testi e storia.*

1.1. *Statuto e costituzione.*

Il potere d'inchiesta del Parlamento non trovava alcun riscontro nel testo dello Statuto albertino; non solo: esso conteneva una disposizione — quella dell'art. 59 — che vietando alle Camere di « ricevere alcuna deputazione » o « sentire altri, fuori dei proprii membri, dei Ministri, e dei Commissarii del Governo », sembrava escluderlo espressamente. Il primo e preliminare passaggio a impegnare la riflessione giuridica riguardava quindi il fondamento di tale potere, anche se non si trattò di uno scoglio di particolare momento. Quale che fosse la soluzione sul punto adottata dalle Carte ritenute rilevanti per la gestazione dello Statuto stesso <sup>(1)</sup>, il potere d'inchie-

---

<sup>(1)</sup> A essere contrapposto fu, di solito, il tenore della Costituzione francese orleanista del 1830 e di quella precedente del 1814, che non contenevano alcun riferimento al potere d'inchiesta parlamentare, al disposto della Costituzione belga del 1831 che invece si riferiva espressamente, all'art. 40, al « diritto d'inchiesta » spettante a « ogni Camera ». Nel determinare la scelta del legislatore statutario, una qualche influenza fu riconosciuta al testo della « costituzione del Granducato di Toscana, che fu emanata il 15 febbraio del 1848; infatti essa conteneva il seguente articolo 58, molto simile al nostro 59: « Le assemblee non ricevono deputazioni, né ascoltano, fuori dei propri membri, altro che i ministri o commissari che il Governo inviasse loro per la

sta parlamentare venne infatti diffusamente considerato un attributo « inerente alla natura stessa dell'assemblea » (2), una « derivazione assolutamente indefettibile del sistema rappresentativo » (3), una sua « parte principalissima » (4): « se voi togliete le inchieste ai Parlamenti — si diceva — ne fate un'altra cosa » (5).

Non identici, però, furono gli argomenti spesi per legittimare i diversi tipi d'inchiesta; anzi, fu la riflessione sul fondamento di tale prerogativa parlamentare che, con ogni probabilità, condusse la scienza giuridica a identificare le differenti direzioni in cui essa poteva esplicarsi. Così, mentre le inchieste chiamate legislative, ovvero le indagini orientate a far luce su determinati fatti e situazioni in vista della emanazione di corrispondenti provvedimenti normativi, vennero ricondotte — ma è forse superfluo notarlo — alla funzione legislativa del Parlamento, l'ammissibilità delle inchieste

discussione delle leggi" »; così F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Utet, 1909, p. 160. Per un'efficace rassegna delle principali scelte dei costituenti europei in materia d'inchieste e per i differenti tempi in cui tale diritto venne riconosciuto alle camere, si rinvia a CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1893-1923)*, cit., pp. 3 ss.

(2) G. ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, in « Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche », II, 1882, p. 175. Si tratta di uno scritto, per estensione paragonabile a una monografia, che riproduce in gran parte i contenuti del volume, edito l'anno precedente, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli, De Ruberto, 1881. Del pari, il suo *Diritto costituzionale* (1890), ora in ID., *Opere*, a cura di G. PAOLUCCI DI CALBOLI BARONE e A. CASULLI, vol. III, Milano, Mondadori, 1935, riproduce, nella parte dedicata alle inchieste, e spesso testualmente, ampi stralci di tali precedenti scritti (v. pp. 330 ss.).

(3) A. FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, in « Digesto italiano », vol. XIII, Torino, Unione tipografico-editrice, 1902-1906, p. 498 e ID., *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino, Loescher, 1899, pp. 17-18; nello stesso senso anche MICELLI, voce *Inchiesta parlamentare*, in « Enciclopedia giuridica italiana », vol. VIII, Milano, società editrice libraria, 1902, p. 636.

(4) G. DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune riforme nel governo*, Firenze, Stamperia reale, 1866, p. 3; si tratta, significativamente, delle righe di apertura dello scritto.

(5) ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 febbraio 1866, in riferimento all'inchiesta sull'amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865, p. 1130. « Altri governi possono temere qualche volta di trovarsi innanzi alla verità, non il Governo rappresentativo, che dovrebbe sempre averla ad unica guida »; così, in riferimento all'utilità delle inchieste, I. SANT'ANGELO SPOTO, voce *Parlamento*, in « Digesto italiano », vol. XVIII, parte I, Torino, Unione tipografico editrice torinese, 1906-1910, p. 261.

politiche, vale a dire delle inchieste finalizzate a esercitare il sindacato delle Camere sull'attività del Governo, fu legata all'evoluzione in senso parlamentare del sistema costituzionale italiano. E si trattava di un'evoluzione che, postulando l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, si traduceva nel riconoscimento di corrispondenti facoltà di vigilanza in capo alle Camere, facoltà che potevano e dovevano essere esercitate anche attraverso le inchieste: « La vera natura di tali governi sta[va] in questi studi e in queste ricerche, i quali hanno lo scopo di modificare gli ordinamenti esistenti, o di sindacare il potere esecutivo qualora se ne diparta » (6).

Diversi e ulteriori — lo si vedrà diffusamente al capitolo IV — furono gli argomenti utilizzati per fondare (ma anche per contestare) il potere d'inchiesta personale, avente a oggetto le valutazioni del Parlamento in ordine alla condotta dei propri membri, sotto il profilo della loro dignità a sedere nell'Assemblea. In ogni caso, per usare una terminologia invalsa nel lessico giuridico successivo, il potere d'inchiesta venne ritenuto un potere strumentale, necessario, cioè, a render possibile (quello che veniva considerato) il retto esercizio delle funzioni parlamentari: « le assemblee politiche debbono far leggi e sindacare gli atti del Governo: in entrambi i casi, debbono essere in grado d'informarsi, illuminarsi, mettersi nelle più proficue condizioni possibili per evitare l'errore » (7).

Il riferimento alle inchieste trovò poi una prima consacrazione ufficiale nel Regolamento della Camera dei deputati del 1868 (8): e

---

(6) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 842.

(7) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 167; nell'introdurre la parte relativa al diritto d'inchiesta si trova la seguente indicazione: nel « manoscritto del compianto prof. Racioppi [...] né qui né in altra parte trovammo cenno del potere d'inchiesta che crediamo sarebbe stato per lui oggetto accurato di studio in qualche parte dell'opera. Noi abbiamo creduto di supplire alla lacuna parlandone nel commento all'art. 59 come al luogo più opportuno » (ivi, pp. 164-165); si rinvia all'esteso contributo di BORRELLO, *Razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare*, cit., p. 214 (nota n. 12) e p. 216 (nota n. 16) per un'ampia rassegna bibliografica delle posizioni emerse sulla natura del potere d'inchiesta nel periodo repubblicano.

(8) Il capo XII del Regolamento era intitolato « Delle inchieste parlamentari »; esso constava di tre articoli: art. 73: « Le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta d'iniziativa parlamentare »; art. 74: « Allorché la Camera,

se tale novità viene solitamente rilevata dai lavori successivi, storiografici e non, dedicati alle inchieste parlamentari, la scienza giuridica coeva, pur riferendosi a essa, non le riconobbe tuttavia valore dirompente: perché quelle disposizioni avevano natura spiccatamente procedurale, dando per presupposto il riconoscimento del potere d'inchiesta; ma anche perché furono altri gli aspetti che attirarono l'attenzione dei giuristi.

Come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, la riflessione giuridica secondo-ottocentesca fu una riflessione che si nutrì di alcuni contrappunti (politica/diritto; mali/rimedi; *élites*/numero) che le servirono a strutturare il proprio discorso e a presentare lo Stato parlamentare nella veste di approdo incontrovertibile e benefico dell'ordinamento italiano: sebbene « le forme del parlamentarismo non si contene[ssero] nelle carte statutarie — così Orlando — era pur necessario che ne venissero fuori » <sup>(9)</sup>.

---

dopo esaurita la procedura ordinaria, delibera una inchiesta, la Commissione è nominata dalla Camera mediante scheda come all'articolo 5. La Camera può delegarne la nomina al Presidente»; art. 75: « Quando una Commissione d'inchiesta stimi opportuno di trasferirsi o d'inviare alcuni dei suoi componenti, fuori dalla sede del Parlamento, dovrà informarne la Camera e chiederne la facoltà ». Si tratta di disposizioni replicate anche nel successivo Regolamento del 1888 (capo XVII) agli articoli 112-114. Di tenore analogo nella sostanza, anche se parzialmente diverse nella formulazione, le previsioni del Regolamento del 1900, al capo XVIII (art. 135-137). Un'intelligente esposizione del ruolo che i regolamenti parlamentari hanno giocato nel determinare volto e ruolo della Camera, la si può leggere, in riferimento all'assemblea dei deputati, in F. ROSSI, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale*, in « Minervaweb. Bimestrale della Biblioteca Giovanni Spadolini », nei numeri: 12, (dicembre 2012), 13 (febbraio 2013), 14 (aprile 2013); sul punto, v. anche A. P. TANDA (a cura di), *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma, Camera dei Deputati, Archivio storico, 1996; per i Regolamenti del Senato, che viceversa non contenevano alcun richiamo al diritto d'inchiesta, si rinvia sempre a ROSSI, *I Regolamenti del Senato regio (1848-1900) — storia, norme e prassi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013. Con riferimento specifico ai rapporti tra i regolamenti parlamentari e le inchieste, è utile la lettura di CIAURRO, *Prassi e problemi del procedimento d'inchiesta parlamentare*, cit., pp. 119 ss.

<sup>(9)</sup> ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, in « Rassegna di scienze sociali e politiche », 2, 1884, p. 598; del governo rappresentativo come « spontaneo e necessario prodotto del trionfo della evoluzione nazionale », come governo scaturito da quella stessa « grande legge storica che ha determinato il libero sviluppo della costituzione inglese », parla anche A. MAJORANA, *Lo stato nazionale e il governo rappresentativo*, in « Rivista di diritto pubblico », II, 1890, pp. 136-137.

Uno di tali contrappunti fu sicuramente quello che mirò a mettere in relazione il *testo* e la *storia*, le disposizioni dello Statuto con le erosioni dello stesso per opera delle successive evoluzioni registrate dal sistema costituzionale. Da un simile punto di vista, le inchieste vennero presentate come parte integrante del transito dal regime c.d. costituzionale puro, consacrato nella Carta Fondamentale del Regno, al regime, appunto, parlamentare: « 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 di tali istituti è l'inchiesta parlamentare »<sup>(10)</sup>.

A essere unanimemente sottoscritta dal pensiero giuridico fu l'idea che « i diritti delle Camere non [...] fossero] tutti scritti negli Statuti »<sup>(11)</sup>: « lo Statuto, che a molti parve documento sacro ed

---

<sup>(10)</sup> JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, in « Archivio giuridico », XX, 1887, p. 238; questa fu un'affermazione generalmente condivisa; oltre ai riferimenti indicati nel testo, v., a titolo di esempio, T. MARTELLI, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, in « Studi senesi », XIII, 1896, p. 309 (il potere d'inchiesta deriva « dalla natura di tal regime [parlamentare], qualunque sia la parola che abbiano in proposito statuti da cui ne sono consacrate le istituzioni, ed anche nel loro silenzio »); ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175; identiche affermazioni anche in PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316. È forse superfluo notare come qui si faccia riferimento al modo con cui i giuristi tematizzano lo Stato parlamentare e il suo rapporto col testo statutario; del tutto diversa è la questione relativa alle modalità effettive di relazione tra gli organi costituzionali, variamente ritenute rispondenti ai canoni del regime parlamentare; sul punto, in espressa polemica con quella parte di storiografia convinta che « i rapporti fra gli organi costituzionali dello stato si siano svolti secondo le regole del regime parlamentare », v. E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 29 ss.; nella stessa sede, peraltro (p. 31) è espressa l'idea che molte delle affermazioni degli stessi giuristi (è citata, a es., la *Storia costituzionale* di Arangio Ruiz del 1898) volte a sostenere il precoce affermarsi dello Stato parlamentare siano state dettate, nello scorcio di fine secolo, dall'esigenza di replicare al Sonnino del *Torniamo allo Statuto*.

<sup>(11)</sup> PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 315; si sofferma su tale decisivo legame tra storia e costituzione conducendo un'indagine che, muovendo dallo specifico riferimento alla figura di Luigi Palma, ricostruisce e valorizza, nel suo complesso, il discorso scientifico dei preorlandiani, BORSI, *Storia nazione costituzione*, cit.,

immutabile, non rappresenta[va] che un'indicazione, una forma estrinseca, sottoposta alla evoluzione dei fatti e delle idee » (12).

Argine solido rispetto alla prospettiva di un « ritorno al passato », le disposizioni dello Statuto non avrebbero tuttavia potuto ipotecare gli svolgimenti futuri dell'ordinamento, i suoi « ulteriori progressi » (13); del resto, si trattava di una considerazione utilizzabile in riferimento a tutti gli aspetti salienti del governo parlamentare: dallo Statuto non risultava infatti « il potere della Camera dei deputati sulla composizione dei Gabinetti » (14), né era dato trovarvi riferimenti alle altre pur rilevanti espressioni — mozioni, interpellanze, interrogazioni — della funzione ispettiva del Parlamento (15). Tanto che poteva affermarsi, senza soverchie difficoltà, come « lo Statuto non potrebbe certo dirsi essere al presente in tutte le sue parti la nostra legge fondamentale » (16), risultando la « sfera [...] della costituzione » soprattutto « dalla consuetudine, che è tanta parte dei governi liberali » (17).

Né tale evenienza doveva destar preoccupazione; al contrario, 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 » (18). La capacità degli ordinamenti di evolvere per via consuetudinaria costituiva quindi un'ottima prova della loro salute, dal momento che quella fonte esprimeva al meglio l'idea di una evoluzione progressiva e non traumatica degli stessi, esprimeva al meglio l'anima degli Stati liberali e il loro tentativo di comporre armonicamente la relazione tra i pubblici poteri, come tra questi e la società. « L'assenza della legge scritta e categorica » non poteva

---

*passim*, ma specialmente pp. 56 ss.; nello stesso senso, GALIZIA, voce *Diritto costituzionale (profili storici)*, cit., pp. 964 ss.

(12) ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, in « Flegrea », 3, 1901, pp. 385-386; osservazioni identiche erano già contenute in Id., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 1 ss.

(13) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

(14) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316; in senso analogo anche BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 187; D. ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in « Studi senesi », 14, 1879, pp. 177-179.

(15) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 841.

(16) ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 427.

(17) *Ibidem*.

(18) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

perciò essere considerata « una manchevolezza nel processo di differenziazione giuridica del Diritto costituzionale »: era piuttosto « una necessità di cose la quale come dà un'individualità spiccata ai fenomeni politici, così dà alla scienza giuridica che deve regolarne i rapporti un modo di procedere diverso da quello che si svolge con tanta meravigliosa rispondenza dei rapporti alla regola, nelle altre provincie del diritto » (19).

« Benché riconosciuto da tutti, nel suo fondamento », il diritto d'inchiesta parlamentare, si presentava nondimeno uno « dei più controversi nel suo sviluppo » (20); ma, a ben vedere, anche una simile difficoltà sembrava imputabile alle caratteristiche precipue della mentalità continentale: avvezza alle « Costituzioni decretate » (21) e per ciò abituata a intendere la Costituzione in un « senso particolarmente ristretto e insufficiente » (22), a identificarla, cioè, con le disposizioni del solo testo scritto, col « documento stesso in cui l'ordinamento dello Stato veniva espresso » (23), la « razza latina » doveva riuscire a superare le « pastoje del formalismo » (24) e a immaginare la Costituzione come luogo composito, abitato da « leggi » non meno che da « consuetudini » (25). Considerata una

---

(19) P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto — studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, Loescher, 1898, p. 63. Anche per tali ragioni « l'indagine circa le origini dello Statuto albertino » — a dirlo, nel '46, è Massimo Severo Giannini — non offre quel decisivo interesse che certi le attribuiscono: perché se è vero che esso fu concepito su una linea di conservatorismo moderato, d'altro lato è pur vero che questi scopi dei suoi autori ben presto non ebbero più peso, né giuridico, né politico, perché lo Statuto cominciò a vivere di una vita propria, integrandosi [...] con principi costituzionali non scritti, prestandosi a ciò la sua stessa lacunosa formazione, che si risolse così dapprincipio — ma solo dapprincipio — in un vantaggio»; v. GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, cit., p. 50; v. anche JEMOLO, *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano* (ivi, pp. 26-27).

(20) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

(21) ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale?* — prolusione al corso di diritto costituzionale letta nell'Università di Modena il 23 gennaio 1899, in « Il Filangieri », 24, 1899, p. 491.

(22) ORLANDO, *Sulla definizione del diritto costituzionale* (1931), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 124.

(23) Ivi, p. 123.

(24) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

(25) ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 491; « Posti sulla via del ragionamento per interpretazione di legge — proseguiva l'Autore —

deleteria « eredità del giacobinismo di Francia », l'idea che « gli statuti e le leggi abbiano la virtù sovrana di rinnovare tutto in un attimo », aveva portato a credere nella onnipotenza del legislatore, mentre « egli non crea nulla, né le consuetudini, né le idee, né i costumi, né le passioni [... egli] non fa che determinare i modi secondo i quali il popolo esiste e si perpetua » (26).

Anche se — e la precisazione è fondamentale — il diffuso riferimento all'esistenza di una 'Costituzione oltre il testo' non si tradusse mai in un moto di « rassegnazione fatalistica » (27) agli svolgimenti della storia: la consuetudine cui si riferivano i giuristi, pur nel quadro di differenti scelte epistemologiche, non coincise mai con il mero accumulo di una prassi, con la mera ripetizione degli stessi contegni. Senza dubbio, nel cercare le ragioni del fondamento del diritto d'inchiesta, si fece riferimento al fatto che tale diritto fosse « stato più volte esercitato » dal Parlamento (28); tuttavia, l'indeclinabile funzione evolutiva che si attribuiva alla consuetudine, e che valeva a legittimare lo stesso potere d'inchiesta, affondava, doveva affondare, le proprie radici altrove, nella asserita rispondenza di quelle evoluzioni al sottostante moto della storia, ottimisticamente concepita come dimensione progrediente, incaricata di traghettare

---

dimentichiamo che le istituzioni politiche subiscono anno per anno, lustro per lustro, le trasformazioni a cui la Società le sottopone per adattarle a se stessa; dimentichiamo che la forma di Governo risulta dalla consuetudine, meglio che da alcuni articoli, i quali non hanno fatto che metterla in movimento [...] lentamente, insensibilmente, il costume darà ben altro indirizzo alle istituzioni, e la Costituzione non sarà più ciò che è scritto nella Carta fondamentale [...] » (*ibidem*).

(26) C. ALBICINI, *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, in « Rivista di diritto pubblico », I, 1889, p. 6 (si trattava, sintomaticamente, dell'articolo — datato 17 ottobre 1889 — che apriva il primo numero della rivista di cui Albicini stesso era Direttore). « Lo Statuto fondamentale di un paese — lo notò Brunelli, per contestare il sonnino *Torniamo allo Statuto* — diventa e rimane, non quello che lo farebbero figurare la nuda lettera, ma quello che vogliono che diventi e sia lo spirito che ne informa la sua attuazione, le leggi complementari che lo integrano, e sopra tutto quelle che furono chiamate le 'forze operanti' nella nazione e nella società » così BRUNELLI, *Statuto — sistema parlamentare — Parlamentarismo* (1897), in ID., *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*, Torino, Unione tipografica editrice, 1906, p. 100.

(27) ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, cit., p. 593.

(28) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.



gli ordinamenti verso un futuro di progresso necessario e necessariamente positivo <sup>(29)</sup>.

Era dunque il vaglio di conformità degli svolgimenti rilevati rispetto a un tessuto, riposto ma ineluttabile, di « leggi naturali e necessarie » <sup>(30)</sup>, era la loro conformità a un modello di sviluppo assunto come vincolante, ciò che valeva a sancirne la legittimità. Non tutto quello che accadeva e si ripeteva, concorreva pertanto, per il solo fatto di accadere, a fondare altrettante consuetudini, come dimostrato, ad esempio, dall'atteggiamento ostile generalmente assunto dal pensiero giuridico dinanzi alla prospettiva di un radicamento consuetudinario dei poteri normativi dell'esecutivo, mantenuti nel limbo della eccezionalità malgrado il frequente ricorso a essi nella vita istituzionale <sup>(31)</sup>.

In questa prospettiva, la storia non rappresentava soltanto la grandezza incaricata di identificare e custodire la costituzione, ma,

<sup>(29)</sup> Si tratta di un aspetto dell'ideario (anche) giuridico ottocentesco su cui è tornato a più riprese Pietro Costa; v., tra i molti richiami possibili, COSTA, voce *Diritti fondamentali (storia)*, in « Enciclopedia del diritto » — Annali II — tomo II, p. 386. Per una ricostruzione intelligente delle modalità con cui i termini 'progresso e incivilimento' entrarono nel lessico giuspolitico italiano preunitario, v. F. SOFIA, *Progresso/incivilimento*, in *Atlante culturale del Risorgimento*, cit., pp. 19-32.

<sup>(30)</sup> È questa una nota espressione di 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.

<sup>(31)</sup> V. sul punto le ricostruzioni di C. LATINI, *Governare l'emergenza — delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005 e di MARCO FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo — dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009. Furono, non a caso, gli alfiere della stretta dittatoriale che, durante il fascismo, mirarono ad accreditare una delle leggi 'fascistissime', quella, appunto sui poteri normativi dell'esecutivo (n. 100 del 31 gennaio 1926), quale mera trascrizione normativa di una consuetudine già ampiamente insediata. Fu proprio nel 1925 che Orlando, replicando alle critiche mossegli da Salvatore D'Amelio, ritenne indispensabile affrontare l'argomento dei decreti-legge per escludere categoricamente che la loro cittadinanza nell'ordinamento costituzionale potesse ricondursi all'esistenza di una corrispondente norma consuetudinaria: « Ora l'art. 6 dello Statuto — disse Orlando — in quanto fissa la supremazia assoluta della legge è la chiave di volta di tutto il nostro sistema costituzionale: non conosco in tutto lo Statuto nessun altro articolo che sia più decisivo di quello »; queste, appunto, le affermazioni di ORLANDO, *Ancora dei decreti legge per fatto personale*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia », 17, 1925, p. 214.

ancor prima e ancor di più, diventava il riferimento investito del compito di non disperdere l'idea stessa di costituzione, l'idea di un organamento fondamentale della vita associata, chiamato a guidare e condizionare lo svolgimento dell'intera dinamica giuspolitica. Non rinchiusa nelle mura anguste di un testo immobile, ma neppure rimessa alle mutevoli volontà dei poteri costituenti o costituiti, « la costituzione e[ra] meno un sistema che una storia », proprio perché doveva sapersi tenere lontana dagli estremi, ugualmente fragili, dell'immobilismo e del contrattualismo, proprio perché doveva saper coniugare stabilità ed evoluzione, facendole vibrare all'unisono con un « diritto che proviene dalle *necessary conditions di esistenza dello Stato moderno e dalla natura de' suoi organi* »<sup>(32)</sup>.

Il riferimento alla costituzione, intesa quale complesso « organismo di leggi e di consuetudini a mano a mano accumulate, che reggono il paese »<sup>(33)</sup>, si presentava allora come il riferimento a una dimensione che non escludeva il riferimento ai testi — allo Statuto o ad altre leggi reputate essenziali<sup>(34)</sup> — ma che aspirava a sottoporli a una valutazione diversa e ulteriore, atta a verificarne la rispondenza rispetto a (quelle che venivano presentate come) le obbligate direttrici di sviluppo del sistema.

Né era questa una via incaricata soltanto di ridimensionare il ruolo dei testi, tutt'altro; tale lettura serviva anche a identificarne alcuni invalicabili nuclei di rigidità, e invalicabili proprio perché suffragati — in mancanza di dispositivi formali di rigidità costituzionale — dall'inappellabile responso della storia<sup>(35)</sup>. Serviva, in

---

<sup>(32)</sup> MICELI, *I pieni poteri*, in « La riforma sociale », I, 1894, p. 705; si sofferma sulla portata antivolontaristica sottesa al nesso, centrale per capire l'età liberale, tra nazione e storia, M. GREGORIO, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., specialmente pp. 232-242.

<sup>(33)</sup> ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 491.

<sup>(34)</sup> Nel senso di individuare un nucleo di norme di rango superlegislativo — da alcune disposizioni dello Statuto albertino fino alla legge di pubblica sicurezza — nucleo chiamato a preservare il regime della « monarchia costituzionale » sancito dai plebisciti, va la lettura di BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 176.

<sup>(35)</sup> In tale direzione, per esempio, l'interpretazione di FIORAVANTI, *Lo Statuto e il costituzionalismo nell'età liberale* (1998), ora in ID., *La scienza del diritto pubblico, Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, II, pp. 828 ss.

poche parole, a presentare rigidità e flessibilità come zone necessariamente correlative, che la storia (non la volontà gli uomini) si incaricava di miscelare sapientemente, preservando l'ordinamento da quelle convulsioni, regressive o rivoluzionarie, che il secondo Ottocento desiderava bandire dal proprio orizzonte. Era quindi il modo per sottrarre le evoluzioni e i cambiamenti alla manifestazione di puntuali volontà normative, fossero quelle scritte nello Statuto, quelle proclamate dalle fanfare scomposte del potere costituente o quelle contenute in leggi emanate dagli «ordinari organi legislativi», troppo spesso nuda espressione dei voleri della maggioranza <sup>(36)</sup>.

Vedremo — nel prosieguo del lavoro — il ruolo giocato da simile concezione della storia in riferimento specifico alle inchieste, reputate (più o meno) capaci di sostanziare questo nesso tra permanenze e novità: contribuendo a dar corpo (inchieste legislative) a corrispondenti processi di riforma socio-istituzionale, o a definire (inchieste politiche) una relazione (ritenuta) equilibrata tra prerogative del Parlamento e prerogative del Governo. Gli stessi richiami all'osservazione, sollecitati dalla fiducia riposta nel nuovo metodo sperimentale, non facevano che esprimere, da un ulteriore punto di vista, l'identica ricerca di fondazioni atte a temperare il volto volontaristico della legge e a dipingerla, appunto, quale esito inevitabile dell'osservazione stessa <sup>(37)</sup>.

In ogni caso, due aspetti paiono fin d'ora meritevoli di essere rilevati. Il primo: il tema della costituzione non fu soltanto un tema presente nella letteratura postunitaria, ma esso fu reputato centrale per la stessa definizione del campo di lavoro del giurista, al di là delle differenti scelte di metodo effettuate. Il fatto poi che tale tema venisse declinato con riguardo specifico al profilo della relazione tra poteri dello Stato, il fatto che, insomma, fossero soprattutto le

---

<sup>(36)</sup> MICELI, *I pieni poteri*, cit., p. 704. Per le origini di questa concezione della costituzione come dimensione né «rifondativ[a]», né meramente «ricognitiv[a]», come dimensione, cioè, che «non creava l'ordine, ma nemmeno si limitava a contornarlo», essendo invece immaginata come luogo chiamato a «incanalare entro forti argini istituzionali lo sviluppo di una società proiettata verso il futuro e perciò in stato di continuo, fisiologico mutamento», v. MANNORI, *Costituzione*, in *Atlante culturale del Risorgimento*, cit., pp. 266-267.

<sup>(37)</sup> Cfr. su questo aspetto cap. II, specialmente § 3.1.

modalità di quella relazione ad attirare l'interesse dei giuristi, non valeva a segnalare una contrazione, una *deminutio* del tema medesimo; semplicemente, valeva a restituire il volto di una mentalità convinta che fosse quello del rapporto tra poteri il varco capace di strutturare armonicamente lo stesso legame tra Stato e società, non meno che le relazioni interne al (crescentemente agitato) momento sociale <sup>(38)</sup>.

Il secondo aspetto: se tale concezione della storia postulava la presenza di sguardi capaci di interpretarne il moto, di distinguere tra frutti caduchi e acquisizioni durature, a emergere fu anche il volto, variegato, di una comunità di giuristi che si pose consapevolmente al centro di simile attività di decrittazione e che mirò ad accreditare se stessa nella veste di custode privilegiata del 'modello' e della sua obbligata traiettoria evolutiva. Che si ritenesse, alla Orlando, di corrispondere meglio alle indicazioni della storia tracciando alcune importanti demarcazioni (tra politica e diritto, tra attività giuridica e attività sociale ecc.) o che si reputasse « siffatta diffidenza verso la politica [... una] triste eredità del potere assoluto » <sup>(39)</sup>, a essere condivisa fu comunque l'esigenza che il richiamo alla storia non « degenera[sse] in angusto empirismo », dovendo invece condurre alla enucleazione delle corrispondenti « leggi di sviluppo » <sup>(40)</sup>.

Chiaramente questa storia, investita del compito di consegnare all'oggi i suoi (inappellabili) responsi, fu diversamente interpretata dai giuristi; ma tale circostanza non fa che confermare la loro tempra di costruttori, il loro bisogno — che è poi l'ambizione di ogni costituzionalismo — di trovare appigli chiamati a rendere meno malcerto il terreno su cui poggiare le diverse letture della stagione postunitaria, nella convinzione che la via del diritto fosse essenzialmente la via della composizione armonica tra passato, presente e futuro, composizione che anche al giurista spettava di vigilare e promuovere.

---

<sup>(38)</sup> Si rinvia anche in questo caso, al cap. II per la relazione tra inchieste e questione sociale e al cap. III per un più approfondito esame del legame esistente tra simile concezione della costituzione e la centralità attribuita alla c.d. questione amministrativa.

<sup>(39)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 42.

<sup>(40)</sup> MICELI, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, società editrice libraria, 1898, p. 31 e p. 28.

Gli stessi, insistiti riferimenti — « non v'è scrittore di diritto costituzionale che non [...] fra noi più o meno occupato »<sup>(41)</sup> — alla necessità di una sottostante educazione politica, all'unico sostegno che — si diceva — avrebbe reso proficua qualunque previsione o riforma normativa, non costituiva una fuga, una rinuncia a tracciare le linee del modello. Rappresentava semmai un ulteriore tassello di questa importante scommessa teorica, un tassello importante dell'aspirazione, coltivata anche attraverso i lavori dei giuristi, a permeare del senso profondo del *novus ordo* liberale ogni rivolo istituzionale e sociale. Non per niente — lo si vedrà subito — i richiami all'educazione politica si cumulavano, negli scritti sulle inchieste, ai richiami al ruolo immaginato per l'opinione pubblica: considerati espressioni di un unico circuito argomentativo, i riferimenti alla necessità di una radicata educazione politica non servirono soltanto a scongiurare il rischio che le inchieste diventassero armi improprie di guerriglia politico-partitica, ma anche a strutturare il legame tra inchieste e società, ad attrarre la società nell'orbita dei complessi ingranaggi del governo parlamentare, di ingranaggi che per funzionare richiedevano tanto la presenza vigile dell'opinione pubblica, quanto la disponibilità di essa a riconoscere la (oggettiva) superiorità delle istituzioni liberali<sup>(42)</sup>.

## 1.2. *Legge e diritto.*

Non sembra a questo punto casuale che dalle pagine dei giuristi emergesse la tendenza, se non a contrapporre, certo a mettere in frizione il polo del diritto e quello della legge, il primo ritenuto portatore di una essenziale vocazione all'equilibrio, al temperamento armonico di poteri e prerogative, il secondo non sempre e non necessariamente ritenuto espressione di questa concordanza profonda. Mentre sul terreno della tutela dei diritti e delle libertà degli individui si sostenne — lo si dirà nel prossimo paragrafo — che solo il calco rigido della legge potesse autorizzarne la compressione, sul fronte, più complesso e sfumato, della disciplina della relazione

---

(41) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana — prolusione al corso libero di storia delle costituzioni politiche moderne letta nella R. Università di Sassari addì 23 febbraio 1899*, Milano, Società editrice libraria, 1900, p. 25.

(42) V., *infra*, §. 3 di questo capitolo.

tra i poteri dello Stato, molte riserve furono avanzate sulla attitudine dello strumento legislativo a costituire, di per sé, una risposta appagante, se era da respinger l'idea che «l'ufficio di creare gli ordinamenti politici spett[asse] al pensiero dei legislatori e non alla storia dei popoli» (43).

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 (44), apparve comunque condiviso il bisogno di non accedere a letture legicentriche dell'ordinamento costituzionale. Fu dunque a partire da questo perimetro concettuale che si discusse sulla utilità di adottare una legge chiamata a disciplinare il potere di inchiesta parlamentare, sebbene tale potere non avesse «bisogno di essere riconosciuto e dichiarato, però che e[ra] implicitamente compreso nelle funzioni che la Costituzione affida[va] alle Camere: il compito di una legge su tale argomento sarebbe [stato] piuttosto quello di regolare e disciplinare questo diritto anziché di proclamarlo» (45).

A essere respinta da tutti fu l'opportunità di emanare, in occa-

---

(43) L. MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*, in «Archivio giuridico», XX, 1887, p. 203; evidenziano la comune ispirazione non legalistica delle dottrine amministrativistiche circolanti in Italia tra l'unificazione del Regno e la svolta metodologica orlandiana, dottrine generalmente tese a mettere a fuoco un modello di amministrazione distante da quello consacrato dalle leggi positive, G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia — Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna, Il Mulino, 1981, *passim*, ma specialmente pp. 24 ss. e G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana — I — Dall'Unità alla fine dell'Ottocento — Autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Milano, Giuffrè, 1998, specialmente pp. 43 ss.

(44) JONA, *Il metodo negli studi di diritto pubblico*, in «Rivista di diritto pubblico», II, 1890, p. 28; al contrario del diritto, la legge rappresentava il momento di fusione e confusione tra elementi giuridici ed 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» (ivi, pp. 28-29).

(45) MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 636.

sione delle singole inchieste, altrettante leggi che ne determinassero lo svolgimento fissando, di volta in volta, i poteri delle relative commissioni <sup>(46)</sup>. Una simile soluzione avrebbe infatti finito per rimettere al « volere delle maggioranze passeggere » <sup>(47)</sup> la disciplina delle inchieste « col pericolo di lasciar sopraffare il diritto dalla forza della passione politica » <sup>(48)</sup> trasformando la legge — « talora violenta, tal'altra monca » — in mero « organo [...] delle maggioranze politiche [...] contro cui non si trova alcun rimedio » <sup>(49)</sup>.

Fu questo, del resto, uno degli argomenti spesi per superare l'opposizione del Senato all'approvazione del disegno di legge *Sulle inchieste parlamentari* presentato alla Camera il 10 giugno del 1863 dall'allora Guardasigilli Pisanelli e discusso al Senato a partire dal giugno dell'anno successivo <sup>(50)</sup>: dinanzi alle perplessità della Camera Alta, convinta che quella legge avrebbe prodotto una pernicioso « confusione nei diversi Poteri dello Stato » <sup>(51)</sup> dilatando oltre

---

<sup>(46)</sup> Anche se questa — lo si vedrà nei capitoli seguenti — fu la strada di frequente imboccata, a partire dall'inchiesta sulla Sicilia del 1875 (v. *infra*, cap. II, § 2.1., nota n. 35). Un esame accurato delle diverse leggi che accompagnarono le inchieste, si può leggere in PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 240 ss.

<sup>(47)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 507.

<sup>(48)</sup> *Ibidem*. Nello stesso senso, anche ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 194 e JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 255. In generale, per il legame tra inchieste parlamentari e i rischi legati alle loro utilizzazioni distorte, 'fazionarie', v. i più ampi riferimenti contenuti al capitolo III.

<sup>(49)</sup> ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 392; per l'importanza che ebbe, nello stesso pensiero orlandiano, la distinzione tra diritto e legge, distinzione atta a evitare uno « schiacciamento del ruolo del giurista a compiti di mera interpretazione delle norme di diritto positivo statale », si rinvia di nuovo a FIORAVANTI, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., *passim*, ma specialmente p. 219 e p. 234.

<sup>(50)</sup> Il progetto di legge, approvato alla Camera il 23 luglio del 1863, fu presentato al Senato il successivo 28 luglio. Tuttavia, la Relazione dell'Ufficio centrale incaricato di esaminare il progetto stesso è datata 25 maggio 1864; dal giugno ebbe poi inizio la discussione in Aula.

<sup>(51)</sup> *Relazione dell'Ufficio centrale composto dei Senatori Di Castagnetto, Arrivabene, De Foresta, Ceppi e Vigliani sul progetto di legge per le inchieste parlamentari*, in A. P., *Senato del Regno*, VIII legislatura, sessione del 1863 — Documenti, progetti di legge e relazioni, doc. n. 49 bis (relatore: Ceppi) p. 3 (da ora in poi citata come *Relazione Ufficio centrale I*; il relativo testo è pubblicato nell'Appendice di questo volume). Come si noterà nel prossimo paragrafo, questo progetto di legge mirava unicamente a disciplinare i c.d. poteri coercitivi delle Commissioni d'inchiesta, conferendo loro le medesime facoltà del giudice

misura le prerogative assembleari, Pisanelli sottolineò proprio il ruolo che la legge avrebbe potuto svolgere nel garantire che la Camera non diventasse schiava del solo volere della maggioranza: « ove manchi una legge sulle inchieste, e in momenti difficili uno dei rami del Parlamento volesse uscire dai termini de' suoi poteri, certamente il difetto della legge non farà ostacolo a questo tristo proposito; ma per contrario, se vi è una legge, questa può essere l'arma di cui si giovi la minoranza contro colpevoli tentativi; e può

---

istruttore in materia penale (cfr. appendice di questo volume); per i riferimenti all'*iter* parlamentare di tale progetto, che non superò l'approvazione del Senato, v., oltre a quanto detto nel paragrafo seguente, cap. II, § 2.1. Il progetto Pisanelli si arenò al Senato: la Relazione dell'Ufficio centrale incaricata di prendere in considerazione gli emendamenti proposti dai Senatori Vacca e Cadorna, datata 6 marzo 1865, recitava eloquentemente « Atteso che non è abbastanza dimostrato il bisogno d'una legge generale sulle inchieste parlamentari, massime a fronte delle varie inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi, e che per l'altra parte il controprogetto di legge che trovasi ora sostituito a quello votato dall'altro ramo del Parlamento presenta tuttavia alcune difficoltà che si potranno all'occorrenza meglio risolvere dopo qualche maggiore esperienza, ne rinvia la discussione alla prossima sessione » (è un passaggio leggibile in *Relazione dell'Ufficio Centrale, composto dei signori senatori Di Castagnetto, Arrivabene, De Foresta, Ceppi e Sappa sul progetto di legge per le inchieste parlamentari*, in A.P., *Senato del Regno*, VIII legislatura, sessione del 1863 — Documenti, progetti di legge e relazioni, *doc. n. 49 quinquies* (d'ora in poi citata come *Relazione Ufficio centrale II*; il relativo testo è pubblicato nell'Appendice di questo volume), p. 13. Il progetto Pisanelli fu poi ripresentato, identico, alla Camera dei deputati dall'onorevole Luigi La Porta il 20 dicembre del 1865 (nello stesso giorno in cui Mancini presentò la sua proposta d'inchiesta sull'amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865, su cui v. *infra* cap. III, § 1.2). Sottopose alla Camera un progetto che costituiva « la riproduzione dei disegni di legge » Pisanelli e La Porta, il Guardasigilli Diego Tajani nel 1879, nella tornata del 10 giugno. Il progetto Tajani fu poi riproposto dal Guardasigilli Tommaso Villa nelle tornate del 20 febbraio 1880 e del 31 maggio dello stesso anno, anche in questo caso senza alcun esito. Una dettagliata ed estesa ricostruzione di tutte le diverse fasi di tale vicenda si può leggere in PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 142 ss.; sempre nella stessa sede (pp. 113 ss.) sono contenuti ampi riferimenti al disegno di legge Cavour-De Foresta, relativo alla *Repressione dei brogli elettorali*, il cui terzo capo era intitolato *Dell'istruzione giudiziaria e delle inchieste parlamentari sul broglio*: presentato alla Camera il 24 giugno 1858, il progetto ammetteva la duplice indagine — giudiziaria e parlamentare — sui sospetti brogli elettorali indicando le modalità per evitare la sovrapposizione tra i due accertamenti. Il testo completo di tale proposta di legge si può leggere in CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1862-1874)*, cit., p. XXIII e in M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano — Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887, pp. 34-35.



accadere che *la legge sia in alcuni casi l'unico presidio del diritto, e ch'essa valga a tutelarlo* » (52).

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 regolativa oltre la singola inchiesta, sembrava ridurre di molto il rischio che in essa prevalesse l'« opportunità del momento » (53).

Sotto un simile profilo, le perplessità suscitate dalla prospettiva della 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 » (54) e che male avrebbe sofferto « la pressione di una legge » (55). Bastava gettare uno sguardo — così Jona — in direzione della Germania, 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 » (56).

Certo, proseguiva Jona, la legge poteva essere una soluzione « necessaria in uno *Stato giovane* e fra popolazioni troppo poco animate dal sentimento giuridico » (57), tra popolazioni che « avvezze ad obbedire e ad avversare i loro tiranni non comprend[eva]no ancora bene il concetto fondamentale del buon governo » (58). Non sembrava infatti sempre possibile « attendere lo impulso delle leggi » « dal paese: [...] tra noi del Continente — così invece Arcoleo — norme e riforme vengono per iniziativa dall'alto, ed è il Parlamento

---

(52) G. PISANELLI, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1491. Ma per il diverso contegno dello stesso Pisanelli alla Camera, nonché per il carattere bifronte delle sue stesse affermazioni dinanzi alla platea senatoria, si rinvia al prossimo paragrafo.

(53) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 194.

(54) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243.

(55) *Ibidem.*

(56) Ivi, p. 245.

(57) Ivi, p. 240.

(58) *Ibidem.*

che deve intendere a colmare quelle lacune, che spesso il paese non avverte, abituato per secolare costume ad aspettare tutti i rimedi dal Governo » (59).

Ma oltre la rilevazione di questo carattere ‘formativo-demiurgico’ cui il momento legislativo avrebbe potuto assolvere, 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 » al suo svolgimento (60) — e per sostenere, al contrario, la sola utilità di una legge che disciplinasse i poteri delle commissioni rispetto ai diritti e alle libertà individuali (61). 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 » (62).

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

---

(59) 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 statuale »; così FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 211.

(60) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 195.

(61) Questa rappresentò una posizione largamente condivisa dal pensiero giuridico, come si metterà in luce nel prossimo paragrafo. Non solo: la disciplina dei c.d. poteri coercitivi delle Commissioni, ispirò — lo si è già notato — anche il progetto Pisanelli sulle inchieste parlamentari e i successivi tentativi, ugualmente falliti, di disciplinare tale materia su cui v. *retro*, nota n. 51.

(62) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 252.

e l'amministrazione » (63). 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 » (64), non rinunciava ad appellarsi « al senno pratico degli uomini di governo » e alla « coscienza giuridica dell'intero popolo » (65). E con Arcoleo che sollevava il problema dell'assenza, nei sistemi continentali, di una istanza suprema di controllo sulle leggi: la legge avrebbe perciò rappresentato un mero « limite formale » (66) 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 » (67).

Ed era sempre nel medesimo solco che si collocavano le perplessità di chi 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] alla Camera 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 » (68). Legge inutile, dunque; ma anche difficile da confezionare, per la sua portata « d'indole non strettamente giuridica, ma piuttosto sociologica » (69) di modo che appariva preferibile « affidare alla *pratica costituzionale* il limite all'esercizio del diritto di inchiesta » (70).

---

(63) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 239-240.

(64) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243.

(65) Ivi, p. 247.

(66) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 190.

(67) Ivi, p. 229.

(68) 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 si da fargli abbandonare la coscienza del limite, chi potrà costringerlo all'ubbidienza? »; sono sempre parole di ID., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 105.

(69) ID., voce *Inchiesta politica*, cit., p. 508.

(70) *Ibidem*; Ferracciu affronterà distesamente, nel 1913, la questione della consuetudine costituzionale, scorgendo in essa non solo la fonte capace di registrare « i

« 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 » (71).

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 esclusivamente legislativo, che appunto rischiava di apparire *esterno* rispetto alla dinamica 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 (72). In tal modo, però, si aggravava 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 netto, delle loro specifiche attribuzioni.

Un'altra strada poteva essere quella di cui si è discorso finora, ed era la strada che confidava soprattutto nella « educazione politica dell'assemblea » (73) e degli altri poteri, che confidava nella elaborazione di una cultura istituzionale impossibile da creare anche

---

mutamenti più importanti che, rispetto al diritto costituzionale materiale, sieno improvvisamente suggeriti dal progresso del tempo » (p. 23), ma anche la fonte capace di « fissare taluni rapporti di diritto pubblico di natura prevalentemente politica e disciplinare la esplicazione normale » (p. 18); così, appunto, ID., *La consuetudine costituzionale — concetto, genesi, ufficio*, Torino, Bocca, 1913, alle pagine indicate tra parentesi.

(71) ID., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 111.

(72) O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in « Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », I, 1902, 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 Ranalletti come tesi di portata generale, applicabile alle inchieste facenti capo a qualsiasi potere.

(73) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 205.

attraverso la migliore delle norme. Il richiamo era insomma, e ancora, a un « senso giuridico che [avrebbe dovuto] sempre animare anche gli atti che pa[reva]no di natura meramente politica »<sup>(74)</sup>, il richiamo era 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. *L'Assemblea e il potere giudiziario: ambiti di accertamento e poteri coercitivi.*

Risolto il problema del fondamento del diritto d'inchiesta, rimanevano da identificare le modalità atte ad assicurarne l'efficacia ma anche, e contemporaneamente, a contenerne le manifestazioni entro limiti reputati rispettosi della statura costituzionale degli altri poteri non meno che della autonomia degli individui. E se sulla relazione — reputata centrale — tra Assemblea e Governo ci si soffermerà diffusamente nei prossimi capitoli, tentando di vedere come essa venisse tematizzata in riferimento alle diverse tipologie d'inchieste, in queste pagine iniziali è opportuno spendere qualche parola su una questione potenzialmente rilevante in riferimento a qualunque specie d'inchiesta. La questione è quella del rapporto immaginato tra l'Assemblea e il potere giudiziario, sotto la specie della caratterizzazione e differenziazione dei rispettivi modi di accertamento e valutazione dei fatti indagati; e sebbene essa — lo si è accennato nell'introduzione — abbia occupato un ruolo non secondario nel dibattito sulle inchieste successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non rappresentò un terreno particolarmente impervio per la riflessione giuridica postunitaria.

Per esser più precisi: la questione della relazione tra potere giudiziario e Assemblea fu affrontata soprattutto per ribadire la legittimità del potere di sindacato del Parlamento e per rilevare « la diversità assoluta delle sfere »<sup>(75)</sup> coinvolte dalle indagini delle Commissioni di inchiesta rispetto a quelle facenti capo al magistrato.

---

<sup>(74)</sup> Ivi, p. 195.

<sup>(75)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 178.

Si sottolineò, pertanto, 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, che invece rappresentava una prerogativa di cui poteva valersi lo stesso Parlamento <sup>(76)</sup>. Escluso che « l'esame delle prove e l'istruttoria » fossero « così essenziali al potere giudiziario », i margini per « ardui [...] conflitti » sembravano insomma assottigliarsi <sup>(77)</sup>, se era vero che le attività di « investigazione di fatti » non avevano « di giudiziario altro che la forma » rendendo legittimo a qualunque potere il ricorso, « entro la sfera della rispettiva competenza », alle « medesime forme istruttorie » senza che potesse farsi questione di « confusione o usurpazione di poteri » <sup>(78)</sup>.

« Se v'è cosa che distingue essenzialmente il potere giudiziario dagli altri poteri — così Pisanelli al Senato — è appunto questa, che il potere giudiziario non può versare che sopra materie determinate dalla legge, che esso non possa procedere che colle forme dalla medesima prescritte, che esso non possa muoversi finché non sia o dai privati o da coloro che rappresentano l'interesse sociale legittimamente eccitato [...] Se il potere legislativo si arrogasse il diritto di giudicare intorno a controversie, di applicare ad un determinato fatto la legge esistente, se egli usasse di quel potere elementare da cui è costituita la vera essenza del potere giudiziario, che io dico potere *decisorio*, allora solo vi sarebbe una confusione del potere legislativo col giudiziario » <sup>(79)</sup>.

---

<sup>(76)</sup> 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 FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503.

<sup>(77)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 849.

<sup>(78)</sup> RACIOPPI- BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 180.

<sup>(79)</sup> PISANELLI, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1491. « Può forse dubitarsi — così aveva introdotto la frase che si è citata nel testo — che nel potere giudiziario sia compreso il potere che io dico omologativo, cioè la facoltà di convalidare un atto, di approvare una transazione, un contratto? Ma questo stesso potere omologativo è pure nell'amministrazione, sebbene si pieghi con altre forme e per vie diverse. Parimenti si trova nel magistrato un potere tutorio rispetto ai minori; ma questo potere più compiuto si trova nell'istituzione del tutore [...] » (*ibidem*). Nel sostenere il progetto di legge, sebbene con gli emendamenti da lui stesso proposti,

A non dover essere « confuso [era dunque] la costituzionalità ed esclusività dello scopo giudiziario, colla esclusività dei mezzi »<sup>(80)</sup>, dal momento che la « divisione dei poteri » importava 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>(81)</sup>. Altre volte si fece riferimento — ma la sostanza non cambiava di molto — al differente « scopo » cui erano finalizzati gli accertamenti parlamentari — « rischiarare 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>(82)</sup>. Altre volte ancora — come nel caso delle inchieste personali — si disse che l'autorità del Parlamento era meramente « censoria » e « non giudiziaria »<sup>(83)</sup>, interessata, come tale, a formulare soltanto un « giudizio politico »<sup>(84)</sup>, inerente a una « moralità che si è detta politica »<sup>(85)</sup>.

---

Cadorna formulò analoghe osservazioni: « Non è mai stata attribuzione esclusiva dell'ordine giudiziario — disse — né l'esaminare persone, né il vedere carte, né ispezionare luoghi; l'attribuzione del potere giudiziario si è quella di giudicare nelle materie civili e criminali e non altro » (C. CADORNA, *ivi*, p. 1498).

<sup>(80)</sup> CADORNA, *ivi*, p. 1499; sul ruolo che ebbe Cadorna nel sollecitare, « il 12 luglio 1848, cioè a poco più di due mesi dalla seduta inaugurale del parlamento subalpino », la costituzione della prima commissione d'inchiesta « sull'ingerenza politica del clero », v. PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., p. 111.

<sup>(81)</sup> RANELLETTI, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 180.

<sup>(82)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503; nello stesso senso ID., *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 72 e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 179.

<sup>(83)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506; v. anche MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 310.

<sup>(84)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

<sup>(85)</sup> 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, determinare 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, ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 231-232; FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 504 e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 180. Un'espressa previsione in tal senso era

L'orizzonte interpretativo, però, si complicava sensibilmente non appena si lasciasse il terreno della distinzione, astratta, fra 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 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.

Su tale fronte, neppure la madre indiscussa del liberalismo, neppure l'Inghilterra, sembrava capace di porgere 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>(86)</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>(87)</sup>.

Ci si chiese allora, e non solo in Italia <sup>(88)</sup>, se fosse una legge lo strumento più opportuno per regolare tali poteri, in modo da contenere i pericoli connessi a un loro uso improprio, sia in senso

contenuta nel progetto Cavour-De Foresta (v. *supra* nota n. 51) che all'art. 20 stabiliva « esplicitamente l'inutilizzabilità giudiziale tanto delle prove acquisite dalla commissione d'inchiesta, quanto delle deliberazioni della Camera prese su proposta della stessa commissione »; si tratta di un riferimento contenuto in PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., p. 133.

<sup>(86)</sup> V. anche *infra* cap. IV, §. 3.3.

<sup>(87)</sup> RECCHIA, *L'informazione nelle assemblee rappresentative*, cit., p. 82.

<sup>(88)</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. ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 191-192.



restrittivo — visto che talora, in mancanza di una legge, « le Commissioni si limitarono da sé medesime; e non poté [...] farsi tutta la luce che si desiderava » <sup>(89)</sup> — sia, ovviamente, nel senso di un ricorso troppo ampio a essi.

Fu soprattutto il tema delle inchieste personali e delle inchieste politiche ad attirare l'attenzione della scienza giuridica, giusta la prospettiva, irenica, all'interno della quale vennero collocate le inchieste legislative. Quest'ultimo tipo di indagini parlamentari, volte a indagare le condizioni del paese in vista della emanazione di corrispondenti riforme normative, venne infatti ritenuto capace, per propria natura, di alimentare, nelle istituzioni e nella società, atteggiamenti autenticamente collaborativi <sup>(90)</sup>. Analogamente, non suscitavano particolari problemi le previsioni dello Statuto <sup>(91)</sup> che espressamente attribuivano a Camera e Senato funzioni giudiziarie. Benché più di un autore rilevasse l'opportunità di attribuire alla magistratura ordinaria l'onere di quegli accertamenti e di quei giudizi <sup>(92)</sup>, essi non sembravano creare particolari difficoltà interpretative: non poteva infatti esservi dubbio né sul fatto che lo Statuto, per quei due casi, attribuisse alle Camere funzioni, *stricto sensu*, giurisdizionali, né sul fatto che si trattasse di disposizioni eccezionali, non utilizzabili per estendere, in via analogica, i poteri ivi contemplati <sup>(93)</sup>.

Al contrario, in relazione alle inchieste personali e politiche era

---

<sup>(89)</sup> Ivi, p. 192.

<sup>(90)</sup> V. *infra*, cap. II, § 1.

<sup>(91)</sup> Gli articoli rilevanti erano 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 corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità »; a questa previsione faceva riscontro quella dell'art. 47: « La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia ». Infine vi era il disposto dell'art. 60 che recitava: « Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprii membri ».

<sup>(92)</sup> MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 643; ORLANDO, *Se compete alla Camera*, cit., p. 111. Per la identica posizione di Bonghi, v. *infra*, cap. IV, § 3.3.

<sup>(93)</sup> Cfr., a es., ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 196; MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 643 e FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 17; nel capitolo IV (v. nota n. 4) si è menzionato un caso — quello del Castellazzo — in cui si

particolarmente sentita l'esigenza di un contemperamento tra il bisogno di allontanare « il rischio che la Camera o per essa la Commissione oltrepass[asse] i confini »<sup>(94)</sup> e la necessità di non « ridu[rre] a lettera morta »<sup>(95)</sup> lo stesso riconoscimento del potere d'inchiesta, necessità che sembrava imporre il ricorso a « mezzi coercitivi, affinché l'opera [della commissione] non [... fosse] vana o sfruttata da persone interessate, compromesse od ostili alle istituzioni »<sup>(96)</sup>.

Né poteva 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 plausibile attribuire la mancata resistenza della società, se non alla « frequente ignoranza del diritto proprio »<sup>(97)</sup>, a una generale « indifferenza »<sup>(98)</sup> per le vicende istituzionali, allo stesso modo che il contegno dei pubblici funzionari pareva più facile da spiegare con riguardo ai rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare che in omaggio a considerazioni di altro tipo.

### 2.1. *La risposta politica.*

Sotto un simile osservatorio, il discorso sui poteri coercitivi rappresentò una sorta di cartina di tornasole per la riflessione giuridica, dal momento che esso serviva a confermare il legame strutturale delle inchieste parlamentari con lo Stato liberale, seppur da diverse prospettive e attraverso una corrispondente duplicazione delle risposte. In particolare, per fronteggiare le esigenze di esame aventi a oggetto documenti o uffici della pubblica amministrazione, si ritenne sufficiente far leva sul rapporto politico tra Assemblea e Gabinetto. A essere prospettata dalla riflessione giuridica fu pertanto una soluzione — buona ad accontentare anche « i più schifilo-

---

chiese eccezionalmente che la Giunta per le elezioni si spingesse ad accertare la moralità politica dell'eletto.

<sup>(94)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

<sup>(95)</sup> CADORNA, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1497.

<sup>(96)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

<sup>(97)</sup> MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 327.

<sup>(98)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 193.

si »<sup>(99)</sup> — che affidava allo stesso « congegno del governo parlamentare » e ai « mezzi d'indole politica »<sup>(100)</sup> che esso offriva, il compito di delimitare i poteri delle commissioni. Per un verso, « la facoltà di chiedere documenti [...] implica quella di ottenerli »<sup>(101)</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>(102)</sup>.

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>(103)</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

---

<sup>(99)</sup> Ivi, p. 231.

<sup>(100)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 508.

<sup>(101)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226.

<sup>(102)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 503; nella medesima direzione le parole di RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 177, di BRUNIALTI, voce *Camera dei Deputati*, in « Enciclopedia giuridica italiana », vol. III, parte I, sezione II, Milano, Società editrice libraria, 1903, p. 139 e 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 riferisca 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, ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226.

<sup>(103)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 225.

l'ordine pubblico o l'amministrazione, ragioni che sfuggono ad una esatta definizione, ma che vanno ben ponderate » (104).

Era dunque quello della « responsabilità ministeriale » (105) l'istituto che sembrava permettere, più e meglio di una espressa previsione di legge, il contemperamento tra le prerogative dell'Assemblea e le prerogative del Gabinetto.

« Comprendo — a osservarlo fu 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 » (106).

In relazione alle attività di accertamento coinvolgenti gli apparati pubblici, pareva dunque inappropriata qualsiasi previsione legislativa atta a conferire alle Commissioni poteri coercitivi. Che era poi la strada per conciliare istanze diverse, ma ritenute parimenti essenziali per la legittimazione della funzione delle inchieste: l'asserita possibilità di ricostruire con fedeltà i fatti indagati, da un lato; la convinzione di poter ottenere un simile risultato confidando, anziché su poteri coercitivi legislativamente previsti, sulla attivazione di quei rimedi politici incaricati di definire la relazione tra Parlamento e Governo, e perciò capaci di confermare, per questa via, il legame strutturale tra inchieste e governo parlamentare.

Non che la questione potesse dirsi risolta, anzi; ad aprirsi era infatti un ulteriore e complesso scenario — cui si dedicheranno i prossimi capitoli — ed era lo scenario che imponeva alla riflessione giuridica di declinare il rapporto tra Camere e Governo sul fronte del sindacato assembleare, della sua attitudine a increspare e complicare proprio il rapporto fiduciario tra i due poteri. Fronte scomodo ma (per questo) efficace nel corroborare le attitudini prescrit-

---

(104) Ivi, pp. 225-226.

(105) 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 è leggibile in MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., pp. 335-336.

(106) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 226; per la relazione tra responsabilità ministeriale e inchieste politiche, cfr. *infra*, cap. III, § 5.1.

tive di quel lato del pensiero giuridico — i c.d. ‘non orlandiani’ — che si occupò di inchieste e che ambì a immaginare e costruire una relazione virtuosa tra diritto e politica. Dietro l’affermazione di Brunialti, affermazione che in molti avrebbero potuto sottoscrivere — « Ciò che è contrario al diritto non può essere mai politicamente necessario, ciò che è dannoso allo Stato (impolitico) non può esser mai giuridico » <sup>(107)</sup> — non stava infatti la descrizione di una realtà, ma, appunto, l’ambizione a enucleare le condizioni di un’interazione virtuosa tra politica e diritto, interazione che sola avrebbe permesso al modello ‘Stato parlamentare’ di sopravvivere ai propri difetti e alla scienza giuridica di prestare il proprio contributo costruttivo.

Allo stesso tempo, la scelta di stornare la questione dei poteri coercitivi sul fronte delle soluzioni ‘politiche’ era la via che permetteva di definire una zona propria e inconfondibile degli accertamenti parlamentari non sovrapponibile alle (né surrogabile dalle) attività svolte dal magistrato: « noi non siamo giudici [...] noi siamo partigiani [...] non si tratta di sapere se il tale abbia commesso o no un furto, tentato o no un assassinio » <sup>(108)</sup> ma di dar corpo a una « giustizia politica, la quale non cessa di essere giustizia, sebbene si allontani e sia diversa da quella che amministrano i tribunali » <sup>(109)</sup>;

---

<sup>(107)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 42.

<sup>(108)</sup> G. FERRARI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 23 gennaio 1865, p. 7720. Questa, appena citata, fu la tornata parlamentare nella quale si valutò la proposta di Bettino Ricasoli che chiese di non discutere in Parlamento i risultati del lavoro della Commissione d’inchiesta istituita nel 1864 per far luce sui fatti avvenuti in Torino il 21 e il 22 settembre 1864, per far luce, cioè, su eventuali responsabilità governative in ordine alla repressione nel sangue delle manifestazioni di protesta originate dalla notizia dello spostamento della capitale del Regno da Torino a Firenze (v. anche *infra*, nota n. 111 e cap. III).

<sup>(109)</sup> L. FERRARIS, *ivi*, p. 7727. Nella stessa direzione la posizione di Mordini, uno dei proponenti dell’inchiesta sui fatti di Torino, che sottolineò l’esclusiva competenza del Parlamento ad accertare « fatti [che] implicano una politica responsabilità »: a tal fine — proseguiva — « né bastano le inchieste amministrative, e neppure basta, io credo, l’inchiesta giudiziaria [...] Certo può darsi ben anche il caso in cui la giustizia ordinaria debba interloquire; ma è altresì vero che deve ad ogni modo interloquire la suprema podestà politica del paese, e questo è il vero fondamento dell’inchiesta parlamentare »; queste, appunto, le parole di A. MORDINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 24 ottobre 1864, p. 6401.

« prima di tutto il Parlamento giudica con criteri politici [...] non con criteri aritmetici e con criteri giuridici » <sup>(110)</sup>.

Non a caso furono le voci tiepide nei confronti delle inchieste a sostenere il carattere ultroneo dell'attività delle commissioni parlamentari, ritenendo sufficienti gli accertamenti giudiziari, magari ampliati in modo tale da conferire a essi « un doppio carattere, un carattere giuridico, ed un carattere [...] politico, amministrativo (*Rumori*) » <sup>(111)</sup>. Né sorprende che sia stata proprio la questione delle relazioni tra Parlamento ed esecutivo a occupare quasi per intero la discussione parlamentare che, tra il 1863 e il 1865, ebbe a oggetto il disegno di legge Pisanelli *Sulle inchieste parlamentari*, disegno che conferiva alle commissioni d'inchiesta gli stessi poteri del giudice istruttore in materia penale. L'origine del progetto, mai diventato norma, era, del resto, particolarmente significativa: fu la Commissione d'inchiesta sulle condizioni della marina militare e mercantile, nominata nel 1863, a dichiarare l'esigenza di essere munita di adeguati poteri coercitivi per poter espletare il proprio mandato <sup>(112)</sup>. Già durante la discussione che condusse a deliberare

---

<sup>(110)</sup> G. B. BILLIA, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 maggio 1878, durante il dibattito relativo alla istituzione della Commissione d'inchiesta sulle condizioni finanziarie del comune di Firenze, p. 833.

<sup>(111)</sup> Con queste parole, che — si legge nel resoconto stenografico — suscitarono 'rumori', il Guardasigilli Vacca tentò di placare la domanda d'inchiesta della Camera sui fatti di Torino sottolineando, appunto, il « carattere comprensivo [impresso alla già iniziata inchiesta giudiziaria], largo abbastanza perché potesse nei suoi indagini e nella sua sfera d'azione abbracciare tutti i fatti materiali e le cause morali che a questi fatti diedero luogo »; sono parole di G. VACCA, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 24 ottobre 1864, p. 6402. Del resto, già un altro rappresentante del Governo, il Ministro dell'Interno Lanza, aveva chiesto alla Camera di rinviare la decisione su tale inchiesta parlamentare alla conclusione dell'« inchiesta giudiziaria » già disposta dal precedente Ministro dell'Interno Ubaldino Peruzzi (G. LANZA, *ivi*, p. 6400). Particolarmente incisiva, rispetto alle affermazioni del Vacca, la replica del deputato F. MELLANA: il ministro, disse, « fa uscire la magistratura dalla sua sfera di azione. Ma v'ha di più [...] nei luttuosi fatti delle due giornate del 21 e 22 settembre se vi hanno rei, questi sfuggono all'azione della magistratura; giacché questa non può conoscere atti compiuti dal Ministero nell'esercizio del potere ad esso affidato, ma è soltanto sindacabile in Parlamento [...] » (*ivi*, p. 6403).

<sup>(112)</sup> La mancata approvazione di una legge che riconoscesse alla Commissione tali poteri ne determinò la rinuncia al mandato: fu il presidente della Commissione stessa, Giovanni Lanza, a illustrare alla Camera le ragioni che avrebbero reso impossibile la

tale inchiesta si chiese, da più parti, che l'istituenda Commissione potesse contare su efficaci poteri e che essi potessero esercitarsi anche nei confronti di uffici e funzionari pubblici, rispetto ai quali non sembravano bastare quei soli strumenti di pressione politica ritenuti sufficienti dalla riflessione giuridica <sup>(113)</sup>. In tale occasione,

---

prosecuzione dei lavori di indagine: « Se la commissione non ha adempiuto al suo mandato — queste le sue parole — presumo che la cagione ne sia a tutti nota. Già reiteratamente per mezzo mio la Commissione ebbe a dichiarare alla Camera che non credeva poter convenientemente progredire nelle sue indagini senza l'aiuto di una legge sulle inchieste [...] Or bene, o signori, questa legge, quantunque sia stata votata dalla Camera con molta sollecitudine, già da un anno circa, tuttavia non poté arrivare al suo compimento [...] La Commissione non può più continuare in questo stato d'inerzia [...] Quindi nella tornata di ieri, convocata espressamente dal Presidente, la Commissione all'unanimità decise che, nello stato delle cose, non le rimaneva più altro che deporre il mandato [...] lasciando a chi di dovere la responsabilità dell'insuccesso di questo lavoro »; così appunto, LANZA, in *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 12 luglio 1864, p. 6172 e p. 6182; non mancarono, nella stessa tornata, interventi assai critici nei confronti di Pisanelli, accusato di non aver saputo e voluto superare l'opposizione del Senato alla legge, se era vero che un Ministero doveva sempre riuscire a « far trionfare un voto dalla Camera stessa espresso »; le parole citate sono di MELLANA (ivi, p. 6175); nello stesso senso andarono anche le censure dei deputati C. ARA (ivi, p. 6173-6174) e A. SANGUINETTI (ivi, p. 6176). Per una accurata ricostruzione della vicenda, v. anche PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 205 ss. e *infra*, cap. II, § 2.3. Sia la dottrina coeva che la riflessione storiografica hanno rilevato le analogie tra questa situazione e quella nella quale si trovò la Commissione d'inchiesta istituita in Belgio nel 1831 per ricostruire le cause dell'allora recente sconfitta militare: « l'esempio fece scuola perché nonostante l'art. 40 dello Statuto belga » attribuisce espressamente alla Camera il potere d'inchiesta « e nonostante la commissione fosse stata regolarmente istituita dalla Camera il 6 ottobre del 1831, la commissione ritornò alla Camera il 23 novembre a chiedere che le fossero conferiti per legge i poteri che riteneva necessari allo svolgimento dell'inchiesta: convocare testimoni, anche con la forza, e comminare pene. La proposta fu ritenuta impraticabile, la commissione preferì dimettersi, e la Camera rinunciò all'inchiesta »; è un passaggio leggibile in CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1862-1874)*, cit., p. XIII.

<sup>(113)</sup> La commissione « avrà bisogno di un'autorizzazione per sottomettere ad interrogatori dipendenti dal Ministero di Marina o da altri dicasteri »; così F. MATTEI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata dell'11 maggio 1863, p. 6854. Di tenore non dissimile gli interventi di G. RICCI, che propose di inserire l'attribuzione di poteri coercitivi nella « legge generale sui bilanci » (*ibidem*) che sarebbe stata discussa di lì a poco, e di N. BIXIO (ivi, p. 6855); lo stesso Lanza, nell'indicare le ragioni che, a suo dire, imposero alla Commissione sulla marina di rinunciare al mandato, calcò la mano sulla riluttanza mostrata dal Ministro della Marina nella consegna dei documenti richiesti,

fu Minghetti, in veste di Presidente del Consiglio, a « prendere impegno per parte del Ministero di presentare una legge su questo proposito »<sup>(114)</sup>, impegno che sfociò nel disegno di legge del Guardasigilli Pisanelli, presentato alla Camera — lo si è già visto — nel successivo mese di giugno.

Particolarmente rilevante, al riguardo, fu proprio la diversa modulazione delle argomentazioni del Pisanelli, tenuto a fronteggiare — alla Camera e al Senato — dubbi e perplessità di opposto segno. Nel luglio del 1863, di fronte all'emendamento proposto dalla Commissione della Camera incaricata di esaminare il progetto di legge, che prevedeva, in aggiunta al tenore originario del progetto stesso, la facoltà per le Commissioni di inchiesta di « chiedere comunicazione di atti e documenti »<sup>(115)</sup>, facoltà che si voleva genericamente attribuita alle Commissioni e, pertanto, esercitabile anche nei confronti dei Ministeri e delle pubbliche amministrazioni, Pisanelli, da Ministro della Giustizia, contestò l'utilità di una simile

---

lasciando intendere che l'esercizio dei poteri coercitivi potesse dirigersi anche verso gli uffici pubblici (v. LANZA, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 12 luglio 1864, p. 6182). Per la dura denuncia di Maldini, con riferimento all'inchiesta governativa sulla marina del 1870, cfr. *infra*, cap. II, § 2.2. Similmente, la Commissione incaricata di valutare, nel 1865, la proposta di Mancini per lo svolgimento di un'inchiesta sull'amministrazione dello Stato del 1859 al 1865 sottolineò l'esigenza di una espressa previsione normativa che stabilisse l'estensione dei poteri coercitivi della commissione d'inchiesta: benchè si « confid[i] che i pubblici uffici non rimarranno chiusi, che i funzionari e i privati cittadini non rimarranno indifferenti o negativi all'autorevole voce di una Commissione », tuttavia si « insiste perché la Camera inviti il Governo a presentare sollecitamente l'atteso progetto di legge sulle inchieste parlamentari »; è un passaggio tratto da *Relazione della Commissione composta dei deputati Panattoni, De Luca, Mordini, Errante, D'Ancona, Nicotera, Lanza Giovanni, De Martino, Viacava sulla proposta presentata dal Deputato Mancini Stanislao presa in considerazione nella tornata del 21 dicembre 1865*, in A. P., *Camera dei Deputati*, IX legislatura, sessione 1865-1866 — Documenti — progetti di legge e relazioni, doc. 43-a, p. 2.

<sup>(114)</sup> M. MINGHETTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 maggio 1863, p. 6855.

<sup>(115)</sup> V. *Relazione della Commissione composta dei Deputati Fabrizio G., Giorgini, Guerrieri Gonzaga, Devincenzi, Chiapusso, Panattoni, Poerio, Depretis e Piroli sul progetto di legge presentato dal ministro di grazia e giustizia e dei culti nella tornata del 10 giugno 1863 Sulle inchieste parlamentari*, in A. P., *Camera dei Deputati*, VIII legislatura, sessione del 1863 — Documenti — progetti di legge e relazioni, doc. n. 62-a, pagina non numerata.



previsione che, ove accolta, avrebbe impedito al Governo di opporre la riservatezza di alcuni documenti.

« Non dubito — disse — che nell'animo dell'onorevole Bixio e degli altri deputati [...] non entri il pensiero di voler turbare l'andamento del potere esecutivo; ma poiché facciamo una legge, dobbiamo farla non solo per noi, ma anche per gli altri, dobbiamo metterci in guardia contro conflitti che potrebbero sorgere [...] Io credo [...] — proseguiva — che non ci sarà ministro, non ci sarà autorità che voglia rifiutare i documenti che loro saranno richiesti dalla Commissione d'inchiesta quando la Commissione d'inchiesta si manterrà in quei termini in cui è da sperare che si mantenga »; per tale motivo, era indispensabile evitare disposizioni che potessero trasformare le inchieste in « un'arma di guerra e di conflitto, che è nell'interesse di tutti i partiti evitare » <sup>(116)</sup>.

Furono i suoi contraddittori, in quel contesto, a rilevare il peso che solitamente aveva, nella decisione delle inchieste quanto nella estensione del mandato delle relative Commissioni, la relazione tra maggioranza e Governo, relazione che sarebbe valsa a scongiurare il « pericolo — segnalato dal Pisanelli — di conflitti col potere esecutivo » <sup>(117)</sup>: poiché le Commissioni di inchiesta « emana[vano] dalla Camera colla quale il Ministero deve essere d'accordo se vuole stare al potere » erano « in certo modo *gli amici del Ministero* » a far « parte della Commissione d'inchiesta » <sup>(118)</sup>. Non si poteva quindi « supporre che una commissione d'inchiesta » fosse « nominata contro l'opinione di un Governo che ha l'appoggio della maggioranza » <sup>(119)</sup>. Se così era, diventava legittimo persino il dubbio che il progetto di legge Pisanelli non nascesse tanto dall'intenzione, pur dichiarata a più riprese, di favorire il lavoro delle commissioni munendole di adeguati poteri, quanto da quella, opposta, di limitarne la sfera di azione nei confronti del potere esecutivo <sup>(120)</sup>.

---

<sup>(116)</sup> PISANELLI, A.P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 22 luglio 1863, p. 1328.

<sup>(117)</sup> A. DEPRETIS (che faceva parte della commissione incaricata di esaminare il progetto Pisanelli e che propose l'estensione dei poteri delle commissioni d'inchiesta cui ci si sta riferendo), *ivi*, p. 1329.

<sup>(118)</sup> *Id.*, *ibidem*.

<sup>(119)</sup> G. MASSARI, *ivi*, p. 1330.

<sup>(120)</sup> F. MANDOJ-ALBANESE, *ivi*, p. 1329 (« il Ministero col suo schema di legge — questo il tenore dell'intervento — anziché dare alla Commissioni d'inchiesta tutti i mezzi

Alla Camera, dunque, l'atteggiamento guardingo di un Ministro, non troppo disposto a scommettere sulla solidità del legame tra maggioranza e Governo; di timbro diverso — direi opposto — le osservazioni dello stesso Pisanelli al Senato che — si è già detto — contestò complessivamente l'utilità di una legge sulle inchieste. Dietro l'insistente richiamo al diffuso spirito di « deferenza »<sup>(121)</sup> che cittadini e istituzioni avevano mostrato per il lavoro e le richieste delle commissioni d'inchiesta fino ad allora istituite, spirito che — a dire della Camera Alta — rendeva superflua l'attribuzione legislativa di poteri coercitivi alle commissioni stesse, stava il più sostanziale timore che simili poteri ledessero il ruolo dell'esecutivo « con pregiudizio dell'indipendenza e della responsabilità ministeriale »<sup>(122)</sup>. Di rimpetto a tali perplessità, Pisanelli, dopo aver rilevato che una legge poteva costituire — lo si è visto al precedente paragrafo — « l'unico presidio »<sup>(123)</sup> delle minoranze contro il rischio di colpi di mano della maggioranza, si servì delle medesime argomentazioni che alla Camera dei deputati aveva ritenuto di dover respingere.

Non prima però, di aver richiamato l'attenzione su una caratteristica tipica dei regimi continentali; in essi:

« il governo rappresentativo, fu dato e determinato da una legge [...] Di più la legge che determinava il reggimento rappresentativo, trovava che la Corona avea assunto tutte le forze e la direzione dello Stato, e che agli occhi dei popoli e nel diritto delle nazioni, si era costituita come unica garanzia dell'ordine e dell'osservanza delle leggi. Però ogni fatto dal quale sembrasse scorgere la possibilità di un attentato contro il potere esecutivo,

---

legali dei quali possono aver bisogno per l'adempimento del loro mandato [...] avrebbe invece ristretto le facoltà ed attribuzioni di quelle; avrebbe fatto in modo che la legge, mediante qualche articolo ristrettivo che rinchiudesse riserva, avrebbe deluse e rese inutili le inchieste parlamentari [...] »). Nello stesso senso anche l'intervento di F. RESTELLI, secondo il quale « siccome la Commissione [d'inchiesta] è nominata dal Parlamento ed ha i poteri a lei dal Parlamento stesso delegati, poteri che sono di natura legislativa e quindi superiori a quelli del potere esecutivo, così non saprei comprendere come si possa ammettere la facoltà assoluta del rifiuto cui ha accennato l'onorevole guardasigilli » (ivi, p. 1330).

<sup>(121)</sup> Tra i molti passaggi, v. *Relazione Ufficio centrale I*, p. 7 e *Relazione Ufficio centrale II*, pp. 6-7.

<sup>(122)</sup> *Relazione Ufficio centrale I*, p. 5.

<sup>(123)</sup> PISANELLI, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1491.

necessariamente doveva riguardarsi come minaccioso a' principi di ordine e di autorità [...] Per queste ragioni e per questi fatti fu travisato il concetto del Governo rappresentativo, si pensò che esso consistesse in un necessario antagonismo dei vari poteri pubblici » (124).

Laddove, invece, si fosse avuto riguardo alla relazione fiduciaria tra maggioranza e Governo e al fatto che i deputati dovessero « necessariamente rappresentare le opinioni della maggioranza della Camera elettiva », si poteva elevare quella relazione a « rimedio contro ogni timore di abuso » (125), contro il rischio, cioè, che la maggioranza promuovesse comportamenti afflittivi nei confronti del Governo da essa espresso. Quel progetto di legge — gli fece eco Cadorna — « non riguardava, né doveva riguardare le relazioni tra le Commissioni d'inchiesta e il potere esecutivo. Queste relazioni sono fissate dallo Statuto, e la legge non le può né allargare, né restringere [...] essa è fatta e deve essere fatta *unicamente per regolare i rapporti tra le Commissioni d'inchiesta ed i cittadini* » (126).

## 2.2. *La risposta legislativa.*

Di qui l'ulteriore tassello argomentativo cui si è fatto cenno in precedenza: la questione dei poteri coercitivi confermava il suo legame con lo Stato parlamentare non solo quando l'esercizio di quei poteri venisse escluso in riferimento alla relazione politica tra Assemblea e Governo, ma anche quando — ecco l'altro profilo rilevante — essi fossero stati direttamente esercitati nei riguardi degli individui (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 appunto si qualificava liberale, e i diritti individuali di libertà.

(124) Ivi, p. 1492.

(125) *Ibidem.*

(126) CADORNA, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 9 giugno 1864, p. 1534; in senso identico nella Relazione con la quale Cadorna e Vacca presentarono i propri emendamenti al Senato (v. Appendice, *doc. 49 quater* — pagina non numerata: « Limitare le disposizioni di questa legge alle sole relazioni tra le Commissioni d'inchiesta ed i cittadini, mantenendo rigorosamente le relazioni tra le Commissioni ed il potere esecutivo nello stato fissato dallo Statuto [...] »).

Fu infatti su questo terreno che si invocò — e di nuovo le posizioni furono concordi — l'utilità di una legge, di previsioni normative rigide: 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>(127)</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 nelle mani di un comitato esecutivo »<sup>(128)</sup>.

---

<sup>(127)</sup> JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 253.

<sup>(128)</sup> *Ibidem*; in assenza di « una legge generale sulla materia, non resta che determinare caso per caso, con la legge speciale di loro istituzione, quali poteri e sanzioni potranno esperire verso i testimoni: e così infatti si suole procedere in Italia. Ma se l'inchiesta non è ordinata per legge, crediamo che non possa né la Commissione assumere poteri verso i terzi, né delegarli ad essa la Camera che non li possiede in proprio »; si tratta di un passaggio tratto da RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 181; nello stesso senso anche ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 231-232 e FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 505. Espressione di una posizione isolata, convinto, come fu, che la Camera potesse attribuirsi, con semplice deliberazione, poteri coercitivi, E. BROGLIO, *Delle forme parlamentari*, Brescia, tipografia del giornale La Sentinella, 1865, pp. 255-256 (« Inopportuna infatti, a mio giudizio, sarebbe in cotesta materia una legge, la quale volesse, al solito, vedere e provvedere a tutt'i casi possibili e immaginabili; quando basterebbe statuire, in massima, la facoltà delle due Camere di dare, di volta in volta, alle loro Commissioni il potere di chiamare a sé i testimoni e farsi presentare documenti; e la conseguente facoltà d'assicurare poi l'ubbidienza agli ordini delle Commissioni, infliggendo a' renitenti quelle pene pecuniarie o corporali che si trovassero necessarie, secondo il caso »; procedendo diversamente — concludeva Broglio — « si verrebbe quasi a mettere in dubbio quella salutare teoria dell'onnipotenza parlamentare »). Del resto, pure in presenza del disposto dell'art. 82 della Costituzione repubblicana, articolo che riconosce espressamente il c.d. principio del parallelismo tra poteri della Commissione e poteri del giudice, la questione dell'estensione delle facoltà delle commissioni e della fonte chiamata a identificarli (legge o semplice deliberazione di una delle Camere), ha continuato a occupare un posto rilevante nella successiva riflessione dottrinale sulle inchieste. Al riguardo, anche per la qualità degli interventori (Mortati, Crisafulli, Esposito, Giannini, Vassalli, Delitala e Virga), è interessante la lettura di *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in « Giurisprudenza costituzionale », IV, 1959, pp. 596 ss.; sul punto si sofferma BORRELLO, *La razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare*, cit., pp. 230 ss.; ritiene che una espressa previsione legislativa sia indispensabile quanto si tratti di « imporre particolari obblighi ai cittadini in deroga alle disposizioni legislative generali », senza che ciò,

«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. Giacchè l'individuo di per se solo [...] non ha forze sufficienti per sottrarsi alla prepotenza dei poteri organizzati; la legge è il suo baluardo, la sua salvaguardia» (129).

Non poteva dunque 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 di azione delle commissioni: quella legge poteva dirsi legittima solo se capace di esprimere, nei suoi contenuti, un equilibrio accettabile tra «libertà» e «necessità» (130), equilibrio che talora si ritenne violato dal tenore di precedenti atti — legislativi e non (131) — reputati troppo corrivi nell'allargare le prerogative delle commissioni di inchiesta.

---

evidentemente autorizzi il legislatore a dettare disposizioni fuori dai limiti nei quali la Costituzione colloca il diritto d'inchiesta, A. TESAURO, *Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento*, in «Rassegna di diritto pubblico», XLIII, 1958, pp. 512-515. Un'ampia rassegna delle posizioni dottrinali emerse in materia, si può leggere in FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, cit., pp. 56 ss. e in RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., pp. 212 ss. Sulla natura monocamerale o bicamerale dell'inchiesta, dal momento che le inchieste disposte con legge sono, chiaramente, tutte bicamerali, v. invece CHIMENTI, *Le commissioni d'inchiesta come organi bicamerali*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 103 ss.

(129) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., pp. 254-255; favorevoli alla disciplina legislativa dei poteri coercitivi furono anche BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 848 ss. e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 176; per il legame tra legge e inchieste personali, v. *infra* cap. IV, §. 1. Per la posizione, ugualmente favorevole, di Arcoleo, si rinvia a quanto detto *retro* al §. 1.2.

(130) MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 328.

(131) «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.

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 che dalla « coscienza del proprio decoro, e quindi anche dei limiti all'ufficio suo » che il Parlamento doveva saper esprimere <sup>(132)</sup>.

Pure in relazione agli individui fu sottolineata la distanza tra apprezzamenti del Parlamento e apprezzamenti del magistrato, ma la consueta contrapposizione tra la (possibile) parzialità dei primi e la (necessaria) imparzialità dei secondi, servì a invocare un rimedio — la rigidità della previsione legislativa, appunto — investito del compito di assicurare, insieme alla terzietà delle valutazioni delle commissioni d'inchiesta, un adeguato rispetto dei diritti individuali. Alla legge spettava dunque di attribuire alle Commissioni d'inchiesta « tutte le facoltà e le sanzioni penali, delle quali è munita la potestà giudiziaria », in modo da rendere effettiva « una delle più importanti prerogative delle Camere », a patto, però, che i poteri così stabiliti fossero accompagnati dal riconoscimento di tutte le garanzie che « nell'interesse della giustizia come in quello della libertà, ne gover-

---

327). Del pari, i diversi progetti di legge coi quali si tentò di disciplinare la materia delle inchieste 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 vengon 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 ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 243-244 e A. PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*, Roma, tipografia dell'unione cooperativa editrice, 1894, pp. 11-12. Fu assai critica anche la valutazione di R. BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, in « Nuova antologia di scienze, lettere e arti », IV, 1869, p. 852.

<sup>(132)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 195.

nano l'esercizio e l'applicazione » (133). Costituisce una sicura conferma, in tal senso, il ruolo che il problema della imparzialità giocò in riferimento alle inchieste c.d. personali, a quelle inchieste, cioè, non meno coinvolte da e nel gioco politico, ma attraverso le quali si mirava a valutare comportamenti individuali e che imposero, proprio in virtù di tale loro destinazione soggettiva — lo si dirà in conclusione del lavoro — ulteriori sforzi di confinazione tra il campo degli accertamenti del magistrato e quello degli accertamenti parlamentari (134).

### 3. *Informarsi, informare, formare: inchieste, governo parlamentare e opinione pubblica.*

Anche quando non venisse elevata al rango di autentico « organo del governo costituzionale » (135) o a « fonte del dritto pubblico » (136), l'opinione pubblica figurava sempre, negli scritti sulle inchieste, nella veste di elemento imprescindibile per disegnare i contorni dello Stato parlamentare:

« 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 » (137).

Chiamati a mettere a fuoco le condizioni che avrebbero resa possibile o più solida l'esistenza del regime parlamentare, i riferimenti all'opinione pubblica, puntualmente sostenuti dalle consuete scorribande nelle dottrine d'oltremarica, servirono a richiamare l'attenzione su due caratteristiche reputate essenziali del nuovo potere statale: sul fatto che fosse un potere 'pubblico' che si lasciava alle spalle le arcane forme di azione dei vecchi Stati; e sul

---

(133) *Relazione della Commissione composta dei Deputati Fabrizi G., Giorgini*, cit., pagina non numerata.

(134) Cfr. *infra*, cap. IV, §§. 3.2 e 3.3.

(135) MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, in « Rivista di diritto pubblico », II, 1890, p. 175.

(136) *Ivi*, p. 174.

(137) FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 120.

fatto, strettamente connesso, che fosse 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>(138)</sup>.

Si tratta di un passaggio chiarissimo non solo nel mettere in relazione i due motivi appena accennati — carattere 'pubblico' e rappresentativo del potere statale — ma anche il legame tra simili caratteristiche e lo sviluppo delle inchieste. Il ricorso alle inchieste, insomma, valeva a sottolineare la differenza tra i « governi popolari » e i « governi assoluti » dal momento che soltanto i primi erano interessati a « persegu[ire] l'accordo tra Nazione e Parlamento » <sup>(139)</sup>.

Se infatti il potere nuovo era un potere che prendeva e, allo stesso tempo, forniva informazioni, le inchieste concorrevano a corroborarne e valorizzarne questo volto essenziale. Da un simile osservatorio, esse costituivano uno degli 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 società; ma le inchieste erano anche, e contemporaneamente, gli strumenti attraverso i quali lo Stato informava, doveva informare, la società sugli esiti degli accertamenti effettuati e sulle misure adottate per rispondere ai bisogni e alle esigenze portate allo

---

<sup>(138)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 176-177; in senso analogo PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>(139)</sup> DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 febbraio 1866, p. 1131, nel quadro del dibattito sull'inchiesta relativa all'amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865.



scoperto <sup>(140)</sup>. « Nulla di più adatto e necessario » delle inchieste, dunque, si poteva « immaginare in un Governo rappresentativo, che deve mantenersi sempre a contatto della pubblica opinione » <sup>(141)</sup>.

Non a caso, si calcò la mano sull'importanza delle « relazioni di inchiesta » redatte dalle relative commissioni al termine dei loro lavori: reputate validi ausilii alla conoscenza del reale tenore dei fatti indagati nella misura in cui fossero state capaci di non disperdersi in (inutili) elucubrazioni teoriche <sup>(142)</sup>, di quelle relazioni andava garantita una divulgazione estesa, capillare, a ulteriore conferma del (nuovo) legame immaginato tra Stato e platea nazionale <sup>(143)</sup>. E pure

---

<sup>(140)</sup> Per quanto attiene al diverso profilo della pubblicità dei lavori delle commissioni d'inchiesta, v., *infra*, cap. IV, §. 1, nota n. 27 con riferimento specifico alla vicenda dell'inchiesta sulla Regia cointeressata del 1869 e all'inchiesta bancaria del 1893. Istituisce un raffronto tra inchieste postunitarie e inchieste dell'Italia repubblicana proprio assumendo l'osservatorio della pubblicità dei lavori delle commissioni, LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., pp. 228 ss.; sottolinea come la pubblicità fosse intesa non solo in riferimento « alla semplice pubblicità dei dibattiti » parlamentari, ma come attribuzione « all'Assemblea [de]l compito di valorizzare la propria capacità d'informarsi e d'informare », RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., p. 13. È sempre lo stesso autore, con esplicito riferimento al lavoro di Walter Bagehot del 1867 (*The English Constitution*) a riflettere sulle cinque funzioni attribuite dal giurista inglese al parlamento: e se la funzione legislativa veniva collocata all'ultimo posto, veniva dato particolare rilievo all'*expressive function* e alla *teaching function*, ritenute decisive per « riflettere l'una sulla rappresentanza degli eletti nell'esprimere lo stato d'animo del popolo, l'altra sul ruolo pedagogico del Parlamento ». Accanto a queste, veniva poi menzionata la *informing function*, come funzione tendenzialmente autonoma rispetto alle altre; sul punto cfr. RECCHIA, *Le inchieste parlamentari e le garanzie fondamentali del cittadino*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 20-21.

<sup>(141)</sup> BRUNIALTI, voce *Camera dei Deputati*, cit., p. 137.

<sup>(142)</sup> V., a es., 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>(143)</sup> *Ibidem*; in questo senso va, a es., la *Prefazione*, firmata *Gli editori* alla pubblicazione delle relazioni Massari e Castagnola sul brigantaggio, lette alla Camera riunita in comitato segreto il 3 e 4 maggio 1863: « parve opportuna cosa — dicono gli

chi, come Bonghi, mostrò perplessità sulle attitudini delle forze in campo — i « giornali » e il « governo » — a conseguire tali, e più solide, modalità di rapporto fra potere e società, non mancò di additare l'unica strada — aver « compiuta notizia di ciò che cova nell'animo degli italiani »<sup>(144)</sup> — che sarebbe riuscita ad assicurare agli ordinamenti una maggiore stabilità.

Quale che fosse la fiducia riposta nelle vie battute dalla storia nostrana, in ogni caso « la pubblicità » apparve « l'anima del tempo nuovo »<sup>(145)</sup> e « due potenti forze, la stampa e l'elettrico, ven[iva]no ad aiutare questo impellente bisogno dell'era nuova »<sup>(146)</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>(147)</sup>.

Non bastava, tuttavia, asserire l'esistenza di questo ormai imprescindibile 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>(148)</sup>, « assicura[ndo] la maggior rispondenza possibile tra l'indirizzo governativo e il sentimento popolare »<sup>(149)</sup>: « il che importa che il governo ecciti la pubblica discussione sul proprio programma, interroghi la opinione pubblica per giudicare dell'indi-

---

editori — fornire al maggior numero possibile di lettori il mezzo di conoscere » le conclusioni cui pervenne la Commissione d'inchiesta; v. *Il Brigantaggio nelle province napoletane — Relazione della commissione d'inchiesta parlamentare letta dal deputato Massari alla Camera del Comitato segreto del 3 e 4 maggio 1863 seguita da quella letta dal deputato Castagnola nella tornata segreta del 4 maggio e dalla legge sul brigantaggio*, Milano, fratelli Ferrario, 1863, pagina non numerata.

<sup>(144)</sup> BONGHI, *La diagnosi del paese e del Parlamento*, in « Nuova Antologia », XV, 1879, p. 342.

<sup>(145)</sup> PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 3.

<sup>(146)</sup> *Ibidem*.

<sup>(147)</sup> Ivi, pp. 4-5.

<sup>(148)</sup> Ivi, p. 3; si tratta del motivo portante dell'esteso saggio di MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., specialmente pp. 59 ss.

<sup>(149)</sup> RANELLETTI, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 181.

rizzo da seguire nella propria azione, renda conto dell'opera sua ai cittadini per ottenerne l'approvazione » (150). Era in tale corrispondenza tra potere e opinione pubblica infatti che sembrava abitare il segreto — e di nuovo l'Inghilterra era l'esempio da seguire — di un'autentica solidità delle istituzioni liberali, la garanzia di un'osservanza efficace, perché convinta, delle leggi e delle riforme, era a questa corrispondenza ad essere affidata la possibilità di domandare ai cittadini (informati) anche sacrifici gravosi, di cui si fosse, però, mostrata la necessità e l'utilità per l'intero paese (151).

E fu proprio la centralità unanimemente attribuita alla funzione informativa delle inchieste che permise di disegnare e allo stesso tempo di articolare le possibili direzioni d'impiego dei riferimenti all'opinione pubblica. Di disegnarle, dal momento che tali riferimenti furono spesi per sostenere l'utilità delle inchieste, per confermarne la funzione, assolutamente positiva, di istituto coesistente alla buona riuscita dei sistemi parlamentari. Considerate una presenza decisiva per la definizione di tali sistemi, le inchieste si presentavano, allo stesso tempo e in modo altrettanto nitido, quali istituti pericolosamente votati ad alterare le linee di (quella che veniva reputata) la relazione fisiologica tra i poteri dello Stato e tra questi ultimi e la società. Si cercherà, nel prosieguo del discorso e con riferimento specifico alle diverse specie d'inchieste, di mettere in luce le strade

---

(150) *Ibidem*; perché infatti l'aggettivo « pubblico » « va assunto in un duplice significato: [l'opinione] è pubblica nel suo formarsi, nel senso che un'opinione non individuale, ma che nasce attraverso un processo di comunicazione intersoggettiva, e cioè un dibattito, che porta a un comune convincimento; è pubblica, perché ha come suo oggetto il pubblico e non il privato, e cioè la vita politica nei suoi molteplici aspetti »; sono parole di N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, uscita nel 1980 sull'« Enciclopedia del diritto » e ora in ID., *Lo Stato moderno — lessico e prassi*, Bologna, Il Mulino, 1997<sup>2</sup>, p. 170.

(151) « 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 conoscere che voglia proporsi delle leggi, sa che sieno state votate dalle Camere », così 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 FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 124.

seguite dalla riflessione giuridica per scongiurare il rischio che tale istituto contribuisse, più che a confermare la bontà delle istituzioni liberali, a svelarne limiti e fragilità.

Qui preme solo rilevare come, nell'affrontare la questione del legame con l'opinione pubblica, si tendesse ad attribuire alle inchieste una valenza esclusivamente positiva, atta a legittimarne le molte e possibili direzioni d'impiego. Era solo a partire da questo perimetro interpretativo condiviso che si apriva il campo — ecco l'altro aspetto cui si accennava poco sopra — per le articolazioni, per ricostruzioni disposte a esaminare aspetti diversi e talora collidenti, incaricati di portare allo scoperto il complesso tessuto di interazioni immaginabili tra potere e società. Da un simile punto di vista, gli scritti sulle inchieste restituiscono una rassegna pressoché completa dei differenti ruoli e significati che il lessico giuspolitico ha, di volta in volta, attribuito all'opinione pubblica <sup>(152)</sup>: imprescindibile risor-

---

<sup>(152)</sup> Ruoli e significati che sono stati puntualmente rilevati dal discorso scientifico; cfr., a esempio, MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, cit., pp. 169 ss.; più di recente, per un colta ricostruzione dei molti significati attribuiti all'opinione pubblica, con particolare riguardo ai percorsi giuridici di elaborazione di una identità nazionale unitaria e alle peculiari tensioni che li attraversarono, v. L. LACCHÈ, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica — Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in «Giornale di storia costituzionale», 6, 2003, pp. 273 ss. Per una sintetica ma efficace rassegna dei principali significati che a tale termine sono stati dati, muovendo da Locke e passando per Tocqueville, Mill ed Hegel, v. G. BEDESCHI, voce *Opinione pubblica*, in «Enciclopedia delle scienze sociali», Roma, Treccani, 1996, specialmente pp. 1-9 (v.i.); per un'indagine attenta ai significati che i richiami all'opinione pubblica assunsero in Italia dalla fine del XVIII secolo agli anni immediatamente precedenti l'unità, v. MERIGGI, *Opinione pubblica*, in *Atlante culturale del Risorgimento*, cit., pp. 149-162. Di sicuro interesse, anche per la ricchezza di riferimenti contenuti alla storiografia francese e angloamericana, è il denso saggio di G. CIVILE, *Per una storia sociale dell'opinione pubblica: osservazioni a proposito della tarda età liberale*, in «Quaderni storici», 104, 2000, pp. 469-504. Alla base della ricostruzione di Civile sta l'esigenza — particolarmente rilevante in riferimento al tema di questo libro — di cogliere «i caratteri di sostanziale novità» che il discorso sull'opinione pubblica assunse proprio nel secondo Ottocento. A essere messa in discussione è quindi la nota interpretazione di Habermas secondo il quale «a partire dalla metà del XIX secolo il carattere autentico dell'opinione pubblica [avrebbe] subi[to] un progressivo e irreversibile processo di decadenza che condu[ss]e, senza apprezzabili soluzioni di continuità, fino alla situazione del Novecento inoltrato in cui sia il concetto, che la realtà sociale [...] sono esposti a illimitate procedure di manipolazione» (ivi, p. 471).

sa di vigilanza sul potere, ma anche, e a un tempo, destinataria di una educazione civico-istituzionale che spettava al potere (o alle *élites*) di coltivare e indirizzare; espressa e informata, ma anche, e a un tempo, traviata dalla stampa, da questo « elemento potentissimo della civiltà nazionale » cui si riconosceva il merito di aver reso « gravi servizi » <sup>(153)</sup> al paese, ma pure di aver contribuito, e con identica forza, ad eccitarne le pulsioni più deteriori <sup>(154)</sup> sovente intromettendosi nelle vicende politico-parlamentari <sup>(155)</sup>.

---

<sup>(153)</sup> G. LAZZARO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 maggio 1871, in riferimento all'inchiesta governativa sulla marina militare e mercantile disposta nel 1870, p. 1871.

<sup>(154)</sup> V., a es., S. JACINI, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, in « Nuova Antologia di scienze, lettere e arti », IV, 1869, p. 171; questo, di Jacini, è 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, Civelli, 1889. Parole di condanna per il modo di operare della stampa si possono leggere anche in MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., p. 35 e in 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*). Particolarmente forti — v. *infra*, cap. IV — saranno le censure mosse alla stampa, accusata di aver creato scandali per gettar fango sulle istituzioni, nell'ambito delle discussioni sulle inchieste personali. In questa sede può essere interessante notare come la *Relazione della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle banche di emissione deliberata dalla Camera dei Deputati il 21 marzo del 1893* (su cui, ugualmente, v. *infra*, cap. IV) contenesse un capitolo espressamente intitolato *Giornalismo*: dopo aver elogiato i servizi resi al paese dalla stampa libera e l'altrettanto fondamentale diritto di critica esercitabile dal pubblico nei confronti dei giornali, la Commissione ritenne di « non uscire dai limiti dell'ufficio suo ricercando anche in ordine ai giornalisti i rapporti che, negli ultimi sette anni, corsero tra loro e gli Istituti di emissione, e dovè, non senza dispiacere, constatare che il giornalismo attinse ad essi largamente ed in vari modi »; la commissione tuttavia concluse che, « tranne pochi casi, i quali furono argomento di speciale giudizio, i rapporti cambiari del giornalismo colle Banche non segnal[va]ano straordinari favori »; si tratta di passaggi leggibili in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 23 novembre 1893, p. 6358 e p. 6359. È Castronovo a notare gli effetti, tutt'altro che trascurabili, che simili conclusioni della commissione ebbero sulla vita di « parecchi quotidiani politici della capitale e dell'Italia centro-meridionale, emersi nel clima di favoritismi e di compiacenze finanziarie denunciati dall'inchiesta, o da troppo tempo sopravvissuti grazie alla protezione governativa [...] »; così, appunto, V.

Non si fu tuttavia di fronte — almeno così mi pare — a un affastellarsi contraddittorio di motivi, quanto all'esigenza di impiegare tali e diversi argomenti per confermare e consolidare l'ineluttabilità di un modello liberal-parlamentare di Stato: nel momento in cui l'unificazione territoriale era stata conseguita e non era più possibile trincerarsi dietro lo schermo del « governo provvisorio »<sup>(156)</sup>, nel momento in cui a occupare la scena erano essenzialmente « le questioni di riorganizzazione interna della vita politica degli Stati »<sup>(157)</sup>, sembrava più che mai necessario un appello all'*idem sentire*: e se, passata la tempesta risorgimentale e venuto meno il suo straordinario potere coesivo, ci si accorgeva che le opinioni erano molte, a dover essere inseguito non era il chimerico

---

CASTRONOVO, *Stampa e opinione pubblica nell'Italia liberale*, in CASTRONOVO, L. GIACHERI FOSSATI, N. TRANFAGLIA (a cura di), *La stampa nell'età liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1979, pp. 87-88; sul legame tra la nascita (e la fine) delle testate, specialmente di quelle locali, e le campagne elettorali dei deputati che le avevano tenute a bettesimo o finanziate, v. A. SCOTTO DI LUZIO, *Tra campo letterario e politica: i giornalisti in età liberale*, in G. MELIS (a cura di), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Napoli, Cuen, 2000 (pubblicazioni dell'Istituto Suor Osola Benincasa), pp. 199-200.

<sup>(155)</sup> Addirittura si attribuì — la voce fu isolata ma val la pena riportarla — l'origine dell'inchiesta ferroviaria del 1878 sull'esercizio delle strade ferrate all'azione, congiunta e interessata, della stampa: di un « giornale della democrazia », che, dopo le dimissioni di Zanardelli, propose l'inchiesta « per ridonare un poco di calma alle turbate coscienze »; e di un « giornale molto autorevole della Destra » che « dovette ragionare così, in queste materie [l'inchiesta] è sempre una cosa lunga e può diventar lunghissima », tanto lunga da render l'esercizio ferroviario da parte dello Stato, voluto dalla destra e ostacolato da (parte della) Sinistra, una « necessità ineluttabile »; a esprimersi così fu il deputato della Sinistra D. ZEPPA, v. A.P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 giugno 1878, p. 2292.

<sup>(156)</sup> JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866 — lettera agli elettori di Terni del loro deputato dimissionario Stefano Jacini*, Firenze, Civelli, 1870<sup>2</sup>, p. 41; « Il Governo nazionale dal 1859 a tutto il 1866 non fu, e non poteva essere altro — queste le parole di Jacini — che un *Governo provvisorio* [corsivo dell'autore]. Il compito suo di legislazione, di amministrazione e di finanza, in presenza del quadrilatero [...] appare altamente meritorio, e malgrado alcuni suoi parziali errori, avrà una delle più belle pagine della storia d'Italia »; osservazioni di tenore non dissimile anche in ZANICHELLI, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, uscito in « Studi senesi », 14, 1897, pp. 297-344 (prima parte) e nella stessa rivista, 15, 1898, pp. 49-96 (seconda parte), p. 87.

<sup>(157)</sup> POMBENI, *Introduzione* a ID. (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., p. 10.

e forse inutile ideale di una assoluta uniformità di vedute, quanto la delimitazione del campo che valeva a rendere sensata e proficua la stessa divergenza di idee.

Ancora ben addentro a una storia « orientata dalla nozione di progresso »<sup>(158)</sup>, sebbene crescentemente caratterizzata dalla moltiplicazione dei fronti del dibattito e delle risposte possibili<sup>(159)</sup>, i richiami all'opinione pubblica, nelle sue diverse declinazioni, sembra servissero ad asserire, « malgrado i [suoi] difetti e le [sue] difficoltà », la decisa superiorità della monarchia parlamentare sulle altre possibili forme di organizzazione dello spazio pubblico-politico<sup>(160)</sup>. Era questo infatti l'orizzonte che valeva a delimitare il campo della discussione e a rendere legittime le stesse differenze d'opinione, visto che solo il riconoscimento della necessità e superiorità del reggimento monarchico-parlamentare sarebbe riuscito a mettere fuori gioco le opzioni estreme, nelle loro cangianti ma ugualmente perniciose forme di manifestazione (borbonico-clericali e repubblicane, prima, inneggianti un ritorno al regime costituzionale puro o vicine al nuovo verbo socialista, dopo).

Delle inchieste venne, non a caso, evidenziata, accanto alla funzione informativa, la funzione più propriamente *formativa* cui dovevano e potevano assolvere, visto che esse avrebbero potuto fornire un importante contributo alla « educazione politica della popolazione »<sup>(161)</sup>: « in tanta poca attività politica, persino nel più

---

<sup>(158)</sup> MERIGGI, *Opinione pubblica*, cit., p. 150.

<sup>(159)</sup> « Il carattere pubblico di una serie crescente di questioni, le nuove esigenze di organizzazione e di riproduzione della società, e con esse quelle dei nuovi termini delle condizioni quotidiane di vita dei soggetti sociali, accrescono la domanda di conoscenze sociali sempre più ampie [...] articolate allo stesso tempo in informazioni e criteri di giudizio. Questo tipo di opinione pubblica, più che esprimere [alla Habermas] una dimensione degradata dell'opinione illuminata, manifesta a livello analitico il suo nesso stretto con la sfera delle pratiche sociali. Così il secondo Ottocento lungo può essere anche letto come la fase del disvelamento di questo nesso, e della costruzione di un'opinione pubblica che si pone esplicitamente al confine tra il livello dei discorsi e quello delle pratiche sociali »; esp. osservazioni di CIVILE, *Per una storia sociale dell'opinione pubblica*, cit., p. 477.

<sup>(160)</sup> Tra i tanti possibili richiami in tal senso, v. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 352; su tale motivo si tornerà poi più estesamente nei capitoli II e III.

<sup>(161)</sup> DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 52; nello stesso senso FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 20 e PIERANTONI, *Le ragioni delle inchieste*,

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>(162)</sup>. Anche quando non si arrivò a parlare di un autentico processo di « elaborazione » dell'opinione pubblica, anche quando non si arrivò a parlare, apertamente, di persuasione <sup>(163)</sup>, in ogni caso le inchieste furono viste come istituto centrale nel garantire « uno sviluppo sempre maggiore alla educazione politica della popolazione » <sup>(164)</sup>.

Informando e formando, esse avrebbero insomma potuto conquistare allo Stato, allo Stato liberale, fette sempre maggiori di popolazione. Avrebbero potuto — si passi il bisticcio — portare un

cit., p. 5; per l'importanza del nesso tra opinione pubblica e nazione, considerate, negli anni del Risorgimento, le « strutture decisive per collegare i soggetti negli Stati e tra gli Stati », v. LACCHE, *Il costituzionalismo liberale*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero* — VIII Appendice — Diritto, Roma, Treccani, 2012, p. 5 (v.i.).

<sup>(162)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 187.

<sup>(163)</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 » (MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., pp. 64-65). È evidente come tali passaggi fossero indispensabili a inquadrare 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>(164)</sup> V., tra i tanti esempi possibili, FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 52.



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>(165)</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>(166)</sup>, per rinsaldare la fiducia nelle istituzioni e nella loro simultanea capacità di informare e formare.

Solo muovendo da questo condiviso orizzonte di senso, solo riconoscendo l'invincibile superiorità del reggimento politico consegnato dalla storia all'Italia, diventava possibile e doveroso elevare l'opinione pubblica a essenziale strumento di « stimolo o freno » dei « poteri costituiti »<sup>(167)</sup>, a strumento che costringeva il potere a « govern[are] nell'interesse di tutti »<sup>(168)</sup>, non cedendo a tentazioni sezionarie, fossero esse personalistiche, localistiche o partitiche. Le inchieste potevano allora presentarsi quale mezzo ideale non solamente per promuovere una « partecipazione veramente cosciente alla cosa pubblica »<sup>(169)</sup>, ma anche per « addestrare i rappresentanti

---

<sup>(165)</sup> DEVINCENZI, *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>(166)</sup> Ivi, p. 21; nello stesso senso anche FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 19.

<sup>(167)</sup> ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 395. Nel 1904, discutendosi sul disegno di legge relativo alla Commissione d'inchiesta sulla marina militare, disegno di legge che venne peraltro duramente criticato da Arcoleo, egli sostenne l'opportunità di votare comunque a favore dell'inchiesta: « Dirò senza reticenze che io voto l'inchiesta: la voto perché non è un pericolo, ma un freno e un limite. Se oggi respingete l'inchiesta avrete domani l'accusa [...] *Nel pubblico, tutto ciò che non si discute in base a documenti e testimoni viene a costituire una specie di pregiudizio epidemico che si diffonde dappertutto*, e invece di colpire pochi individui colpisce non solo tutta intera una istituzione, ma anche quelli che ne sono i rappresentanti. Da questo punto di vista l'inchiesta deve ritenersi come un male minore: *l'inchiesta [...] è come un duello, serve per tagliar corto a certe questioni e costituire un alveo a precise e determinate indagini, che, lasciate in balia della piazza, diventano morbose e producono più pericoli e maggior danno*»; è un passaggio tratto da ID., *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 117.

<sup>(168)</sup> PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, in « Rassegna di scienze sociali e politiche », I, 1883, p. 20.

<sup>(169)</sup> FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 20.

[...] alla conoscenza pratica dei pubblici negozi », per « formare quindi [...] i veri uomini di Stato » (170). Potevano in poche parole 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 nazionale (171). E se gli « uomini politici » non erano sempre « gli amici imparziali del civile progresso » (172), sembrava più che mai necessario valorizzare quei presidi istituzionali, come le inchieste, chiamati a sorvegliare il contegno di Governo e Parlamento.

Il « principio di pubblicità » (173), autentico « gran freno della vita [...] moderna » (174), costituiva dunque un « mezzo potentissimo per mantenere il governo e gli individui nella legalità » (175):

« 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* » (176).

---

(170) *Ibidem*.

(171) JACINI, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, cit., p. 649.

(172) *Ivi*, p. 174.

(173) 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 ».

(174) RANELLETTI, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 181.

(175) JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 264.

(176) DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 51; è sempre Jacini che, dopo aver rilevato gli scarsi benefici tratti dai molti studi effettuati dal Parlamento, ne invocava la pubblicazione: « Se una terza parte soltanto di quella produzione fosse stata consacrata alla Camera, e gli altri due terzi avessero trovato la via della pubblicità sotto la forma di buoni libri diffusi nelle varie parti d'Italia, quanto utile progresso nelle scienze civili ne sarebbe derivato al nostro paese! e quanto questa diffusione di lumi nel paese avrebbe riverberato e reagito sul Parlamento! »; è un passaggio tratto da JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., pp. 29-30.

Era insomma la presenza di un'opinione pubblica persuasa della bontà del modello liberale di Stato la forza legittimata a esercitare un efficace controllo su eventuali censurabili esuberanze della classe politica. Che era poi il modo che permetteva di legittimare ulteriormente lo Stato liberale — la sua indiscussa superiorità — anche contro alcuni dei suoi uomini.

Di nuovo era sufficiente guardare Oltremania per capire come là si fosse riusciti ad arginare la corruzione degli uomini politici grazie alla presenza — fuori dalla Camera — di un'«atmosfera sana», di uno «spirito di cittadinanza» che aveva «risanat[o]» il Parlamento <sup>(177)</sup>, costringendolo a non allontanarsi dalla cura degli interessi generali. «La radice del male» stava infatti «qui, che le assemblee, quando la cittadinanza non le vigili [...] s'immaginano ch'esse non sono già il mezzo, ma il fine» <sup>(178)</sup>, mostrando la tendenza a chiudersi e ad astrarsi dai reali problemi del paese.

Non basta: il richiamo all'opinione pubblica consentiva di riferirsi al carattere rappresentativo dello Stato senza che fosse necessario varcare la soglia della sovranità popolare, di una sua legittimazione dal 'basso'; lo Stato rappresentativo poteva essere, più semplicemente, uno Stato che manteneva aperta la relazione con la società senza piegarsi alla «forza bruta» del «numero» <sup>(179)</sup> e alla «pretesa onnipotenza del suffragio» <sup>(180)</sup>. Incaricato di allontanare «il falso concetto» che talora si coltivava dello «Stato libero, ravvisato in quell'ordinamento, nel quale un maggior o minor numero di cittadini partecipano ai pubblici poteri» <sup>(181)</sup>, mentre non spettava né al «corpo elettorale», né «alla rappresentanza nazionale» di creare il governo, «istituzione» necessariamente preesistente alle singole manifestazioni di volontà e mai fondata, pertanto, «sulla fragile base di voti» <sup>(182)</sup>, il richiamo all'opinione

---

<sup>(177)</sup> BONGHI, *Il programma delle elezioni*, in «Nuova Antologia», XXI, 1886, p. 139.

<sup>(178)</sup> Ivi, p. 140.

<sup>(179)</sup> ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 404.

<sup>(180)</sup> Ivi, p. 394.

<sup>(181)</sup> *Ibidem*.

<sup>(182)</sup> *Ibidem*; per i riferimenti all'opinione pubblica, similmente utilizzati da Orlando sia per escludere una connotazione volontaristica del diritto e dell'ordine in genere, sia per immaginare un legame tra Stato e società che non si esprimesse

pubblica appariva una valida alternativa al suffragio universale proprio perché capace di abbracciare, potenzialmente, le « forze sociali tutte », comprese le forze « alle quali non [...] fosse] stata consentita la rappresentanza nell'organismo politico dello Stato » (183).

Non sembra tuttavia che i riferimenti all'opinione pubblica servissero soltanto a ribadire una concezione elitaria della politica e, più in generale, della vita associata. Senza dubbio, l'opinione pubblica cui si riferivano (anche) i giuristi era identificata con « le opinioni degli uomini più intelligenti, che sempre son quelli che alla fine costituiscono l'opinione pubblica nazionale » (184); era insomma ascoltando la voce delle « persone di una certa elevatezza », e non dei « calzola[i] » (185), che si sarebbe potuto avere un quadro chiaro dei « pubblic[i] bisogn[i] » (186), di quei bisogni che le stesse inchieste si proponevano di indagare e di portare allo scoperto. Del resto, la immane citazione di Erskine May, di uno degli idoli del liberalismo inglese, confermava l'idea che la pubblica opinione non potesse o dovesse coincidere con la totalità delle opinioni circolanti e tanto meno con l'« opinione popolare » (187), ma dovesse identificarsi con le idee degli uomini delle banche, della borsa, del circolo ecc. (188).

---

unicamente nel momento elettorale, v. LACCHÈ, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica*, cit., p. 281.

(183) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 29.

(184) DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 febbraio 1866, p. 1128, discutendosi dell'inchiesta sull'amministrazione dello Stato dal 1859 al 1865.

(185) BIXIO, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 22 luglio 1863, in riferimento al progetto Pisanelli *Sulle inchieste parlamentari*, p. 1326.

(186) DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 febbraio 1866, p. 1128, discutendosi dell'inchiesta sull'amministrazione dello Stato dal 1859 al 1865.

(187) MERIGGI, *Opinione pubblica*, cit., p. 150; il concetto di opinione pubblica — nota Meriggi — entra nel lessico tardosettecentesco non solo in funzione polemica « contro l'istituto degli *arcana imperii*, ma [...] anche e forse principalmente rispetto alla stolidità propria delle moltitudini » (*ibidem*).

(188) FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 122-123; si ricorda, per inciso, che fu la « Biblioteca di scienze politiche » diretta da Brunialti a tradurre le principali opere dei due autori inglesi omnicitati in materia di inchieste e segnatamente: T. ERSKINE

È del pari indubbio come fosse la già rilevata funzione formativa attribuita alle *élites* (e suffragata dalle inchieste), a costituire l'unica, o almeno la principale, modalità di raccordo tra due zone di società altrimenti non comunicanti, quella, appunto, 'alta' (o innalzabile), e la moltitudine<sup>(189)</sup>. Allo stesso tempo però, dietro alla ricostruzione del legame tra inchieste e opinione pubblica sembrava emergere, con pari forza, l'esigenza di immaginare un circuito che non procedesse solo nella direzione 'alto-basso', nel solo senso, cioè, di provvedere all'educazione di zone sempre più estese di società, ma che fosse capace di assumere le diverse e più impegnative sembianze di una sorta di chiamata a raccolta delle stesse *élites*, in vista di un loro comune impegno a consolidare il faticoso processo di *nation building*.

Verosimilmente condizionato dalla percezione della crescente complicazione delle questioni in agenda e dalla consapevolezza della ridotta « compatezza » ideale delle stesse forze liberali<sup>(190)</sup>, il peso riconosciuto all'opinione pubblica poteva anche servire a fondare o rinnovare la prospettiva di un'opinione comune, di una risposta, se non monolitica, certo capace di valorizzare gli elementi di coesione e vicinanza e, con essi, la salda padronanza, in mano alle *élites*

---

MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1844 (tradotto nella Biblioteca nel 1888) e A. TODD, *Parliamentary Government in England*, London, 1866 (tradotto nella Biblioteca nel 1886). In particolare, furono la prima (1884-1892) e la seconda (1894-1914) serie della Biblioteca a proporre « traduzioni di grande rilievo (tra le altre Tocqueville, Constant, Stuart Mill, Lorenz von Stein, Rudolf von Gneist) con l'obiettivo di promuovere lo studio del diritto comparato e delle componenti politiche delle istituzioni liberali. Le ampie prefazioni ai volumi (spesso vere e proprie monografie) furono tutte firmate da Brunialti [...] La terza serie della Biblioteca si caratterizzò [invece] per un taglio più tecnico-giuridico (Brunialti fu affiancato nella direzione da Oreste Ranalletti e Giulio Cesare Buzzatti) che mostrava il declino dell'originario progetto legato alla scienza politica e dell'amministrazione»; è un passaggio tratto da CAZZETTA, voce *Attilio Brunialti*, in « Dizionario biografico dei giuristi italiani » (XII-XX secolo) diretto da I. BIROCCHI, E. CORTESI, A. MATTONE, M.N. MILETTI, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2013 (d'ora in poi DBG), p. 350; per indicazioni più dettagliate sul punto, v. PORCIANI, voce *Attilio Brunialti*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, cit., p. 2 (v.i.). Per ulteriori riferimenti al rapporto tra inchieste e ruolo delle *élites*, v. *infra*, cap. II, §. 3.3.2.

<sup>(189)</sup> V. anche *infra*, cap. II, §. 3.3.

<sup>(190)</sup> W. J. MOMMSEN, *Società e politica nell'età liberale — Europa 1870-1890*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., p. 21.

medesime, dei (sempre più complessi) processi di trasformazione socio-politica. Se infatti è vero che « la preponderanza dell'opinione pubblica sembra » tipica delle epoche « in cui la politica diventa competenza di una parte più importante della popolazione, pur senza poggiare ancora sul suffragio universale » (191), questo « dilatarsi progressivo del pubblico » (192) contribuì probabilmente a favorire, pure attraverso le inchieste, la ricerca di un legame tra Stato e società oltre la puntualità del momento elettorale, la ricerca di un legame che non costringesse la società, astrattamente assunta quale momento fondativo dello Stato, a scomparire del tutto, al modo orlandiano, dietro lo Stato stesso (193). Da un simile osservatorio, ritenere che le inchieste rendessero possibile attingere un orizzonte incontrovertibile di oggettività, costituì forse il modo con cui si tentò, di fronte all'articolarsi delle domande e delle risposte, di ribadire « il rapporto originario (di previsione, di dominio, di controllo, di verifica) fra i soggetti politici (solo ora più numerosi e diversificati) e l'oggetto politico (il potere che, di conseguenza, [era] solo più grosso e complicato). Senza cioè che si abbandon[asse] la strada dell'ideologia, che anzi proprio per la maggiore complicatezza del rapporto, v[eniva] esaltata nella sua qualità peculiare di calcolo, di progetto, di sintesi fra scopi da raggiungere e mezzi da impiegare » (194).

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 (195). Ma già il fatto

---

(191) R. HUARD, *Opinione pubblica, suffragio e democrazia in Europa*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., p. 284.

(192) CIVILE, *Per una storia sociale dell'opinione pubblica*, cit., p. 475.

(193) COSTA, *Lo Stato immaginario — metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 125.

(194) SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, cit., p. 65; una necessaria precisazione: Schiera parla di ideologia in un'accezione specifica, vedendo cioè in essa « quella forma storicamente determinata di rapporto con la politica che caratterizza l'organizzazione dei gruppi umani nell'occidente moderno e che si fonda sulla fiducia progettuale: sulla possibilità cioè, di pervenire razionalmente a certi fini, previamente individuati e fissati, mediante l'impiego di certi mezzi elaborati allo scopo » (ivi, p. 64).

(195) In questo senso, pur se dedicate alla concezione dell'individuo, in quanto tale e nel suo rapporto con lo Stato, il condivisibile monito di ROMANELLI, *Il giurista e lo*

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>(196)</sup>, non fu irrilevante. Riferimenti, tutti questi, che di lì a poco sarebbero stati ceduti all'agenda del politologo o del sociologo, per rimanervi, con poche eccezioni, anche dopo che il Novecento avrebbe dovuto ammonire i giuristi sul ruolo che lo stesso diritto poteva svolgere nella conquista totalitaria delle masse<sup>(197)</sup>.

---

*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 ss.

<sup>(196)</sup> J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1961), Roma-Bari 2006 (trad. it.), p. XLV.

<sup>(197)</sup> Sottolinea come la riflessione giuridica repubblicana sia stata meno attenta al problema dell'opinione pubblica di quella postunitaria, RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., p. 142.





## CAPITOLO II

### INCHIESTE LEGISLATIVE

1. Delle inchieste legislative o della armonica collaborazione tra Parlamento, Governo e cittadini. — 2. Del dibattito parlamentare e del labile confine tra inchiesta legislativa e inchiesta politica. — 2.1. Inchieste e luoghi. — 2.2. Inchieste e iniziativa. — 2.3. Una « passeggiata trionfale »? — 3. Inchieste e riforma: « la scuola dei fatti ». — 3.1. Il metodo di osservazione. — 3.2. Il dibattito parlamentare; in particolare: l'inchiesta agraria. — 3.3. Storia, inchieste, progresso. — 3.3.1. Inchieste e conflitto. — 3.3.2. *Elite* e numero, teoria e prassi.

#### 1. *Delle inchieste legislative o della armonica collaborazione tra Parlamento, Governo e cittadini.*

Sebbene la scienza giuridica raramente si servisse delle classificazioni elaborate (inchieste legislative, politiche, personali) per ricondurre a esse le diverse inchieste che si svolsero nel secondo Ottocento, fu considerata tipica di quelle chiamate, a seconda degli autori, legislative, reali o pubbliche, la funzione di rilevare dati e notizie ritenuti necessari per la preparazione di successivi interventi normativi <sup>(1)</sup>. E se, sotto un simile profilo, ogni tipo di inchiesta

---

<sup>(1)</sup> Proprio esaminando il tenore delle proposte che andarono in tale direzione e che si avrà modo di citare nelle pagine avvenire, sono state qualificate come legislative le seguenti inchieste dell'Italia postunitaria: l'inchiesta sul brigantaggio, deliberata dalla Camera in comitato segreto il 16 dicembre del 1862, 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 FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, cit., p. 6. Per una ricostruzione accurata delle vicende che precedettero e seguirono lo svolgimento dell'inchiesta; v. CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., pp. 3-22 (inventario dei materiali

poteva dirsi legislativa, potenzialmente rivolta, cioè, a raccogliere informazioni in vista della emanazione di provvedimenti normativi, ciò che sembrò contraddistinguere questa categoria d'indagini fu il riferimento a interventi del legislatore presentati come necessari, benché suscettibili di specificarsi e di realizzarsi solo avvalendosi dell'istruttoria svolta e delle informazioni raccolte dalle Commissioni all'uopo istituite.

Non potevano esservi dubbi, quindi, sulla loro utilità; ai parlamenti — si diceva — facevano capo « due funzioni, una legislativa, l'altra inquisitiva », e la prima « il più delle volte » poteva essere esercitata solo grazie alla seconda, « inquantoché vi sono di molte leggi, le quali per loro stesse non essendo evidenti, ci obbligano a fare preventive ricerche » (2). Considerate « il mezzo più degno di un libero governo per compilare le leggi » (3), questa specie di inchieste avrebbe dovuto essere « la più importante e la più numerosa, poiché la funzione legislativa è la funzione precipua del Parlamento e quella più propria di esso »; del resto, « l'immensa attività legislativa degli stati moderni forn[iva] l'occasione e determina[va] la necessità d'investigare i rapporti giuridici nei campi più disparati », allo scopo di realizzare una adeguata « preparazione del lavoro legislativo » (4).

---

di archivio a cura di C. NARDI); F. RICCARDI, *Le commissioni d'inchiesta sul brigantaggio postunitario*, in *www.studicassinati.it*, 2013, pp. 1 ss. e T. PEDIO, *Inchiesta Massari sul brigantaggio*, Manduria, Lacaita, 1998; sono inoltre state annoverate tra le legislative, l'inchiesta sulla marina militare e mercantile del 1863; quella sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo del 1867; quella sul corso forzoso dei biglietti di banca del 1868; quella sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna dello stesso anno; l'inchiesta relativa alla tassa sul macinato del 1871; quella sulle arginature del Po del 1873, l'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e sull'andamento dei pubblici servizi del 1875; l'inchiesta agraria del 1877 e l'inchiesta sopra l'esercizio delle strade ferrate del 1878.

(2) DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 ottobre 1866, in riferimento alla proposta di inchiesta Mancini sull'Amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865, p. 1127.

(3) C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, in ID., *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino-Roma, Loescher, 1880, p. 104.

(4) MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 640; « la legge — proseguiva — non può esser fatta e non può riuscire quale deve essere se il legislatore non conosce i rapporti giuridici quali si svolgono dalle necessarie condizioni di fatto, gli elementi da[i]

Allo stesso tempo non mancarono — nei testi dottrinali come nei dibattiti parlamentari — critiche riguardanti la « poca fecondità dei risultati » (5), il « risultato poco felice » sortito dallo svolgimento delle inchieste, ingiustamente reputate « quasi un lusso della procedura parlamentare » (6). Bilancio, questo, reso ancor più amaro dal fatto che le Commissioni risultarono composte, il più delle volte, da personaggi « degnissimi, ben noti per la capacità loro e per servizi eminenti resi al paese »; non fu quindi per « difetto di uomini, ma delle istituzioni » (7), se non si riuscì a « tra[rr]e partito da sì grande copia di lavoro » finendo troppe volte per trasformare l'attività della Camera in un poco confortante « lavoro di Sisifo » (8).

---

qual[i] scaturiscono, l'ambiente nel quale devono operare e soprattutto se non conosce quella determinata categoria di bisogni e d'interessi ai quali la legge si deve riferire, e il modo con cui rispetto a questi si è manifestata la coscienza giuridica del popolo » (*ibidem*).

(5) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175; ugualmente teso a sottolineare la scarsa efficacia delle inchieste nello stimolare successivi interventi di riforma, JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 238.

(6) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 842.

(7) JONA, *Le inchieste parlamentari e le legge*, cit., p. 239.

(8) JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., p. 29. Estesamente: « la nostra Camera elettiva, sebbene ciò possa a primo aspetto sembrare un paradosso, non pecca già per difetto, ma piuttosto per pletora d'intelligenze, comunque in parte spostate e quindi sciupate. Frugate negli archivi del Parlamento di tutti questi anni, e vi troverete un numero sterminato di documenti preziosi, di relazioni, di studi parlamentari, oggi coperti di polvere e dimenticati, che rivelano una copia tale di forze intellettuali da sorprendere. Non vi è questione che non sia stata diligentemente scrutata e ventilata sotto tutti gli aspetti. Un uomo di Stato vi troverebbe materia da utilizzare per venti anni. È il sistema, il quale impedì si traesse partito di sì grande copia di lavoro, che relegò questa nel dimenticatoio, e fece sì che l'opera della Camera [...] sia stata [...] niente altro fuori d'un lavoro di Sisifo (ivi, pp. 29-30). O ancora, tra i molti esempi possibili: « Delle inchieste se ne sono fatte molte sotto l'attuale costituzione del Regno [...] Quali furono i risultati? Vi è stata inchiesta da cui siasi potuto ricavare qualche conseguenza sensibile per il miglioramento delle cose del paese? Io non me lo ricordo. Si è usufruita l'opera di uomini superiori, si sono fatte fatiche improbe, e che se ne è avuto? [...] Spese di tempo sottratto alle intelligenze che possono valersene diversamente per il bene del paese, spese anche materiali [...] » sono parole del senatore R. SINEO, durante la discussione della proposta di inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia in *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 27 giugno 1875, p. 2205. Non dissimile, durante la discussione della stessa inchiesta, l'intervento del deputato PIERANTONI in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno

Quel che sorprende — ma solo in parte, come si cercherà di spiegare — è semmai il registro ‘binario’ utilizzato dalla riflessione giuridica per affrontare il tema delle inchieste legislative. Per un verso, infatti, se ne rilevò la scarsa o insufficiente incidenza pratica, e la si ricondusse a complessivi difetti di funzionamento del sistema istituzionale; per l’altro verso, tuttavia, tali difetti non si reputarono capaci di reagire sulla identità e sulle caratteristiche precipue di questo tipo di inchieste che anzi vennero collocate in un orizzonte interpretativo singolarmente piano, orientato a restituire la rassicurante immagine di una relazione armonica tra i poteri dello Stato non meno che tra lo Stato e i cittadini.

A determinare questa raffigurazione scissa tra identità ed esiti delle inchieste, concorse più di un aspetto, su cui val la pena spendere qualche parola: a differenza delle inchieste politiche e personali, originate dal riconoscimento di una funzione di sindacato (sul Governo o sui propri membri) spettante all’Assemblea, funzione che direttamente sollevava il problema della relazione tra il Parlamento e gli altri poteri dello Stato (esecutivo e giudiziario), le inchieste legislative coglievano la Camera in un suo atteggiamento precipuo, quello legislativo, appunto. Certo, il Parlamento non figurava come titolare unico di quel potere <sup>(9)</sup>, ma senza dubbio esso

---

1875, p. 4376. Dure anche le parole, durante la discussione dell’inchiesta agraria, dei deputati G. ALVISI (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 322) e S. MORELLI (ivi, p. 330) nonché del senatore Pepoli che disse « Furono fatte in Italia fin qui molte inchieste, ma non hanno sventuratamente prodotto quei risultati che i loro proponenti s’impromettevano [...] È inutile far la luce per ispegnerla immediatamente, è inutile evocare la verità se non si vuole ascoltare poi la sua voce; in questo caso è meglio lasciarla dormire nel fondo del suo pozzo. L’inchiesta sulla Sardegna non approdò a nessun risultato. I documenti della prima inchiesta sulla Sicilia dormono da gran tempo tra le polveri degli archivi della Camera dei deputati, anzi si afferma che alcuni fra essi più non esistano. La Commissione d’inchiesta sulle cause dell’inondazione del Po ha percorso i paesi, ha interrogati i cittadini, ma ha stimato opportuno racchiudersi in un severo silenzio, e noi aspettiamo ancora di sapere se vi furono dei colpevoli o dei calunniatori »; così, appunto, G.N. PEPOLI, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 20 febbraio 1877, p. 241.

<sup>(9)</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 ». La relazione tra Monarca e Camere

ne rappresentava<sup>(10)</sup> una prerogativa indiscutibile, non scalfita neppure dalle tante cautele messe in campo per prendere le distanze da concezioni ritenute troppo rigide del principio della separazione dei poteri.

Le inchieste legislative, dunque, non coinvolgevano — almeno sulla carta — il problema dei rapporti tra poteri, concretandosi nello svolgimento di quelle attività preliminari volte a rendere possibile l'esercizio di una funzione — il fare le leggi — sicuramente spettante al Parlamento, funzione che si voleva capace di suscitare, tanto fra i cittadini quanto fra le istituzioni, contegni assolutamente collaborativi. Simili inchieste — a dirlo fu Arcoleo — « 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>(11)</sup>.

Lo stesso Bonghi, che certo non fu un sostenitore delle inchieste e che lesse con (condivisibile) sospetto l'ostentato spirito collabora-

---

rappresenta uno dei problemi cruciali nell'interpretazione della stagione statutaria; sul punto, anche per la confutazione dell'immagine di una monarchia mera spettatrice del gioco parlamentare, si rinvia all'eccellente P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Angeli, 1999 e a Id., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011<sup>5</sup>.

<sup>(10)</sup> Resta fuori un altro capitale problema — cui si dedicherà più avanti qualche cenno fugace — relativo al fatto che « in tutta Europa [...] almeno dagli anni settanta dell'Ottocento in poi » sia il Governo « il vero grande motore della legiferazione » (POMBENI, *Prefazione* a ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale — Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, p. 12).

<sup>(11)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197; identica visione in JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 243 e in RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 176. Può essere interessante notare la differente valutazione fatta da Arcoleo, quando a essere considerate non erano le inchieste legislative ma le inchieste personali o politiche in relazione alle quali la disponibilità a collaborare, più che a un'autentica condivisione dell'operato della commissione, pareva fosse il frutto della « indifferenza della società » per i fatti indagati dall'inchiesta; cfr. ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 193. Si distanziò in parte da questa comune visione, sottolineando, da un lato, come il Governo tendesse spesso, per la « naturale gelosia con cui ogni potere guarda gli altri », a non comunicare alle Camere tutte le informazioni in suo possesso e utili al « retto adempimento della funzione legislativa » e, dall'altro, l'« indifferenza del parlamento stesso per tutto ciò che non ha uno scopo strettamente politico », MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 640.

tivo 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. *retro*, cap. I e *infra* cap. IV) <sup>(12)</sup>, tuttavia sostenne, in riferimento a quelle legislative, che « ciascuno avendo interesse a fornire alle Camere le informazioni ch'essa crede[va] necessarie, non v'[era] bisogno di mezzi coercitivi per costringere i testimoni a comparire davanti a una Commissione » <sup>(13)</sup>.

Queste inchieste, insomma, non sembravano offrire argomenti per dibattere sulla eventuale attribuzione al Parlamento di prerogative tipiche dell'autorità giudiziaria — escussione di testi, ispezione di uffici, imposizione di giuramento ecc. — o per sollevare la questione dei rapporti tra Governo e Camera, in un momento nel quale gran parte degli sforzi della riflessione giuridica erano orientati a definire i contorni del governo parlamentare e della relazione, in esso decisiva, tra Assemblea ed esecutivo. Non era pertanto raro — così sempre Arcoleo — che « il Parlamento confida[sse] al potere esecutivo l'ufficio di compiere tali inchiest[e]; il che, oltre alla rapidità maggiore, rafferma[va] i legami di fiducia reciproca » <sup>(14)</sup> tra i due poteri, rimandando al giurista l'immagine, desiderata e inseguita, di un loro rapporto armonico.

Al riguardo, è agevole rintracciare, sia nelle discussioni parlamentari che nei testi dottrinali, un circuito lessicale tipico, utilizzato per questa categoria di inchieste; in particolare, a emergere è una catena argomentativa snodata intorno ad alcuni passaggi ricorrenti: il riferimento allo studio dei fenomeni sottoposti all'attività inquirente e alla (conseguente) rilevazione del vero stato delle cose, attività e queste, che si volevano entrambe finalizzate a indicare i « rimedii » chiamati a informare il conclusivo intervento legislativo del

---

<sup>(12)</sup> Bonghi infatti scorse in tale spirito l'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 »; v. BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 830.

<sup>(13)</sup> Ivi, p. 835.

<sup>(14)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197; v. anche MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 380.

Parlamento <sup>(15)</sup>. Laddove ad acquistare specifico rilievo era proprio la asserita possibilità di registrare, in maniera del tutto univoca, « la voce dei fatti » <sup>(16)</sup> nell'ambito di un'attività che si riteneva scaturisse dalla percezione (e tendesse alla realizzazione) di un bene comune, insuscettibile, come tale, di interpretazioni molteplici o difforni.

Indubbiamente il richiamo alla necessità che l'accertamento fosse veridico costituiva l'essenziale elemento di legittimazione di ogni tipo di inchiesta, ma esso appariva particolarmente insistito nel caso delle inchieste legislative che si volevano circondate da una sicura aura di imparzialità. « Non crediamo difficile — le parole sono di Brunialti — preparare meglio le leggi »: « i principi del metodo sperimentale, le inchieste, gli studi, l'esame delle legislazioni nostrane e straniere consentiranno di presentare buone leggi [...] per il maggior bene della patria » <sup>(17)</sup>; il legislatore « non deve essere [infatti] un matematico, che proceda per assiomi, ma un naturalista »: « intento tutto ai fatti positivi che si svolgono davanti a lui, indaga, sperimenta, discute » <sup>(18)</sup>.

Non a caso, fu proprio questo, delle inchieste legislative, il terreno di elezione per celebrare i vantaggi del nuovo « metodo

---

<sup>(15)</sup> Tra i moltissimi, possibili, richiami in tal senso, oltre ai riferimenti che si faranno nel prosieguo: io credo, disse Mordini, nella veste di proponente dell'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo « che la Camera debba mirare a scopo più alto, ed intenti più importanti; io credo che debba mirare a trovare il modo [...] di porre un rimedio stabile e duraturo a tante sciagure. Non porto peraltro opinione che a conseguire siffatto scopo la Camera posseda oggi tutti gli elementi necessari, e stimo conveniente, anzi necessario, che operando con sicurezza e con accorgimento, ella deliberi un'inchiesta parlamentare onde si esaminino le *cause* dei lamentati *mali*, e, dopo uno *studio coscienzioso*, si possano al Parlamento proporre i *veri e radicali rimedi* »; v. MORDINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 14 gennaio 1867, p. 109.

<sup>(16)</sup> *Relazione della commissione composta dai deputati Macchi (presidente), Villa, Corbetta, Ronchi, Passavini, Villa-Pernice, Torrigiani, Soldati e Boselli (segretario e relatore) sul progetto di legge presentato dal Ministro di agricoltura, industria e commercio di concerto col Presidente del consiglio, Ministro delle finanze, nella tornata del 30 gennaio 1875, Per la esecuzione di un'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia*, in *A. P., Camera dei Deputati* — XII legislatura — sessione 1874-1875, tornata del 16 giugno 1875 — Documenti — progetti di legge e relazioni — *doc. 68-a*, p. 4.

<sup>(17)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 780.

<sup>(18)</sup> Ivi, p. 760.

sperimentale »<sup>(19)</sup> o delle nuove scienze, come la statistica, considerati altrettanti varchi per attingere alla « scuola dei fatti i criteri e la sapienza » dell'azione statale e per lasciarsi alle spalle « vecchi pregiudizi » e « vaghe divinazioni »<sup>(20)</sup>. Solo attraverso la « cognizione positiva, esatta, intera dello stato di fatto economico, morale e politico d'Italia » sembrava insomma possibile conseguire dei « miglioramenti » autentici<sup>(21)</sup>. Del pari sintomatica è la frequente utilizzazione di metafore mutuata dal campo medico, con l'inchiesta che appariva lo strumento più indicato per effettuare una diagnosi adeguata (perché vera) dei mali del paese, e per additare le terapie più indicate alla loro cura. Poteva, in poche parole, rappresentare la risorsa istituzionale che permetteva di non « abbandonare alla cancrena l'ammalato », « per quanto gravissimo » fosse « il morbo »<sup>(22)</sup>. Neppure sorprende che nel dibattito parlamentare si tendesse a sottolineare la natura oggettiva delle attività di inchiesta soprattutto all'inizio e alla fine del relativo *iter* istituzionale, ovvero al momento della presentazione della proposta e nelle relazioni stilate dalla Commissione d'inchiesta al termine delle proprie attività.

Le ragioni sottese a un simile modo di argomentare sono intuitive e ben traducono il bisogno di accreditare l'inchiesta come istituto costitutivamente orientato alla scoperta del vero tenore dei fatti indagati, estraneo, come tale, a qualunque ipotesi di utilizzazione per scopi diversi, politicamente orientati. Ma i riferimenti a un tale orizzonte, pacificato e pacificante, di oggettività, che le inchieste

---

<sup>(19)</sup> *Relazione della Commissione composta dai deputati Macchi (presidente), Villa, Corbetta*, cit., p. 4.

<sup>(20)</sup> *Ibidem*. Con riferimento al « peculiare carattere assunto dalla statistica italiana postunitaria che, come ha notato Pazzagli, si differenziava consapevolmente dalla precedente e si configurava come "statistica investigatrice", "scienza sociale" », v. IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., p. 13. Il contributo cui si rimanda è C. PAZZAGLI, *Statistica investigatrice e scienze positive nell'Italia dei primi decenni unitari*, in « Quaderni storici », 1980, 45, p. 811.

<sup>(21)</sup> Così S. MAJORANA CALTABIANO, in *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 14 gennaio 1867, dibattendosi della inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo, p. 363.

<sup>(22)</sup> L. SERRA, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 26 maggio 1868, dibattendosi dell'inchiesta sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna, p. 6262.



erano chiamate a portare alla luce, si arrestava qui. In particolare, il quadro irenico, tratteggiato dal pensiero giuridico in relazione a questo tipo di inchieste, non trovava alcun riscontro nelle discussioni parlamentari comprese tra i due estremi della proposta di inchiesta e della relazione finale.

Ed è proprio rilevando la forte discrepanza tra le immagini utilizzate dalla scienza del diritto — irrilevanza del potere, parlamentare o governativo, che assumeva l'iniziativa dell'inchiesta, riferimento a contegni collaborativi di cittadini e istituzioni ecc. — e il tenore del dibattito parlamentare, che diviene possibile avanzare qualche ipotesi sulle ragioni che spinsero i giuristi ad accedere e promuovere una simile raffigurazione teorica dell'inchiesta legislativa.

## 2. *Del dibattito parlamentare o del labile confine tra inchiesta legislativa e inchiesta politica.*

### 2.1. *Inchieste e luoghi.*

Prima però, è opportuno indugiare su alcuni episodi salienti tratti dal dibattito parlamentare, da un dibattito che mostrava il volto, meno disteso, di una dialettica serrata tra Assemblea a Governo, volta a scongiurare, ovvero a supportare, la trasformazione delle inchieste, presentate come legislative, in inchieste politiche, in altrettanti strumenti, cioè, di sindacato parlamentare sull'attività del Governo. Si può anzi sostenere che tutte le discussioni relative alle inchieste qualificabili come legislative mostrassero, con chiarezza, l'estrema labilità del confine tra attività (oggettiva) di accertamento e attività (politica) di sindacato.

Un primo aspetto di sicuro interesse è legato al carattere locale che nella maggioranza dei casi assunsero questo tipo di inchieste<sup>(23)</sup>, con la conseguenza di rendere particolarmente critica, nei confronti del Governo, la voce di quei parlamentari provenienti dalle zone interessate dallo svolgimento delle indagini, soprattutto nei casi in cui si trattava di far luce su fenomeni (il brigantaggio, la miseria, la situazione del mezzogiorno ecc.), suscettibili di essere interpretati, a seconda dei

---

(23) V., per il relativo elenco, *retro*, nota n. 1.

punti di vista, come mali complessi che autorizzavano molte chiamate in correità, o come mere emergenze di ordine pubblico <sup>(24)</sup>.

Citando in ordine sparso: tra il 26 e il 29 maggio del 1868 fu presentata alla Camera, dai deputati sardi Luigi Serra e Giorgio Asproni <sup>(25)</sup>, una proposta di inchiesta sulle condizioni economiche

---

<sup>(24)</sup> Non si tratta — come è facile immaginare — di una relazione obbligata: non mancò infatti la voce di deputati provenienti dalle zone delle inchieste che si mostrarono favorevoli all'adozione dei provvedimenti proposti dal Governo e per lo più orientati a garantire, mediante interventi repressivi, la sicurezza pubblica; in questo senso, a es., il napoletano LAZZARO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 31 luglio 1863, pp. 1710-1711 in riferimento alla legge Pica proposta al termine dell'inchiesta sul brigantaggio (« Io tuttochè segga alla sinistra, tuttochè creda che quasi mai non debbano adottarsi leggi eccezionali, però credo che in questa occasione, per certi versi, e limitatamente a certi casi il principio eccezionale debba adottarsi, e che ciò non solo non sia dannoso, ma sia opportuno. Ecco perché insisto in favore della legge [...] »); si disse favorevole all'approvazione della legge, in quanto « deputat[o] delle meridionali provincie », anche R. CONFORTI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 1 agosto 1863, pp. 1780-1781; sostenitori in aula della legge furono poi, come ovvio, i relatori della Commissione d'inchiesta che la propose anche se — val la pena ricordarlo — la parte repressiva dei provvedimenti suggeriti e approvati (che verrà poi ricordata col nome di legge Pica) costituiva solo un lato delle misure indicate dalla Commissione stessa per la debellazione del brigantaggio. « È necessaria una legge eccezionale, perché io non veggo alcun altro rimedio pronto, attuabile [...] certamente la legalità non fu osservata, nacquero molti conflitti tra il potere giudiziario e il militare. Però bisogna che io dica francamente, che il potere militare, in quei terribili momenti, abbandonandosi alle fucilazioni, che non erano legali, serviva ad una legge suprema, ed è la legge della sicurezza pubblica, della propria difesa, della difesa dello Stato ». Semmai il problema stava nella scarsa efficacia sortita dalle fucilazioni — giacché « questi briganti [...] vanno alla morte con molto disprezzo, con molto sangue freddo » — di modo che si rendeva auspicabile il ricorso alla « deportazione ». Per questi interventi di S. CASTAGNOLA, cfr. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 31 luglio 1863, rispettivamente p. 1706, p. 1707 e p. 1708. In questo caso, la denuncia dell'esistenza di una « cagione politica » del brigantaggio, non fu ricondotta all'operato maldestro e inopportuno degli apparati governativi italiani, ma alla costante sobillazione esercitata dal « Governo romano » e dagli ambienti borbonici (ivi, pp. 1703-1704). Per l'intervento di G. PICA a favore della legge che portava il suo nome e contro i briganti (« non uomini sono, ma sono fiere »), v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 1° agosto 1863, p. 1791; sul punto, v. M. STRONATI, *Il brigante tra antropologia e ordine giuridico: alle origini di un'icona dell'uomo criminale nel XIX secolo*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », XXXVIII, 2009, pp. 953 ss.

<sup>(25)</sup> La proposta di inchiesta venne formulata da Luigi Serra nella tornata del 26 maggio come estensione dell'inchiesta, già deliberata nel 1867, sulla costruzione del

e morali della Sardegna, di una terra che, malgrado avesse dato prova di « abnegazione e di illimitata adesione a seguire le sorti della patria comune », sembrava essere stata lasciata in stato « di abbandono ». Era dunque necessario che la Sardegna fosse « conosciuta [...] imperocché coloro che meno la conoscono sono gli italiani, e, disgraziatamente [...] meno d'ogni altro la conosce il Governo », un Governo che, nel prosieguo dell'intervento, veniva additato come uno dei massimi responsabili della desolante situazione in cui versava l'isola <sup>(26)</sup>.

Un anno prima, nel 1867, la Camera dei deputati deliberò lo svolgimento di una inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo, anche sulla scia della c.d. rivolta del Sette e mezzo. La relativa proposta si mantenne rigorosamente nel solco delle inchieste legislative <sup>(27)</sup> non facendo alcun riferimento alle

---

carcere giudiziario di Sassari; tuttavia, per una questione procedimentale — il mancato deposito della proposta stessa presso l'Ufficio di presidenza della Camera — fu ripresentata il successivo 29 maggio, dopo che il deputato Asproni ne aveva domandato, il 26 maggio, l'esame urgente da parte degli uffici della Camera. Per la vicenda, v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 maggio 1868, pp. 6261-6263. La proposta di inchiesta fu approvata il successivo 19 giugno e il mandato della commissione « fu riconfermato il 24 marzo 1870 e il 6 febbraio 1871 » (cfr. CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. XXIX). La Commissione della Camera, incaricata di esaminare la proposta di inchiesta, concluse nel senso di ordinare un'inchiesta « sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna, e specialmente sullo stato dell'istruzione pubblica, dell'agricoltura, delle arti, del commercio, delle strade, dei ponti; sugli effetti prodotti dallo assetto dei tributi, sulla esattezza dei catasti della proprietà fondiaria; sui provvedimenti opportuni; e sulla destinazione dei terreni adempribili » (così in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 19 giugno 1868, p. 6816).

<sup>(26)</sup> SERRA, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 maggio 1868, p. 6262.

<sup>(27)</sup> « La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo fu istituita in seguito della proposta dei deputati Antonio Mordini, Giovanni Fabrizi, Agostino Bertani, Angelo Borgoni, Salvatore Calvino, Benedetto Castiglia, Lorenzo di Roccaforte, Francesco Crispi e Luigi La Porta. La proposta, discussa nella tornata del 14 gennaio 1867 e modificata dalla Commissione parlamentare [incaricata di esaminarla], venne presentata in Aula il 28 gennaio ed approvata il 29 gennaio »; sono informazioni ricavate da CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. 21; a questa sede si rinvia anche per la ricostruzione delle vicende della commissione: dalla sostituzione di alcuni commissari, allo scioglimento della Camera che impedì alla Commissione di iniziare i

possibili responsabilità per il contegno assunto dal Governo. Ma nella stessa tornata, il 14 gennaio, nella quale si discusse la proposta di inchiesta, il deputato siciliano Saverio Friscia presentò un'interpellanza, poi ritirata, rivolta all'esecutivo affinché riferisse sui fatti di Palermo <sup>(28)</sup>. Pareva infatti a Friscia, che in Sicilia « la legge » fosse stata « messa sotto i piedi » e « lo Statuto [...] violato », e che alla Camera spettasse quindi di attivarsi « per infrenare l'arbitrio e gli abusi che po[teva]no commettersi dal potere esecutivo » <sup>(29)</sup>.

---

propri lavori. Fu Ricasoli a ripresentare alla nuova Camera la proposta di inchiesta che « fu approvata nei medesimi termini ». L'originaria proposta di inchiesta era così formulata: « La Camera delibera di procedere ad un'inchiesta parlamentare mediante una Commissione composta di sette deputati, *coll'incarico di studiare le attuali condizioni morali e politiche della provincia di Palermo*, e proporre entro tre mesi, a conclusione del suo lavoro, quei provvedimenti amministrativi e legislativi che crederà convenienti a provvedere in modo efficace e durevole alla soddisfazione degli animi ed alla prosperità di quella nobile parte d'Italia »; la proposta modificata e approvata ebbe una formulazione parzialmente diversa ma ugualmente atta a conferire all'inchiesta un volto legislativo: « La Camera delibera di procedere ad un'inchiesta parlamentare mediante una commissione composta di sette membri nominati dal Presidente, e con l'incarico di studiare le attuali condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo, anche nelle relazioni con altre provincie siciliane, e di proporre entro il più breve tempo possibile a conclusione del suo lavoro, quei provvedimenti amministrativi e legislativi che crederà convenienti a provvedere in modo efficace e durevole alla soddisfazione ed alla prosperità di quella nobile parte d'Italia ». Si tratta di testi leggibili in *A. P., Camera dei Deputati* — legislazione IX, sessione del 1867 — Documenti, progetti di legge e relazioni, rispettivamente *doc. 28* e *28-a*. La relazione della Commissione fu letta e discussa alla Camera il 2 luglio 1867 (relatore G. Fabrizi), e si apriva significativamente con le seguenti parole « L'inchiesta è stata ritenuta non come atto di ostilità o diffidenza verso il Governo, ma come testimonianza dell'interesse che il Parlamento d'accordo col Governo prende per la provincia di Palermo » (*doc 28-a*, cit., pagina non numerata).

<sup>(28)</sup> « Il sottoscritto deputato, letto il Libro Rosso presentato alla Camera dal signor ministro dell'Interno, giudica indispensabile ed urgente che la discussione sui deplorabili fatti di settembre in Palermo, e sulle misure governative che vi si riferiscono, *sia fatta innanzi alla Camera*. Epperò il sottoscritto prega il signor Presidente richiami l'onorevole signor ministro che voglia determinare il giorno in cui sia disposto a rispondere alle interpellanze sull'oggetto accennato »; così, appunto, S. FRISCHIA, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 14 gennaio 1867, p. 108.

<sup>(29)</sup> ID., *ivi*, p. 110. « [...] per me — proseguiva Friscia — precisamente la questione è questa: il Governo è accusato [...] Voi avete lo stato di assedio imposto alla provincia di Palermo [...] Voi avete i tribunali militari che giudicarono dei cittadini, i quali per legge esplicita, che non ammette alcuna diversa interpretazione possibile, furono distolti dai propri giudici naturali, e furono commessi al giudicato di un potere

Gli interventi contrari all'interpellanza o rivolti a ritenere che l'interpellanza potesse, al limite, accogliersi in seguito allo svolgimento dell'inchiesta, furono tutti nel senso di sottolineare il carattere a-politico dell'inchiesta stessa, la sua totale distanza da ogni spirito di « ostilità verso il ministero »<sup>(30)</sup>. Né meno chiaro fu Ricasoli, allora presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno: dichiarò infatti di accettare l'interpellanza dal momento che il Governo non aveva rimproveri da muovere a se stesso<sup>(31)</sup>, ma sottolineò, allo stesso tempo, con grande fermezza, la posizione dell'esecutivo di fronte alla proposta di inchiesta, che in nessun modo avrebbe dovuto estendersi fino a far propri i contenuti censori dell'interpellanza: « Il Governo [...] non può che applaudire all'inchiesta, perché potranno uscirne risultati utili all'adempimento de' suoi doveri. Ma se l'inchiesta dovesse avere lo scopo di *sindacare l'opera governativa*, e di mettere fin d'ora il governo in sospetto, mi permetta la camera di dirle che non la potrei accettare »<sup>(32)</sup>.

Significativo, nel medesimo senso, anche l'appassionato intervento del senatore siciliano Stanislao Cannizzaro durante il dibattito

---

che non doveva e non poteva giudicarli [...] Quindi mi pare che la Camera debba prendere una decisione. O la Camera approva l'operato del Ministero, e dica: il Ministero ha fatto benissimo [...] oppure dica il contrario e rassicuri i cittadini e si metta a salvaguardia delle leggi » (ivi, p. 111).

<sup>(30)</sup> MORDINI, *ivi*, p. 110; nello stesso senso gli interventi dei deputati F. VENTURELLI (*ivi*, p. 109); S. SPAVENTA (*ivi*, pp. 113-114); LANZA (*ivi*, p. 114); L. LA PORTA (*ivi*, pp. 115-116); MINGHETTI (*ivi*, p. 117);

<sup>(31)</sup> B. RICASOLI, *ivi*, pp. 108-109.

<sup>(32)</sup> ID., *ivi*, p. 110. Espresse opinioni del medesimo tipo anche in riferimento ai criteri di nomina dei membri della Commissione di inchiesta: « Quanto poi al modo di nominare la Commissione — disse Ricasoli — il Governo ha piena confidenza, sia che esca da questi banchi per elezione libera, sia che esca per elezione del presidente. Se il Governo ne volesse fare una questione *politica*, comprende benissimo la camera che esso dovrebbe desiderare che la nomina uscisse dall'elezione libera dell'Assemblea. *Ma questa non è una questione politica, è un atto completamente amministrativo*. Noi dobbiamo studiare i bisogni di quelle popolazioni, e vedere come si possano o soccorrere direttamente o aiutare indirettamente. È un passaggio tratto da *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 19 gennaio 1867, p. 364. Lo stesso Depretis, allora ministro della Marina, ci tenne a escludere che « l'accettazione per parte del Governo di un'inchiesta, implic[asse] in qualsivoglia modo un biasimo per la condotta del Governo », DEPRETIS, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 14 gennaio 1867, p. 112.

parlamentare relativo all'Inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (tornata del 27 giugno 1875), inchiesta che fu discussa dalla Camera unitamente al testo dell'articolo unico della legge di pubblica sicurezza presentato dal Governo. Proprio dagli scranni del Senato, del ramo del Parlamento, cioè, che assunse, nelle rare volte in cui fu coinvolto nelle discussioni relative a inchieste, un atteggiamento decisamente tiepido verso tale prerogativa parlamentare, e che più di una volta assecondò l'atteggiamento del Governo, interessato a mantenere nei rigidi margini dello studio politicamente neutrale le inchieste <sup>(33)</sup>, Cannizzaro contestò apertamente l'interpretazione che l'Ufficio Centrale del Senato, incaricato di esaminare la proposta di inchiesta all'ordine del giorno, fornì dell'inchiesta stessa. Per l'Ufficio — disse il senatore siciliano — l'inchiesta « dovrebbe soltanto raccogliere notizie sui commerci, sulle industrie, sulla viabilità e sopra altre cose di simil genere », mentre a essere veramente rilevante era una indagine sulle cause della « malattia sociale malandrinaggio », cause imputabili a fattori complessi — « il nesso collo stato precedente [...] i legami colle condizioni topografiche e sociali » dell'isola — ma certo non lenite dal comportamento degli uomini del governo locale. Se costoro, insieme agli uomini del governo centrale, « fossero stati [...] educati nello studio della storia e della politica », avrebbero capito che la strada della diffidenza nei confronti della popolazione siciliana e il costante piglio vessatorio assunto verso di essa potevano rappresentare solo risposte inefficaci e dannose.

« Non posso che fare — concluse Cannizzaro — una requisitoria durissima contro i documenti presentati dal Ministero in appoggio alla legge di pubblica sicurezza » e non posso che « rivolgermi al ministro dell'istruzione pubblica, che qui vedo presente, per rinnovargli la preghiera [...] di fondare una scuola speciale di scienze politiche e amministrative », visto che « il corso per la laurea in giurisprudenza non basta a far dei pubblici amministratori, poiché in quel corso anche il diritto amministra-

---

<sup>(33)</sup> V., a es., *infra*, §. 3.2, in riferimento all'inchiesta agraria; in riferimento alla posizione del Senato sul progetto di legge Pisanelli *Sulle inchieste parlamentari*, v. invece *retro*, cap. I, §. 1.2 e §. 2.1 e *infra* §. 2.3.

tivo si studia sotto il punto di vista legale, cioè per interpretare e applicare le leggi » (34).

All'intervento di Cannizzaro fece seguito quello ugualmente duro di Riccardo Sineo, del pari convinto che la Sicilia fosse « stata governata in modo deplorabile » e che fossero da attribuire al « mal governo [...] le anomalie che vi sono attualmente denunciate dal potere esecutivo ». Per tale ragione, non poteva essere accettata l'idea che l'istituenda commissione di inchiesta fosse composta anche da membri designati dal Governo: « fintantoché s'ignora se fuvvi colpa del popolo o del Governo » — queste le sue parole — non si poteva « lasciare ingerenza di sorta al Governo nella scelta dei suoi giudici » (35).

---

(34) S. CANNIZZARO, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 27 giugno 1875, rispettivamente p. 2195, p. 2198 e pp. 2202-2203. Si tratta di un intervento particolarmente rilevante proprio perché Cannizzaro « generalmente [...] appoggiò misure di polizia e repressive, in quanto riteneva di scorgere, nei sommovimenti sociali, oscure trame di neri e rossi collegati, giungendo persino a chiedere il licenziamento dei “maestri antipatriottici” dalle scuole elementari »; ugualmente conservatrice fu la sua posizione su alcuni tra i più dibattuti problemi sociali: si dichiarò, a esempio, contrario « all'elevazione del limite di età dei fanciulli lavoratori a dieci anni » o « all'aumento delle indennità da corrispondersi ai lavoratori infortunati »; sono notizie tratte da A. GAUDIANO-D. MAROTTA, voce *Stanislao Cannizzaro*, in « Dizionario biografico degli italiani », vol. 18, 1975, p. 8 (v.i.). A questa ricchissima voce si rinvia anche per un approfondimento sulla partecipazione del Cannizzaro alla rivolta antiborbonica del 1848 (che gli costò l'esilio, *ivi*, pp. 1-2) e sulla sua prestigiosa attività accademica e scientifica svolta nell'ambito della chimica (benché non fosse laureato in tale materia, né in alcun'altra, *ivi*, pp. 2 ss.).

(35) SINEO, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 27 giugno 1875, pp. 2205-2206; rilevante la replica del Ministro delle Finanze, volta a ribadire, in riferimento alla composizione mista della commissione di inchiesta, il carattere asetticamente legislativo dell'inchiesta stessa: « Io — disse — trovo ragionevole il pensiero che laddove si devono prendere dei rimedi legislativi i poteri i quali concorrono a fare la legge abbiano parte negli studi e nella preparazione dell'opera che deve compiersi » (*ivi*, p. 2206); val la pena ricordare come quella sulle condizioni della Sicilia sia stata la prima inchiesta bicamerale (approvata con legge, la n. 2579 del 3 luglio 1875) e mista nell'Italia postunitaria. In direzione analoga all'intervento di Sineo, le parole dell'onorevole L. PIANCIANI, durante la discussione di un'altra inchiesta bicamerale e mista, quella del 1878 sulle condizioni finanziarie del Comune di Firenze: « Signori — affermò — io non devo dissimulare alla Camera che, in massima, questo sistema d'inchiesta [...] non è certamente quello che io preferisco, dappoiché a me sembra che in tal modo si menomi la

Del resto, questa, sulle condizioni della Sicilia, fu un'inchiesta che espresse in modo chiarissimo l'oscillazione tra caratterizzazione politica e legislativa: la proposta fu infatti formulata in seguito alla presentazione, il 5 dicembre del 1874, da parte del Ministro dell'Interno di concerto col Ministro di Grazia e giustizia, del progetto di legge relativo all'*Applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza*. Nella tornata del successivo 25 maggio 1875 la maggioranza della Commissione, presieduta da Depretis e incaricata di riferire sul progetto di legge, ritenendo di non avere elementi sufficienti per pronunciarsi sul tenore dello stesso <sup>(36)</sup>, propose alla Camera lo svolgimento di un'inchiesta, dando, come di consueto, a tale proposta contorni spiccatamente legislativi:

---

responsabilità ministeriale, venendo questa responsabilità ad essere divisa col Parlamento, che è quello il quale deve decidere su queste proposte»; così in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 maggio 1878, pp. 812-813.

<sup>(36)</sup> « Onorevoli colleghi! Incaricati di presentarvi il nostro preavviso su questo gravissimo progetto di legge, noi abbiamo procurato di procedere nel nostro lavoro con tutta la diligenza di cui siamo capaci. I documenti che ci pervennero, le dichiarazioni di autorevoli persone chiamate nel seno della Commissione, gli studi che abbiamo fatti ci persuasero della *necessità di premettere ad ogni cosa un'inchiesta che ci facesse conoscere i mali da cui sono afflitte alcune nostre provincie in tutta la loro verità e ci additi i rimedi veramente efficaci*. Credemmo nostro dovere di studiare e di sottoporvi alcuni emendamenti alle leggi vigenti sulla pubblica sicurezza, onde migliorarne l'applicazione. Non abbiamo potuto nella nostra coscienza, consigliarvi e proporvi l'approvazione della proposta ministeriale, né del controprogetto della minoranza della Commissione. *Di questi provvedimenti straordinari non pare a noi dimostrata la necessità, mentre è troppo chiaro che essi feriscono profondamente le istituzioni e lo Statuto* che tutti abbiamo promesso di osservare. Noi confidiamo che le nostre risoluzioni e le nostre proposte saranno da voi approvate»; così il testo della *Relazione della commissione composta dei deputati Depretis (presidente e relatore), La Porta (segretario), Abignente, Donati, Castagnola Stefano, Majorana Calabiano, Giacomelli Giuseppe, Piccoli, Di San Donato sul progetto di legge presentato dal ministro dell'interno di concerto col ministro di Grazia e Giustizia nella tornata del 5 dicembre 1874 Applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza*, in *A. P., Camera dei Deputati* — XII legislatura — sessione del 1874-1875 — Documenti, progetti di legge e relazioni, *doc. n. 24-a*, p. 42. Al contrario, « il controprogetto della minoranza della Commissione », rappresentata da Stefano Castagnola, Pietro Donati e Francesco Piccoli, « accetta e ripropone nelle parti sostanziali anche il progetto ministeriale », arrecando, a detta degli esponenti della maggioranza, « un'offesa più profonda alle pubbliche libertà » (ivi, p. 37).



« La Camera delibera un'inchiesta parlamentare sopra tutte le provincie siciliane all'oggetto di *studiare* le loro condizioni in fatto di sicurezza pubblica, le *cause* alle quali quelle condizioni possano attribuirsi, ed i *provvedimenti* che si credono necessari. La detta Commissione sarà composta di sette deputati e dovrà presentare la sua relazione colle sue proposte nel corso della presente Sessione, prima del mese di novembre del corrente anno ».

La discussione parlamentare, che occupò molte tornate e che affrontò congiuntamente il problema dell'inchiesta e della legge di pubblica sicurezza, fu intermezzata da un fatto rilevante, che probabilmente contribuì a mantenere nel binario strettamente legislativo — quello che Cannizzaro e Sineo avrebbero contestato dalla tribuna senatoria — il volto dell'inchiesta. Nel corso della discussione, infatti, « saltò su il Tajani » <sup>(37)</sup>, già Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Palermo, accusando il Governo di aver istigato agenti di pubblica sicurezza in servizio in Sicilia al compimento di « fatti criminosi » e di aver indebitamente condizionato la nomina del magistrato preposto al processo svoltosi per accertare le eventuali responsabilità per tali fatti <sup>(38)</sup>. Fu Giovanni Lanza, Ministro dell'Interno e Presidente del Consiglio all'epoca degli avvenimenti contestati, a chiedere, insieme ad altri deputati della destra, che si svolgesse un'inchiesta ulteriore atta a verificare la fondatezza delle accuse mosse dal Tajani al precedente esecutivo <sup>(39)</sup>. Alla

---

<sup>(37)</sup> ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 304. A questo testo si rinvia, più in generale, per una intelligente e accurata ricostruzione dell'intera vicenda parlamentare in oggetto.

<sup>(38)</sup> D. TAJANI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4370.

<sup>(39)</sup> La risoluzione, presentata dagli onorevoli Lanza, Sella, Raeli, Correnti e Castagnola, era così formulata: « La Camera, udita la narrazione del deputato Taiani di fatti criminosi commessi col concorso di agenti di pubblica sicurezza, a istigazione e consenso di funzionari e di autorità politiche di Palermo mentre egli reggeva l'ufficio di procuratore generale del Re presso quella Corte d'appello;

Considerando che l'onorevole Taiani dichiarò di tenere nelle sue mani le prove ufficiali delle sue affermazioni;

Considerando che la responsabilità di quei fatti risalirebbe sino al Ministero sotto cui fossero avvenuti;

Delibera di nominare una commissione di nove membri col mandato di verificare i fatti criminosi denunciati, e di proporre, occorrendo, di procedere contro gli autori in

risoluzione Lanza, fece seguito la presentazione, se non concertata in ogni caso assai efficace, di un ordine del giorno, a firma di altri esponenti della destra o del liberalismo moderato, col quale si chiedeva di non dar seguito alla proposta d'inchiesta formulata dall'ex Presidente del Consiglio, ritenendo più opportuno « deferire all'autorità giudiziaria i fatti esposti dall'onorevole Tajani, perché vi proceda a termini di legge »<sup>(40)</sup>. Laddove l'approvazione di questo ordine del giorno<sup>(41)</sup> non valse solo a determinare un giudizio politico di sostanziale convalida dell'operato del precedente governo Lanza, ma produsse, verosimilmente, anche due, rilevanti, effetti ulteriori, contribuendo, da un lato, a sterilizzare la proposta di

---

via di legge » (*ibidem*). Contestualmente Lanza chiese di inserire dopo le parole 'la responsabilità di quei fatti' la frase: « presentati come sistema preconetto di governo » (*ibidem*) proprio nell'intento di suscitare una valutazione sul complessivo contegno del suo governo in riferimento agli episodi contestati.

Lo stesso Pisanelli, che quale proponente del disegno di legge sulle inchieste tese a presentarsi come il paladino dei poteri delle commissioni, ridimensionò molto, in occasione del dibattito suscitato dalla denuncia del Tajani, l'efficacia dell'inchiesta che a essa sarebbe potuta seguire: « per parte mia — queste le sue parole — io dichiaro che non ho grande fiducia in un'inchiesta. L'inchiesta spiegherà le origini, le cause dei fatti che lamentiamo, e potrà avere un valore storico importante; potrà suggerire alcuni provvedimenti; ma che da essa possa risultare un vantaggio pratico, per quanto io lo desidero, pure poco lo spero »; così PISANELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1875, pp. 4069-4070. Contestò aspramente le parole di Pisanelli, PIERANTONI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4376.

<sup>(40)</sup> A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4370; il testo dell'ordine del giorno — firmato dai deputati Massa, Morini, Franzì (che però dal 1882 passò alla Sinistra), Airenti, Giudici, Pisanelli, De Donno, Capozzi, Torre, Concini, Puccini, De Amezaga, Berti, Incontri, Teano, Cittadella-Vigodarzere, Rignon, Caranti, Bretti, Puccioni, Mongini, Rossi — era così formulato: « La Camera, considerando che i fatti esposti dall'onorevole Tajani a carico degli agenti di sicurezza pubblica di Palermo, costituirebbero altrettanti reati speciali previsti dalle leggi penali, nei quali non può essere impegnata la responsabilità del Ministero sotto la quale sarebbero avvenuti; che l'onorevole Lanza e i suoi colleghi si sono ispirati, nella direzione della cosa pubblica, al patriottismo del loro animo, promovendo in Sicilia, come nelle altre province del Regno, la onesta applicazione della legge;

Dichiara che non è il caso di accogliere la domanda di inchiesta firmata dall'onorevole Lanza e dai suoi colleghi della precedente amministrazione.

E invita l'onorevole ministro di grazia e giustizia a *deferire all'autorità giudiziaria i fatti esposti dall'onorevole Tajani, perché vi proceda a termini di legge* » (*ibidem*).

<sup>(41)</sup> Ivi, p. 4386.

inchiesta approvata dalla Camera da ogni riferimento a eventuali finalità politiche dell'inchiesta stessa e, dall'altro, a inserire, nella Commissione di inchiesta, tre membri designati dal Governo. Allo stesso tempo, in questa complicata tela di influenze reciproche, alla Commissione di inchiesta furono espressamente riconosciuti, dalla stessa legge che disponeva l'inchiesta (artt. 3 e 4), alcuni rilevanti poteri coercitivi <sup>(42)</sup>.

## 2.2. *Inchieste e iniziativa.*

Anche il gioco delle iniziative, dunque, portato avanti da diversi soggetti e attraverso richieste dal contenuto differente, poteva svolgere un ruolo tutt'altro che marginale nel determinare il tenore finale della proposta di inchiesta. Questa dialettica appariva ancor più nitida quando a cumularsi e a competere non erano — come nel caso appena citato — due proposte parlamentari, ma proposte facenti capo, rispettivamente, al Parlamento e al Governo, che talora si contesero — e non sempre per « gara di sollecitudini » <sup>(43)</sup> —

---

<sup>(42)</sup> Il testo della legge n. 2579 del 3 luglio 1875 recitava infatti:

« Art. 1. È ordinata un'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e sull'andamento dei pubblici servizi.

Art. 2. L'inchiesta sarà fatta da una Giunta composta di nove membri, dei quali tre saranno nominati dalla Camera dei deputati, tre dal Senato del Regno, e tre con decreto reale, sentito il Consiglio dei ministri. La Giunta eleggerà fra i suoi membri il proprio presidente.

Art. 3. Sono applicabili ai testimoni chiamati dalla Giunta le disposizioni di cui agli articoli 306, 364, 365 n. 3, 368, 369 n. 4, del Codice penale.

Se il testimonio ritratta la falsa testimonianza o palesa il vero dinanzi alla Giunta, prima che contro di lui sia istruito il procedimento penale, la pena alla quale avrebbe dovuto soggiacere sarà diminuita da uno a tre gradi.

Art. 4. Entro un anno saranno presentati al Governo i documenti e la relazione dell'inchiesta, la quale verrà trasmessa alle due Camere del Parlamento e pubblicata.

Art. 5. Per provvedere a questa inchiesta sarà stanziata nel bilancio 1875 del Ministero dell'Interno, capitolo 53, la somma di lire 100.000 » (ivi, p. 4387).

Per un intelligente inquadramento delle caratteristiche di questa inchiesta e per la pubblicazione di importanti materiali inediti, si rinvia all'intero volume, già più volte citato, di IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*.

<sup>(43)</sup> *Relazione della Commissione composta dei deputati Coppino presidente, Macchi segretario, Carutti, Pelagalli, Manfrin, Anca, Fabrizi, Depretis e Bertani relatore, sulla proposta di legge presentata dai deputati Bertani e da altri, presa in considerazione nella*

l'iniziativa delle singole inchieste. Interessante, al riguardo, è il dibattito che si svolse in relazione a un'inchiesta 'minore', quella sulle arginature del Po, anno 1873, voluta dal deputato radicale Andrea Ghinosi, « nato nella bassa valle del Po » (44), per far chiarezza sulle gravi inondazioni che avevano colpito alcune zone bagnate dal fiume. Tale proposta, presentata alla Camera il 20 gennaio del 1873, si manteneva nei limiti di una asciutta richiesta di accertamenti (45). Non solo: Ghinosi, in apertura del suo discorso volle precisare come gli fosse estranea « ogni idea di recriminazione intorno al passato [...] ogni idea di opposizione politica ». In senso diametralmente contrario a così caute premesse, andava però il seguito del suo intervento, dal quale traspariva chiaramente la convinzione che il principale responsabile del recente disastro fosse stato proprio il governo, che, a dire di Ghinosi, aveva mal gestito l'intera questione delle arginature (46).

Successivamente alla proposta Ghinosi, il Governo annunciò che avrebbe istituito una Commissione concorrente incaricata di « studi[are] sotto l'aspetto tecnico il problema del regime idraulico

---

*tornata del 7 giugno 1872, riprodotta nella seduta del 20 dicembre 1873, e della Commissione composta dai deputati Boselli presidente e relatore, Corbetta segretario, Secco, Righi, Arrigossi, Pecile, Brunet, Scotti, Luzzatti, sul progetto di legge presentato dal Ministro d'agricoltura e commercio di concerto col presidente del Consiglio, ministro delle finanze, nella tornata del 27 gennaio 1874, in A. P., Camera dei Deputati, XII legislatura, sessione del 1874-1875 — Documenti — Progetti di legge e relazioni — doc. 78-a e 85-a, p. 8.*

(44) A. GHINOSI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 gennaio 1873, p. 4223. Per una efficace e chiara ricostruzione della figura di Ghinosi, nato nella provincia mantovana, laureato in giurisprudenza, patriota, volontario nelle file garibaldine nel 1866, « collaboratore del Gazzettino rosa », cofondatore nel 1875 del quotidiano *La ragione*, e sempre seduto, nella Camera, « sui banchi dell'estrema sinistra, [dai quali] partecip[ò] assiduamente ai lavori parlamentari [...] conquistandosi la stima degli amici, primo tra i quali fu B. Cairoli, e degli avversari », v. G. SIRCANA, voce *Andrea Ghinosi*, in « Dizionario biografico degli italiani », vol. 53, p. 3 (v.i.). « Insieme con G. Zanardelli, A. Bertani, Cavallotti e G. Mussi fu uno dei parlamentari di spicco — a dirlo è sempre Sircana — della cosiddetta 'opposizione lombarda' » (*ibidem*).

(45) « La Camera, davanti alla enormità dei danni cagionati dalle inondazioni, delibera una inchiesta sullo stato delle arginature del basso Po, e sulle cause delle ultime rotte » (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 gennaio 1873, p. 4222).

(46) *Ivi*, pp. 4222-4224.

del bacino del Po», sostanzialmente imponendo alla Camera di decidere se tener ferma la propria proposta di inchiesta e, in caso di risposta positiva, di precisarne ruolo e funzioni rispetto a quella governativa. La Camera decise di non recedere dall'inchiesta <sup>(47)</sup>, sia pure con motivazioni non coincidenti: limitare l'attività della commissione all' « esame degli ordinamenti amministrativi, ed allo studio dei provvedimenti che li riguardano » <sup>(48)</sup> o estenderla anche a « raccogliere gli elementi sufficienti per vedere se i funzionari del Governo fossero in posizione di prevedere ed impedire le cause dei disastri » <sup>(49)</sup>.

Sintomatici furono, in proposito, gli interventi di Devincenzi, all'epoca Ministro dei lavori pubblici. Se infatti costui, in qualità di deputato e di autore, nell'Italia postunitaria, del primo lavoro monografico sulle inchieste parlamentari <sup>(50)</sup>, si mostrò uno dei più convinti sostenitori della utilità di questo istituto ritenendo che esso si concretasse anche nell'esercizio di un potere di sindacato del Parlamento verso il Governo <sup>(51)</sup>, nella veste di titolare del dicastero sul quale si concentravano i maggiori sospetti per le inondazioni incriminate, ridimensionò molto i suoi entusiasmi teorici:

« Quando davanti a un disastro — disse — invece di pensare a ripararvi, a provvedere per l'avvenire, come a rendere meno pesante la

---

<sup>(47)</sup> V. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 febbraio 1873, p. 4954. La proposta fu così riformulata dalla Camera e approvata il successivo 17 febbraio: « La Camera, ritenuto che il governo affretterà la nomina di una Commissione che studi sotto l'aspetto tecnico il problema del regime idraulico del bacino del Po, delibera di eleggere una Commissione d'inchiesta di sette membri la quale verifichi le cause che determinarono le ultime rotte, le condizioni attuali di difesa, e stabilisca in quali rapporti gli odierni ordinamenti legislativi ed amministrativi ed il personale applicativi stiano colle esigenze del servizio idraulico, del bacino stesso » (*ibidem*).

<sup>(48)</sup> G. BUCCHIA, *ibidem*.

<sup>(49)</sup> Così invece G. CADOLINI, *ivi*, p. 4955. Ritenne che l'inchiesta parlamentare fosse da sconsigliare in presenza di quella governativa per lasciare interamente sulle spalle dell'esecutivo le eventuali responsabilità delle inondazioni, R. GIGANTE, *ivi*, pp. 4957-4958.

<sup>(50)</sup> Si tratta del già più volte citato volume del 1866 *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune riforme nel governo*.

<sup>(51)</sup> DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 ottobre 1866, dibattendosi sulla inchiesta relativa all'amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865, p. 1127.

sventura, ci volgessimo invece ad investigare se tale o tal altro ingegnere, se l'amministrazione abbia fatto bene o fatto male, per poi dedurne delle responsabilità, io dico francamente che noi entreremmo in una via, da cui credo che il potere legislativo dovrebbe rifuggire. Questo non può essere mai il pensiero della Camera: *essa non può che mirare ad un intendimento di calma, di pace e di riparazione*, perché certamente non si risolvono i grandi problemi della vita delle nazioni né colle passioni, né colle recriminazioni » (52).

A seguire, dopo il consueto e strumentale riferimento alla (buona) pratica inglese delle inchieste, il Ministro concludeva:

« noi vogliamo [...] un'inchiesta la quale sia propriamente della natura delle inchieste parlamentari, cioè a dire per vedere quale sia lo stato della legislazione, quale quello dei regolamenti in rapporto al servizio idraulico, quali miglioramenti si possano introdurre nella parte della legislazione, e nella parte regolamentare; insomma per vedere quale sia l'ordinamento attuale, e come possa essere migliorato. Questa è la vera essenza ed il vero scopo delle inchieste » (53). « Se un Parlamento non è contento di una amministrazione, esso ha tutti i modi per fare che quest'amministrazione abbia a mutare: il Parlamento può dare un voto di sfiducia, può ordinare al potere esecutivo di tradurre davanti al magistrato le persone che non abbiano adempiuto al loro dovere; il Parlamento ha tutti questi diritti; ma quello che non credo che esso abbia diritto di fare, si è d'infliggere ad un'amministrazione a priori un voto di censura » (54).

---

(52) ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 febbraio 1873, p. 4961.

(53) ID., *ivi*, p. 4963.

(54) ID., *ibidem*. Già nella tornata nella quale si discusse della rinuncia al mandato formulata, per voce del presidente Lanza, dalla Commissione d'inchiesta sulla marina, Devincenzi si era detto critico nei confronti della posizione assunta dalla Commissione stessa: non sarebbe infatti dovuto spettare a una legge che le attribuisse poteri coercitivi il compito di far rispettare al Governo le richieste della Camera; al contrario il Parlamento, dinanzi a contegni non collaborativi del Governo, avrebbe dovuto far leva sul rapporto fiduciario che lo legava all'esecutivo, eventualmente determinando la caduta del Ministro coinvolto (così ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 12 luglio 1864, p. 6184). Nella tornata del 28 febbraio del 1866, nella quale si discusse la proposta Mancini per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sull'amministrazione dello Stato dal 1859 al 1865, Devincenzi, al termine del suo lungo intervento, sottolineò invece l'opportunità di una legge che prevedesse la facoltà per le Commissioni d'inchiesta di deferire giuramento ai cittadini (ma non ai pubblici ufficiali); cfr. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 febbraio 1866, p. 1133.

A emergere, nel corso di questo confronto, fu anche un altro aspetto, solo in apparente contraddizione col tenore dell'intervento del ministro Devincenzi che aveva legato all'improprio spirito censorio assunto in Italia dalle inchieste gli scarsi effetti sortiti dalle stesse <sup>(55)</sup>; in questo caso, a prendere la parola fu un altro esponente del Governo, il Ministro per le finanze, Quintino Sella. Dinanzi alla dura accusa di Sineo — le inchieste « ordinate per mettere in luce la verità, non servirono per lo più che ad occultarla » <sup>(56)</sup> — accusa formulata per chiedere che l'istituenda commissione di inchiesta riferisse mensilmente alla Camera sull'avanzamento dei propri lavori, Sella sostenne che le inchieste, svoltesi fino a quel momento, avevano in realtà prodotto esiti tutt'altro che trascurabili sulla vita della nazione e sul suo ordinamento normativo. Per questo motivo — proseguiva — « io non vedrei una ragione di prescrivere questo termine [...] Io quindi concludo pregando la Camera di aver fiducia e in se stessa e nei [...] membri che saranno chiamati a comporre questa Commissione », rendendo legittimo il sospetto che un simile elogio della funzionalità delle inchieste e del lavoro della Camera mirasse soprattutto a conseguire uno (sperato?) effetto dilatorio rispetto alla discussione parlamentare delle risultanze dell'inchiesta stessa <sup>(57)</sup>.

Del resto, il pericolo che questo istituto potesse produrre simili effetti, era già emerso con chiarezza qualche anno prima, nel 1868,

---

<sup>(55)</sup> ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 febbraio 1873, p. 4959.

<sup>(56)</sup> SINEO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 febbraio 1873, p. 4971.

<sup>(57)</sup> Q. SELLA, *ivi*, p. 4972; la questione dei termini ebbe rilievo anche nella discussione relativa all'istituzione della Commissione d'inchiesta sul macinato nel 1871: tiepido rispetto all'ipotesi di fissare un termine ai lavori della commissione fu pure in quell'occasione Quintino Sella, sempre nella veste di Ministro delle finanze (v. ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 5 giugno 1871, p. 2662). Alla fine della discussione, la proposta d'inchiesta approvata conteneva il riferimento al termine dei lavori d'inchiesta (« La Camera, allo scopo di migliorare l'andamento e l'esazione dell'imposta di macinazione dei cereali, nomina una Commissione di sette deputati con incarico di esaminare e riferire *entro l'anno corrente*, colle proposte che potessero occorrere, intorno all'andamento della tassa del macinato nelle varie parti del regno, curando specialmente nelle sue ricerche i vari sistemi di esazione dell'imposta stessa »); così, *ivi*, p. 2665.

quando a essere disposta fu l'inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banca. Si trattava, in questo caso, di far luce su una questione di notevole complessità tecnica: sull'abolizione del corso forzoso non parevano infatti esservi pareri discordi, mentre restava il dubbio sui tempi e, soprattutto, sulle modalità ritenute più opportune per ripristinare la convertibilità tra lira e oro. La proposta di inchiesta, presentata alla Camera dei deputati nella tornata del 9 marzo, veniva formulata in un ordine del giorno nel quale, contestualmente, si invitava il Governo a presentare un progetto di legge volto a « togliere il corso coattivo ». Compito della commissione di inchiesta sarebbe dunque stato quello di « prend[ere] cognizione dello stato generale delle circolazione cartacea » in modo da mettere la Camera in condizione di valutare il progetto di legge ministeriale « che le verrà a suo tempo presentato »<sup>(58)</sup>.

Fu De Sanctis, già firmatario di un progetto di legge per l'abolizione del corso forzoso, insieme ad altri deputati, a chiedere che la commissione non avesse solamente finalità di studio, ma che arrivasse a proporre un proprio progetto di legge, onde evitare che la Camera imitasse « il lavoro delle Danaidi [...] di parlar molto e di concluder poco »<sup>(59)</sup>.

« Io — concludeva — sento quasi una voluttà che l'opposizione in

---

<sup>(58)</sup> A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 marzo 1868, p. 4766. Firmatari dell'ordine del giorno furono Tommaso Corsi, Francesco Ferrara, Alessandro Rossi, Carlo Fenzi e Cesare Correnti.

<sup>(59)</sup> F. DE SANCTIS, *ivi*, p. 4770; estesamente: « Anche noi vogliamo la nostra Commissione d'inchiesta, non però una Commissione che studi e riferisca, ma che, come frutto dei suoi studi, formuli un progetto di legge. Ora io dico: abbiamo un progetto di legge per l'abolizione del corso forzato, mettiamo all'ordine del giorno il progetto di legge, rinviando alla Commissione le proposte fatte, e la Commissione ci presenti in breve termine il progetto di legge con una relazione supplementare » (*ivi*, p. 4771). Fu Depretis a formulare espressamente l'emendamento alla proposta di inchiesta in modo tale che essa prevedesse la predisposizione di un progetto di legge per l'abolizione del corso forzoso (*ivi*, p. 4782). La proposta di inchiesta, così modificata, fu approvata nella tornata del 10 marzo 1868 (v. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 marzo 1868, p. 4801). « Il 25 luglio fu presentata una prima relazione che accompagnava il progetto di legge n. 215 con cui si limitava a 700 milioni di lire la circolazione dei biglietti della Banca nazionale e contemporaneamente si autorizzava l'emissione in corso forzoso per la somma di 6 milioni di biglietti da una lira per le esigenze del commercio minuto. Il progetto ottenne l'approvazione sia della Camera che del Senato e divenne la



questo caso dia l'incarico di formulare un progetto di legge ad una Commissione, la quale è composta, da quel che odo, quasi tutta d'uomini di Destra; io sento come una specie di voluttà nel presentare al paese questa prova che noi non ci lasciamo guidare da antipatie personali o politiche, e che noi accettiamo un grande beneficio che si voglia fare al paese, ancorché ci vengano da uomini i quali non dividono le nostre opinioni politiche » (60).

Infine, un ultimo episodio parlamentare, tratto dalla complessa vicenda delle inchieste sulla Marina: la prima di esse, nel 1863, fu deliberata sulla base di una proposta dal volto asetticamente legislativo (61), mentre il deputato Pescetto, relatore della Commissione del Bilancio che aveva proposto lo svolgimento dell'inchiesta stessa, accennava con chiarezza all'esigenza « che luce si facesse sul sistema finanziario e sul sistema generale dei servizi del Governo », sperando che da tali accertamenti « il personale tutto dipendente del Ministero della Marina [sarebbe] risult[ato] ben superiore alla riputazione che il pubblico gli [anda]va facendo ». « Noi — proseguiva — sapevamo benissimo che nel proporvi un'inchiesta, nel motivarla avremmo sollevato delle gravissime suscettibilità, avremmo offeso [...] qualcuno dei più cari nostri amici », agitando « *questioni contro un ministro col quale ho sempre votato e col quale tuttora voterei, ciò nondimeno non ho esitato un sol momento* » (62).

La commissione, istituita nel 1863 e presieduta da Giovanni Lanza, tuttavia rinunciò all'indagine — lo si è detto al I capitolo — ritenendo di non poter svolgere l'inchiesta senza essere munita di adeguati poteri coercitivi. Nel 1870 venne istituita una commissione governativa (63) che, evidentemente, formulò delle conclusioni non

---

legge n. 4579 del 3 settembre 1868 »; così CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. 34.

(60) DE SANCTIS, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 marzo 1868, p. 4771.

(61) « La Camera delibera di nominare una Commissione d'inchiesta composta di quindici deputati eletti dal suo Presidente, col mandato d'indagare le condizioni attuali della marina militare e mercantile, di avviare alle convenienti riforme, e riferire entro il primo semestre del 1864 » in A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 maggio 1863, p. 6583.

(62) F. G. PESCIETTO, *ivi*, p. 6856.

(63) « La commissione fu governativa ma ne fecero parte numerosi parlamentari e le sue conclusioni furono oggetto di dibattito alla Camera » il 2 maggio 1871; così

particolarmente lusinghiere nei confronti dell'operato del Ministero della Marina:

« Ora ecco — le parole sono del deputato Maldini — come il Ministero della marina ha creduto di provvedere: pubblicando cioè un resoconto generale contro le asserzioni di una Commissione nominata dallo stesso Ministero della marina. Questo è un fatto nuovo, io credo, nella storia delle inchieste, tanto più che si è risposto alla Commissione con certe frasi che non voglio qualificare in questo recinto, ma che certo non dimostrano il rispetto degli impiegati del Ministero della marina verso una Commissione nella quale c'era nientemeno che l'onorevole presidente che in oggi dirige le nostre discussioni; c'erano due consiglieri attuali della corona, c'erano altri membri di quest'Assemblea che sono rispettati da tutte le parti della Camera, c'erano tre ufficiali ammiragli della marina, uno dei quali è membro dell'altro ramo del Parlamento e presidente del Consiglio superiore di marina, e gli altri due ammiragli che erano in quella Commissione comandano ora due dipartimenti marittimi » (64).

« In questo resoconto giustificativo [...] il Ministero della marina » spiega « nel seguente modo [...] la questione dei documenti che non furono rimessi alla Commissione d'inchiesta e che invece si trovano stampati in quest'opuscolo. Si dice nel medesimo che tali documenti non ci furono comunicati “perché la richiesta non venne fatta all'ufficio da cui potevasi soddisfare, o non venne precisamente fatta” » (65).

« Ma, signori, in che tempi viviamo? Perché qui ci sarebbe un qualche epiteto molto severo da darsi a queste espressioni! Durante quei mesi io era addetto al Ministero della marina, e mi ricordo che, quando la Commissione d'inchiesta desiderava qualche documento, si chiamavano i capi di servizio e si diceva loro di fornire codesti documenti, premurandoli a farlo. *Ma invece moltissimi documenti non li abbiamo potuti avere, mentre vennero in luce pochi mesi dopo. Adunque ci erano; ma in quell'epoca, o non li hanno trovati, o non ce li hanno voluti dare; una delle due, non si sfugge da tale dilemma.* Io non voglio fare insinuazioni, ma credo sia piuttosto la seconda spiegazione che bisogna applicare a questo caso particolare, poiché mi ricordo come si sia fatta andare alle calende greche anche un'altra Com-

---

CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. XXIX.

(64) G.G.M. MALDINI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 2 maggio 1871, p. 1865.

(65) ID., *ivi*, p. 1866.

missione d'inchiesta, ben più importante di quella nominata dal Ministero della marina, cioè l'inchiesta parlamentare che il primo Parlamento italiano nel 1863 aveva nominata per esaminare le condizioni della Marina, la quale era presieduta dall'onorevole Lanza attuale Presidente del Consiglio dei Ministri. Ebbene, quella Commissione, dopo avere lavorato qualche poco ha dovuto, mi scusino i suoi membri, sfumarsi » (66).

### 2.3. Una « passeggiata trionfale »?

Dal confronto coi dibattiti parlamentari, dunque, non esce confortata neppure l'altra idea, sostenuta dai giuristi, secondo i quali le inchieste legislative potevano dar luogo soltanto a contegni collaborativi da parte delle istituzioni e dei cittadini coinvolti nelle attività delle Commissioni. Come se il manto di imparzialità che si attribuiva all'inchiesta legislativa, insieme alla sua costitutiva protensione al bene comune, non potesse alimentare reticenze, interessi contrari alla scoperta del vero o contegni apertamente ostili (67).

Lo notò polemicamente il deputato Alvisi in una delle numerose tornate nelle quali si discusse d'inchiesta agraria: delle inchieste svolte — disse — « rimane solamente la narrazione di una specie di passeggiata trionfale degli uomini politici i quali sono andati a raccogliere allori per tutta Italia » (68). Da questo punto di vista, la tortuosa storia delle inchieste sulla marina appare particolarmente rilevante. Non solo per la denuncia — che potrebbe costituire un fatto isolato — formulata da Maldini e citata alla fine del precedente paragrafo, ma per una vicenda più significativa.

Quello della partecipazione, zelante, sincera e convinta dei cittadini alle attività dell'inchiesta fu infatti l'argomento speso durante la discussione al Senato — lo si è già accennato — per affossare

---

(66) *Ibidem*; nella stessa direzione MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 393; estesamente: « Fino ad ora la sola Commissione d'inchiesta sulla marineria incontrò qualche resistenza da parte del potere esecutivo, giacché il ministro della marineria preferì comunicare ad esso soltanto per estratti i rapporti degli ispettori. Ma quella Commissione, se non avesse preferito dimettersi, avrebbe potuto recare la controversia innanzi alla Camera, arbitra suprema anche in siffatte questioni » (*ibidem*).

(67) In tal senso, però, C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, cit., pp. 113-115.

(68) ALVISI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 322.

il progetto di legge Pisanelli *Sulle inchieste parlamentari*. Ritenuto foriero di una indebita « confusione dei diversi poteri dello Stato » (69), quel progetto, che sostanzialmente attribuiva alle Commissioni di inchiesta — si è visto prima — gli stessi poteri del giudice istruttore in ambito penale, apparve alla maggioranza del Senato non solo pericoloso, ma sostanzialmente inutile (70). Sia la relazione dell'Ufficio Centrale incaricato di riferire sullo stesso, sia gli interventi durante la discussione parlamentare misero in luce come, nello svolgimento delle inchieste fino ad allora effettuate, non fossero state opposte resistenze di alcun tipo né da parte della popolazione, né da parte dei Ministeri e degli uffici pubblici in genere.

« Io — disse il senatore Ceppi, relatore dell'Ufficio centrale sul progetto Pisanelli — mi son fatto un dovere [...] di percorrere la voluminosa relazione relativa all'ultima inchiesta sul brigantaggio », dalla quale si evince che « i Commissari trovarono ovunque ossequio, deferenza e riverenza in ogni lato » (71). Come si potrebbe dunque — proseguiva — che

---

(69) *Relazione dell'Ufficio centrale I*, cit., p. 3.

(70) Il testo è pubblicato in Appendice; « Ha [...] creduto il Governo — disse Pisanelli presentando la legge alla Camera — che proponendo una legge sulle inchieste fosse suo obbligo di cansare il pericolo che questa legge diventasse argomento di conflitto tra i poteri dello Stato, e che perciò dovesse avere *l'unico scopo di assicurare alle Commissioni d'inchiesta tutti quei mezzi che sono necessari al compimento del loro mandato*. Era senza dubbio necessario assicurare alle Commissioni d'inchiesta i poteri per costringere i testimoni, per ordinare perizie, tutelare la loro dignità, garantire con sanzioni penali le prescrizioni corrispondenti ed indicare i magistrati competenti a pronunziarle »; così PISANELLI, nel presentare alla camera il suo progetto di legge, in *A.P., Camera dei Deputati* — sessione 1863 — documenti, progetti di legge e relazioni, *doc. 62*, pagina non numerata.

(71) L. CEPPI, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1493. Questi i toni usati, al riguardo dalla relazione Massari al termine dell'inchiesta sul brigantaggio: « Noi non vi ridiremo, o signori, le amorevoli ed entusiastiche dimostrazioni con cui le popolazioni meridionali festeggiarono la venuta della Commissione; tutte quelle manifestazioni [...] vennero largite con quella spontaneità di effusione e vivacità di espansione, che sono proprie a quelle popolazioni immaginose e sensibili [...] Nei trasporti della loro riconoscenza campeggiava quello stesso sentimento di fiducia nell'indestruttibilità dell'unità italiana, che dettò a voi, o signori, la risoluzione di ordinare apposite indagini sulle condizioni delle province napolitane » (p. 11). « Municipi, guardie nazionali, cittadini di ogni cetto e di ogni condizione gareggiavano nel tributare ossequio e fiducia alla rappresentanza nazionale, era una acclamazione senza posa al Re, al Parlamento, all'unità italiana » (p. 12). E « se queste ci paressero vane pompe, sterili

« dopo di aver fatto questo onore alle popolazioni meridionali, una nuova Commissione si portasse ora fra altre popolazioni, come mai si potrebbe fare loro il torto di dire: quelle furono sommesse e riverenti, ma quanto a voi abbiamo riconosciuto conveniente di venire armati del potere giudiziario e colla minaccia del mandato di cattura, del carcere, della reclusione e che so io? Non si può giustamente supporre né che sia venuto meno altrove l'ossequio e la deferenza che si trovò nelle provincie meridionali, né che il prestigio delle Commissioni d'inchiesta sia caduto così in basso che bisognò ricorrere a disposizioni penali, perché siano riverite, ascoltate e secondate » (72).

Fu il Senatore Cadorna — viceversa favorevole alla approvazione del progetto di legge, pur con alcuni emendamenti, da lui stesso proposti, orientati a temperare l'intensità dei poteri coercitivi attribuiti alle Commissioni d'inchiesta (73) — a definire questo tipo di argomentazione, più volte ripetuta nel corso della discussione, un comodo « mezzo oratorio » (74) astutamente posto sul tappeto per riconoscere, attraverso il richiamo al contegno collaborativo dei soggetti privati e pubblici coinvolti nell'inchiesta, la possibilità da parte del Governo di opporre il segreto su fatti e documenti che, a suo giudizio, dovevano mantenersi riservati. Le posizioni contrarie alla legge non sostennero, peraltro, l'assoluta inviolabilità del segreto; semplicemente sulle ragioni legate alla opposizione dello stesso,

---

e convenzionali onoranze, noi non ne faremmo motto alla Camera »: se ne viene fatta menzione è per dire che risultarono « quelle provincie, al pari delle altre, comprese profondamente dal pensiero dell'unità nazionale, e devotissime alla monarchia costituzionale nella quale quella unità si compendia e s'incarna » (p. 13); sono passaggi tratti da *Il brigantaggio nelle province napoletane*, cit., alle pagine riportate tra parentesi. Sottolineano invece le fortissime resistenze opposte alla commissione dalla popolazione locale sia RICCARDI, *Le commissioni d'inchiesta sul brigantaggio postunitario*, cit., che PEDIO, *Inchiesta Massari sul brigantaggio*, cit.

(72) CEPPI, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1493; nello stesso senso anche l'intervento del senatore G. DE FORESTA, in A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 9 giugno 1864, p. 1526 e la *Relazione dell'Ufficio centrale II*, cit., pp. 6-8.

(73) Gli emendamenti, presentati da Vacca e Cadorna (e leggibili nell'Appendice) furono esaminati dall'Ufficio centrale del Senato che tuttavia rimase fermo nel contestare il « bisogno » e la « convenienza d'una legge generale sulle inchieste parlamentari »; è un passaggio tratto dalla *Relazione Ufficio centrale II*, cit., p. 2.

(74) C. CADORNA, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1498.

il Governo doveva riferire alla Camera che avrebbe poi scelto se attivare i rimedi politici a sua disposizione, ivi compresa una manifestazione di sfiducia <sup>(75)</sup>.

Non si trattava insomma, come affermò l'Ufficio centrale, di approvare una legge che avrebbe messo in dubbio il rispetto di cui dovevano godere le istituzioni rappresentative, ma di riportare sul territorio delle soluzioni politiche la relazione tra Parlamento inquirente e Governo. Del resto, fuori da questa prospettiva, l'argomento della collaborazione spontanea di cittadini e istituzioni, appariva del tutto infondato proprio in relazione alle circostanze che avevano portato alla presentazione del disegno di legge Pisanelli, circostanze che Cadorna non mancò di ricordare dinanzi a un'Aula apparentemente ignara <sup>(76)</sup>. Quel disegno di legge era infatti stato presentato in seguito a un episodio specifico — cui si è già fatto riferimento — rappresentato dalla richiesta di adeguati poteri coercitivi formulata dalla commissione di inchiesta sulla marina istituita nel 1863 e presieduta da Lanza. Il progetto Pisanelli nasceva dunque da qui, dalla concreta vicenda di una commissione che decise, nel luglio del 1864, di rinunciare al mandato evidentemente scoraggiata, nello svolgimento dei propri lavori, da comportamenti assai poco solleciti e collaborativi <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(75)</sup> Cfr. *Relazione Ufficio centrale I*, cit., p. 5.

<sup>(76)</sup> Sulle tappe di tale vicenda, v., al precedente capitolo, il §. 2.1; v. anche CADORNA, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, p. 1496; sulla sorte del progetto di legge Pisanelli che si « arenò nelle placide acque senatorie », v. anche ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 153.

<sup>(77)</sup> Per le motivazioni che spinsero Lanza a rinunciare, a nome dell'intera commissione, al mandato v. *retro*, cap. I, §. 2.1. Le stesse difficoltà, peraltro, furono denunciate, anni dopo, dai commissari per l'inchiesta agraria, concordi nel segnalare il « cammino spinoso e duro » (E. Morpurgo) che avevano dovuto intraprendere nelle province del Regno, percorse da una « diffidenza accentuata verso i commissari » (A. Damiani), diffidenza che aveva reso difficile « persuadere la maggioranza degli interessati, che queste ricerche sono unicamente dirette al loro interesse e pel loro beneficio » (G.A. Angeloni). I riferimenti a Morpurgo sono tratti da *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 25 aprile 1883, durante il dibattito sul disegno di legge *Aumento della somma assegnata per l'inchiesta agraria e proroga del termine per compirla*, p. 2772. Le impressioni degli altri commissari, i cui nomi sono stati indicati tra parentesi, sono invece tratte da *Inchiesta Jacini — Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* — vol. I. — *proemio del presidente (Stefano Jacini) — Comunicazioni dei*

Da questa selezione, seppur stringata, di interventi parlamentari, emerge dunque un quadro particolarmente mosso e articolato delle circostanze che potevano concorrere a determinare volto e finalità dell'inchiesta parlamentare. Di un istituto che quindi confermava in pieno — sebbene per ragioni diverse da quelle individuate dalla scienza giuridica — il suo legame col sistema di governo parlamentare, inteso come sistema alimentato dalla costante e necessaria dialettica tra esecutivo e legislativo e che, all'interno di essa, forgiava non solo gli spazi della collaborazione, ma anche quelli della concorrenza o delle utilizzazioni considerate improprie (ma politicamente sensate?) delle inchieste. Dal peso delle voci locali, raramente espressione, in questi casi, del tanto deprecato attaccamento al campanile, passando per la possibilità che il sostegno dato a una inchiesta si distanziasse dagli orientamenti espressi dal proprio schieramento politico, fino alla istituzione di commissioni concorrenti, ad affiorare è un complesso di questioni il cui significato puntuale può essere ricostruito solo da indagini attente ai retroterra politico-istituzionali delle differenti inchieste.

Ai fini di questo lavoro, il richiamo ai citati episodi della vita parlamentare serve invece a mettere in tensione le immagini delle inchieste legislative risultanti dalle discussioni nelle Camere con quelle, assai più lineari, veicolate dal discorso giuridico. Per dir meglio: da quel lato del discorso giuridico che espressamente ripudiò la prospettiva di una definizione meramente giuridica dello Stato parlamentare sostenendo l'idea della necessaria relazione tra dimensione giuridica e dimensione politica; quest'ultima, tuttavia, non sembra ricavasse le proprie condizioni di cittadinanza all'interno del modello 'Stato parlamentare' dal piano della effettività istituzionale.

Solamente « agli occhi del volgo », infatti, la politica poteva apparire semplice « metodo di riescire, pratica abilità, nudo fatto senza ideali, strategia di Ministero o di Assemblee », ma la « vera politica » era « ben altro: non soffoca, alimenta le istituzioni, e le trasforma e le ritempra e le muove [...] Il gergo ha potuto restringere il valore della Politica nell'azione esclusiva di Gabinetti, di Parla-

---

*singoli commissari — Documenti diversi — Processi verbali delle adunanze della Giunta — Generalità sull'Italia agricola*, Roma, Forni, 1978 (ristampa anastatica del volume, dall'identico titolo, edito nel 1881), rispettivamente a p. 43 e p. 57.

menti, o di Comizii: ma essa non è parte, è tutto, rappresenta la vita stessa dello Stato. È però che in uno Stato veramente costituzionale non possono separarsi i problemi politici dai giuridici: che già nelle scienze morali il separare è confusione, come il distinguere è accordo » (78).

Se dunque la stessa politica fu una dimensione declinata in senso fortemente prescrittivo, ossia tematizzata con riguardo prememente al 'dover essere', la distanza tra il tenore del dibattito parlamentare e le riflessioni di quei giuristi, che pure sostennero « l'intimo legame esistente tra il diritto costituzionale e la politica » (79), è utile a specificare in due direzioni ulteriori il ruolo giocato dai riferimenti a un certo modello di Stato.

Perché esso riuscisse a mantenere intatta la sua centralità, era infatti necessario riuscire a distinguere tra ciò che concorreva a disegnarne le strutture portanti e ciò che, invece, non partecipava a tale, decisiva, funzione definitoria. Ed era quest'ultimo il solo piano — contingente e mutevole — che poteva accogliere e mostrare anche importanti difetti di funzionamento, incapaci tuttavia di intaccarne l'identità e perciò suscettibili di essere corretti dall'opera progressiva del tempo, come dal lavoro dei giuristi, che di quel modello, della sua ortodossia e delle sue necessarie linee di sviluppo, ambivano ad accreditarsi quali custodi privilegiati.

Considerato poi che le inchieste parlamentari vennero ritenute, persino dagli autori che destinarono a esse un'attenzione marginale, un portato tipico dello Stato parlamentare, un attributo che dunque concorreva a definire, di quello Stato, identità e strutture, sembrava indispensabile riuscire ad attribuire all'inchiesta parlamentare determinate caratteristiche.

Al riguardo, non è forse azzardato sostenere che la depurazione delle inchieste legislative da ogni riferimento al piano del conflitto — tra poteri, tra poteri e cittadini — fosse funzionale a soddisfare esigenze diverse ma complementari. Per un verso, infatti, quelle inchieste, che non sembravano sollevare direttamente il problema della relazione del Parlamento con gli altri poteri, si prestavano

---

(78) ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 393.

(79) BRUNIALTI, *Libertà e democrazia — studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1880<sup>2</sup>, p. 30.



meglio delle altre a fondare, in via generale, la definizione dell'istituto 'inchiesta parlamentare' e a tracciarlo nel modo più idoneo a suffragarne l'utilità. Ovvero scorgendo in esso una risorsa incaricata di accrescere il tasso di trasparenza dell'ordinamento, la risorsa chiamata a far affiorare un orizzonte, disteso e piano, di oggettività dalla cui conoscenza avrebbe tratto vantaggio l'intero sistema. Quella depurazione poteva insomma servire a definire e mettere in sicurezza il volto 'normale' delle inchieste, lasciando aperta la possibilità, ma solo a partire da qui, di incresparsi il quadro interpretativo in riferimento alle altre categorie di inchieste (personali e politiche) che viceversa imponevano di affrontare il problema della relazione reciproca tra poteri. Anche tale relazione — lo si vedrà nel prossimo capitolo — si nutriva del contrappunto tra modello e prassi, ma, per dir così, a proporzioni invertite: perché in questo caso sarà il pensiero giuridico, più che il dibattito parlamentare, a drammatizzare il problema delle utilizzazioni (ritenute) distorte delle inchieste. L'originaria delimitazione identitaria, tracciata con riferimento specifico alle inchieste legislative, diventava allora indispensabile per scongiurare il rischio che il piano delle utilizzazioni improprie riuscisse a intaccare la bontà del modello 'Stato parlamentare' e, con esso, la stessa validità dell'istituto dell'inchiesta.

Per l'altro verso, e contemporaneamente, la raffigurazione pacificata di cui furono fatte oggetto le inchieste legislative contribuiva con ogni probabilità a mettere in sicurezza il modello anche su un altro fronte, quello della questione sociale. Molte di esse, infatti, ebbero a oggetto indagini che affondavano le proprie radici in più o meno incalzanti mali sociali, rispetto ai quali era particolarmente rassicurante riferirsi a un territorio di oggettività indiscutibili, l'unico capace di corroborare la capacità dello Stato liberale di assorbire (e distendere) nel proprio tessuto istituzionale la marea montante del disordine e del disagio sociale.

### 3. *Inchieste e riforma: la scuola dei fatti.*

#### 3.1. *Il metodo di osservazione.*

Inchieste legislative e riforme furono considerate le facce complementari dello stesso orizzonte concettuale: le inchieste — si

diceva — vengono disposte soprattutto per « raccogliere tutti quei materiali, elementi e conoscenze che si ravvisano necessarie per [...] rendere l'opera legislativa sempre meglio rispondente ai nuovi bisogni sociali » (80); non stupisce pertanto che questo nesso fosse evidenziato con particolare riferimento al volto « economic[o] e sociale » delle inchieste, volto 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 » (81). « Quando si manifesta[va] il bisogno di una riforma, quando la coscienza pubblica la impone[va] » spettava quindi al « legislatore [...] studiare, interrogare, mettere assieme tutte le notizie che gli e[ra] dato raccogliere » (82).

Tuttavia, malgrado queste premesse, generalmente condivise, l'attenzione dei giuristi per il legame tra inchiesta e riforma (sociale), tendeva a esaurirsi nella dichiarata esistenza di tale legame. Benché a esso venisse riconosciuta la capacità di contribuire a tracciare, non solo i confini, ma la stessa fisionomia dell'istituto, erano assenti, nei passaggi dei testi dottrinali espressamente dedicati alle inchieste, approfondimenti specifici dedicati a quelle indagini che, più di altre, portarono allo scoperto la distanza tra « paese legale » e « paese reale », restituendo il volto di una nazione percorsa da imponenti diseguaglianze geografiche, sociali ed economiche.

Non mancarono, val la pena notarlo, eccezioni, anche notevoli. Una su tutte: la *Storia costituzionale del Regno d'Italia* di Gaetano Arangio Ruiz, anno 1898 (83). Nel corposo volume, pubblicato allo scoccare dei cinquant'anni di vita dello Statuto albertino (e nella fase già declinante dell'ottimismo liberale), l'illustre autore dedicava uno spazio non marginale proprio alle grandi inchieste del secondo

---

(80) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 497. Plaudì alle inchieste legislative rivolte a « porre in luce la condizione dei ceti, delle classi sociali », anche C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, cit., p. 105.

(81) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 197.

(82) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 521.

(83) ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, cit.

Ottocento <sup>(84)</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, del mezzogiorno ecc. — che valsero a determinarne lo svolgimento. A emergere dalla sua ricostruzione era un affresco della vita politica italiana tardo-ottocentesca nel quale il riferimento, anche puntuale, alle singole vicende, ai singoli dibattiti parlamentari, venne 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 profilo decisivo per misurare il livello di civiltà istituzionale di un paese. La conclusione che l'autore ne traeva era 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, nell'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, nelle 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>(85)</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 Arangio Ruiz — 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

---

<sup>(84)</sup> Arangio Ruiz dedica, in particolar modo, attenzione all'inchiesta sulla pubblica sicurezza in Sicilia del 1875-76 e all'inchiesta agraria Jacini del 1877 (ivi, pp. 282 ss.).

<sup>(85)</sup> Ivi, p. VIII.

una o più persone » (86). 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 (87).

Per lo più assente dai testi degli altri giuristi espressamente dedicati alle inchieste, questo contrappunto tra interventi repressivi e interventi riformatori fu invece ben presente nelle discussioni parlamentari. Di particolare rilievo, come è facile immaginare, furono gli accesi dibattiti che affiancarono le due inchieste legate — negli esiti o nello svolgimento — alla approvazione di altrettanti provvedimenti normativi dallo spiccato carattere repressivo: la c.d. legge Pica, proposta e discussa al termine dell'inchiesta sul brigantaggio (88), e il testo unico di pubblica sicurezza che dette luogo — lo si è già detto — alla proposta di inchiesta sulle condizioni della Sicilia. Dalla voce dei deputati contrari all'approvazione di quelle leggi ritenute eccezionali, la dichiarata convinzione che le misure proposte fossero idonee più a inasprire, che a contenere, i fenomeni criminosi presenti nelle zone interessate dalle inchieste, non servì soltanto a sollevare il problema dei « gravissimi errori [...] commessi dagli uomini mandati colà a governare » (89), ma anche a denunciare

---

(86) Ivi, p. 313; v. anche L. CARLASSARE, *Introduzione* alla ristampa di ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. XII.

(87) ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 304.

(88) Su cui v. M. SBRICCOLI, *La commissione d'inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica* (1988), ora in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia — Scritti editi e inediti (1972-2007)*, I, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 467 ss.

(89) Quelle citate sono le parole, pronunciate, al termine dell'inchiesta sul brigantaggio e in occasione della discussione della legge Pica, dal deputato Giuseppe AVEZZANA: di origini piemontesi, garibaldino, seduto sugli scranni della sinistra parlamentare, si dichiarò « nemico [...] di ogni legge eccezionale » e contrario « a quell'inumana e atroce disposizione che dura da due anni », « la fucilazione sommaria », disposizione che la legge Pica sostanzialmente confermava e « nella quale il Governo pare[va] ripon[esse] ogni speranza di salvezza »; si tratta di passaggi leggibili in A. P., *Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 31 luglio 1863, rispettivamente a p. 1698 e p. 1697. Nello stesso senso, anche il suo intervento nella tornata del 1 agosto 1863, p. 1789. Per la ricostruzione della movimentata vicenda biografica e politica del deputato, eletto nel 1861 nelle

l'assenza di adeguati interventi riformatori, gli unici che avrebbero potuto incidere a fondo sulle cause della delinquenza e del degrado, senza recare ingiuria « alla civiltà dei tempi ed all'indole della nostra rivoluzione »<sup>(90)</sup> risorgimentale.

Non che, nei discorsi dei giuristi, il tema della relazione tra Stato e società venisse trascurato; semplicemente, quello delle inchieste fu ritenuto il varco teorico chiamato a dichiarare, ma non ad approfondire, il rapporto, che pur si dichiarava centrale, tra inchieste e riforme. Senza che questo, tuttavia, esprimesse, di necessità, un ridotto interesse per i problemi, in senso lato, sociali. Alcuni degli autori che riservarono attenzione al tema delle inchieste furono infatti gli stessi che, in vario modo, accettarono di misurarsi con gli interrogativi sollevati dalla questione sociale, diventando talora promotori di progetti e leggi sensibili a questo tipo di problemi<sup>(91)</sup>.

---

fila della Sinistra, v. L. LERRO, voce *Giuseppe Avezzana*, in « Dizionario biografico degli Italiani », vol. 4, 1962, specialmente le pp. 2-3 (v.i.). « Osservando il contegno governativo nelle province meridionali, io deduco che non si faccia altro che la guerra ai liberali unitari a vantaggio dei nostri comuni nemici [...] Io del resto sono per coscienza contro la pena di morte, sono contro le leggi eccezionali [...] »; così F. DE BONI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 1 agosto 1863, p. 1796.

<sup>(90)</sup> In questo senso invece il deputato C. VARESE, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 31 luglio 1863, p. 1702. Convinto che il brigantaggio fosse un « male congenito, cronico, ereditario, ribelle appunto come il principio canceroso di certi sangui » (ivi, p. 1698) e convinto altresì che per « un concorso fatale di circostanze » (ivi, p. 1698), parte degli uomini del mezzogiorno « inclina[ssero] naturalmente al brigantaggio », anche per effetto delle tante e proterve dominazioni da quelle terre subite (ivi, p. 1699), prospettò all'Assemblea un esteso piano di interventi pubblici reputati idonei al riscatto delle province colpite dal brigantaggio: costruzione di strade rotabili e ferrate; sottrazione dei « figli del popolo » all'« influenza velenosa e micidiale dei preti »; educazione all' « amore del lavoro » e al « rispetto della proprietà » non meno che delle « leggi » (ivi, p. 1702). Ritenne parimenti — si è detto prima — che le misure di pubblica sicurezza proposte dal Governo nel 1875 fossero inadeguate a migliorare le condizioni dei territori funestati da fenomeni criminali diffusi, la Commissione incaricata di esaminare il relativo progetto di legge, commissione da cui si originò la proposta di svolgere un'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia; sul punto v. *Relazione della commissione composta dei deputati Depretis (presidente e relatore), La Porta (segretario)*, cit., specialmente p. 27 e pp. 38 ss.

<sup>(91)</sup> V., a es., ARCOLEO, *Diritto e politica*, discorso inaugurale dell'anno accademico a Napoli, letto il 16 novembre 1883, in ID., *Opere*, cit., vol. II, *Uomini e tempi*, Milano, Mondadori, 1932, pp. 197-218 e ID., *Forme politiche e riforme sociali*, cit. Sul fronte dell'impegno riformatore diretto, Carlo Francesco Ferraris ebbe, a esempio, un ruolo di

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 (1880-1883)<sup>(92)</sup>, ma che costituì « forse il più consistente tentativo di organizzazione culturale non allineato con le prospettive suggerite dei sostenitori del

---

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., C. F. FERRARIS, *Provvedimenti per gli infortuni sul lavoro*, in « Rivista di diritto pubblico », II, 1890, pp. 441 ss. e ID., *I provvedimenti per gli infortuni sul lavoro alla Camera dei deputati*, ivi, pp. 773 ss.). 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; così P. BENEDEUCE, voce *Carlo Francesco Ferraris*, in « Dizionario biografico degli italiani », vol. 46, 1996, p. 715.

<sup>(92)</sup> Del foglio era direttore Carlo Francesco Ferraris; nel comitato di redazione sedevano: Giorgio Arcoleo (che pubblicò sull'*Annuario* — lo si è già citato a più riprese — il suo estesissimo saggio sulle inchieste parlamentari), Attilio Brunialti, Emilio Brusa, Antonio Buccellati, Vittorio Ellena, Maggiorino Ferraris, Carlo F. Gabba, Odoardo Luchini, Luigi Palma, Giuseppe Ricca-Salerno, Ercole Vidari e Cesare Vivante. Per il legame tra questa rivista e il *Verein für Socialpolitik* di Wagner, di cui lo stesso Ferraris si reputava allievo, v. 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, pp. 18-19. « 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 (ivi, p. 22). Si sofferma a lungo sulla figura di Ferraris, ritenendola emblematica di quel connubio tra protezionismo e interventismo autoritario che caratterizzò buona parte dell'intellettualità postunitaria e che si espresse anche attraverso la celebrazione del ruolo delle inchieste, oggetto di un vero e proprio « trasporto febbrile » da parte della « classe dirigente italiana » del tempo, S. LANARO, *Nazione e lavoro — Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia, Marsilio, 1979, pp. 182 ss. Per una ricostruzione, più generale, del timbro — moderato — del riformismo europeo secondo Ottocentesco nelle sue traduzioni giuridiche, v. P. GROSSI, *La scienza del diritto privato — una rivista progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*, Milano, Giuffrè, 1988 e il numero monografico dei « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », 3-4, 1974-1975, dedicato a *Il socialismo giuridico. Ipotesi di lettura*.

metodo giuridico»<sup>(93)</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>(94)</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>(95)</sup>, professionale: pur sostenendo che diritto, economia, politica fossero ambiti diversi, attraverso la rivista si esprime la convinzione che i

---

<sup>(93)</sup> FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo* (1986), ora in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., I, p. 347.

<sup>(94)</sup> MOZZARELLI, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., 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 MOZZARELLI-S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia, Marsilio, 1981.

<sup>(95)</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 fluidità 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. Proprio Ferraris affermò, dalle pagine dell'*Annuario* 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. BENEDEUCE, 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, Claudiana, 2008; per il legame di Ferraris con «La Riforma sociale» e con il 'socialismo liberale' di cui volle essere espressione la prima serie della rivista (1894-1896), v. sempre MALANDRINO, *Socialisti liberali. Precursori di un'idea*, in ID. (a cura di), *Una rivista all'avanguardia — La «Riforma sociale» 1894-1935 — Politica, società, istituzioni, economia, statistica*, Firenze, Olschki, 2000, pp. 62 ss.

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” » (96). 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 'scientificamente', 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 » (97).

Aspirazioni di tenore non dissimile furono formulate, un decennio dopo, dalle pagine di apertura di un altro, e più longevo (pubblicò fino 1935) (98), foglio periodico, sintomaticamente intitolato *La riforma sociale*, foglio che si proponeva, « per quanto e[ra] nei suoi mezzi, per quanto le difficoltà dell'ambiente lo consent[issero], non solo di contribuire al progresso degli studi, ma, e più ancora, d'influire sull'indirizzo delle idee e sulle tendenze sociali del nostro paese » (99). Animati dalla convinzione che la scienza dovesse riuscire a parlare a un pubblico vasto (100), i direttori de *La riforma*

---

(96) MOZZARELLI, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., pp. 17-18; le parole citate tra “ ” sono del Direttore della rivista Carlo Francesco Ferraris.

(97) Ivi, p. 19.

(98) Per la ricostruzione delle diverse serie in cui si articolò la vita della Rivista che a partire dal 1900 vide la prevalenza della figura di Luigi Einaudi (che dal 1908 diventò anche formalmente il Direttore) e di un indirizzo più marcatamente liberal-liberista, v. M. SCAVINO, *Lavoro, socialismo, democrazia. La nascita della Rivista e la direzione di F.S. Nitti*, in *Una rivista all'avanguardia*, cit., pp. 28-31.

(99) *Presentazione* (non firmata), in « *La riforma sociale* », I, 1894, pp. 10-11; sulla genesi e le caratteristiche di questo foglio, nato dalla « rilevazione e [dalla] trasformazione della fiorentina *Rassegna di scienze sociali e politiche* » v. il volume collettaneo curato da MALANDRINO, *Una rivista all'avanguardia*, cit.; le parole citate sono tratte dall'introduzione, a firma del curatore, p. XV.

(100) I temi dovevano essere trattati « in una forma facilmente accessibile. Non vi è grande e complessa questione la quale non possa essere esposta in tal modo da interessare i lettori. In Italia invece si è seguito e si segue, fatte poche e notevoli eccezioni, una via opposta: nel linguaggio volgare *oscuro* è diventato sinonimo di *profondo* e chi non è profondo, cerca almeno di essere oscuro » (ivi, p. 6); non fu tuttavia incoraggiante il



*sociale*, un giovanissimo Francesco Saverio Nitti e Luigi Roux, che ne era anche l'editore, immaginarono la loro rivista come progetto culturale aperto, capace di ospitare idee e punti di vista differenti, senza escludere neppure le « nuove dottrine socialistiche » (101). A emergere, dalle parole dei fondatori, come dalle riflessioni della maggioranza degli autori che collaborarono al foglio, fu il costante riferimento al metodo di osservazione, a un metodo che si voleva capace di tener lontano il discorso scientifico dagli estremi, reputati ugualmente infruttuosi, della speculazione pura e dell'empirismo.

E se il debito verso le scienze, che di quel metodo si servivano, fu prontamente dichiarato (102), allo stesso tempo fu respinta l'ipotesi del trapianto puro e semplice della cifra matematica o biologico-evoluzionistica sul terreno dei saperi socialmente orientati: un po' di « ingratitude [...] in famiglia » appariva infatti « necessaria » (103) per ritagliare alle nuove scienze sociali un proprio e

---

bilancio che al riguardo formulò Nitti nel 1896 che, pur dicendosi soddisfatto della Rivista, ritenne che essa non fosse sufficientemente letta e diffusa presso il pubblico non specialistico; sul punto, v. SCAVINO, *Lavoro, socialismo, democrazia*, cit., pp. 24-25.

(101) *Presentazione*, cit., p. 6; sul rapporto tra l'ispirazione della prima serie della rivista (1894-1896) e le idee socialiste nonché per una ricognizione della storiografia in materia, v. MALANDRINO, *Socialisti liberali. Precursori di un'idea*, cit., *passim*, ma specialmente pp. 38-53; interessante è anche la lettura della missiva che Nitti indirizzò ad Achille Loria il 12 febbraio del 1894 nella quale annunciava l'inizio delle pubblicazioni della rivista e l'impostazione che la stessa avrebbe avuto; il testo della lettera si può leggere in SCAVINO, *Lavoro, socialismo, democrazia*, cit., pp. 7-8.

(102) « se i teoremi di Euclide, così luminosamente dimostrati e così generalmente accettati, avessero avuto dei rapporti con la costituzione sociale, sarebbero ancora considerati come delle ipotesi controverse. E questa sottile arguzia spiega meglio di ogni altra cosa il debole progresso delle scienze sociali [...] Nelle scienze naturali la ricerca conserva sempre il suo carattere obiettivo: un uomo può credere a Darwin, alle trasformazioni delle specie organiche o può conservare invece l'antica credenza nei tipi fissi. Ma se egli avrà osservato obiettivamente i fenomeni sottomessi al suo esame, avrà fatto sempre opera utile e feconda » (*Presentazione*, cit., p. 2). Quindi « la via che ci resta da seguire è assai chiara. Bisogna rinunciare alla vecchia intransigenza, che ha contrassegnato finora le scienze sociali, e guardare, come Goethe si proponeva per scopo della sua vita, tutti i lati delle cose » (ivi, p. 3).

(103) M. HAURIUO, *Lo stato attuale della scienza sociale in Francia*, in « La riforma sociale », I, 1894, p. 633. Chiarissimo nel celebrare i vantaggi delle « scienze sperimentali », che avevano prodotto « risultati splendidissimi », pur mettendo in luce le peculiarità legate allo studio del diritto, JONA, *Il metodo nello studio del diritto pubblico*, cit., pp. 22-23.

specifico *ubi consistam*. Peraltro, non aveva torto chi sottolineava, accanto ai vantaggi del metodo positivo, che non procedeva sulla « scorta dell'astrazione, ma dell'osservazione applicata alle condizioni reali [...] dei popoli », i rischi legati a quel metodo, non sempre capace di restituire la « complessità dei fenomeni » rilevati, e sovente influenzato dallo « stato mentale dell'osservatore » <sup>(104)</sup>.

Tuttavia — ed è rilevante notarlo — il riferimento alla necessità di « osserva[re] obiettivamente i fenomeni », di lasciare che « le voci delle cose ven[issero] a noi così come sono » <sup>(105)</sup> non fu tanto utilizzato per fondare una distinzione nitida tra il piano della ricognizione (obiettiva) dei fatti, e quello, successivo, della formulazione del progetto di riforma. Questa lettura avrebbe infatti lasciato campo libero a progetti e risposte di segno diverso o addirittura opposto, mentre attraverso la celebrazione dei vantaggi del metodo di osservazione si mirava a doppiare, o almeno così mi pare, un più consistente traguardo. Quel metodo riusciva infatti ad accreditarsi come viatico per la « verità » <sup>(106)</sup> solo se gli si attribuiva la capacità di sintetizzare — conferendo a esse il marchio della scientificità — le migliori intuizioni contenute in modelli di sviluppo antitetici. Serviva, in poche parole, a strutturare in senso fortemente valutativo il discorso scientifico, anzitutto indicando quali, tra le intuizioni circolanti, potessero definirsi fondate e perciò degne di abitare il presente e il futuro.

L'osservazione — e la Rivista stessa fu promotrice di molte indagini <sup>(107)</sup> — era dunque il riferimento che consentiva di fondare

---

<sup>(104)</sup> MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*, cit., pp. 207-208.

<sup>(105)</sup> *Presentazione*, cit., p. 10.

<sup>(106)</sup> *Ibidem*.

<sup>(107)</sup> « La Riforma sociale dedicò al mondo agricolo e a quello operaio circa cinquanta inchieste, che vennero pubblicate nel corso di un periodo pari alla prima metà della sua esistenza, corrispondente agli anni 1894-1911. Esse furono parte di un progetto di conoscenza delle condizioni della classe lavoratrice che era percepito come uno dei compiti precisi della nuova rivista [...] Dal punto di vista metodologico tali studi sono suddivisibili in tre categorie: le inchieste storico-sociali, le monografie di famiglie, le statistiche. Le prime costituiscono il gruppo più eterogeneo per quanto riguarda l'oggetto di indagine: l'approccio storico sociale è stato di volta in volta adottato per gettare luce su momenti di conflittualità particolarmente significativi, per illustrare aspetti della condizione operaia poco o male conosciuti in precedenza, per suffragare l'adozione di provvedimenti di riforma e di tutela. Le monografie di famiglie riguardano

e legittimare la via mediana della riforma, la via di un progresso necessario, ma ragionato e ragionevole, che valeva, come tale, a mettere fuori gioco altre due voci estreme, la voce di chi predicava la conservazione a oltranza ma anche quella di chi auspicava « mutamenti immediati e sconvolgimenti profondi »<sup>(108)</sup>. Era dunque considerando le « esigenze irresistibili del movimento e del progresso » che « la storia, senza proporsi altro scopo e altro fine che il profitto che deriva dalla verità, lavora[va] in un modo segreto e sicuro per la grandezza della patria e allo stesso tempo al progresso del genere umano »<sup>(109)</sup>.

Da un simile punto di vista, il riferimento alle inchieste valeva a corroborare e specificare questo legame tra osservazione e riforma: considerate un formidabile antidoto all'immobilismo e, ancor più, alla rivoluzione nel loro essere espressione di uno Stato interessato a conoscere il paese, le inchieste apparivano tra gli strumenti più appropriati a realizzare un « censimento » della « costituzione economico-sociale » dell'Italia « così varia da regione a regione, e [pur] così ignorata » da un Parlamento ancora troppo aduso a « far le leggi in base a postulati dottrinarî e sul falso presupposto di una identità

---

per lo più nuclei domestici di contadini, salvo due rilevanti inchieste condotte l'una a Torino, l'altra a Milano, che utilizzano schede di famiglie operaie. Le statistiche infine misurano fatti quantificabili, come gli scioperi, i salari o la tipologia delle abitazioni»; così P. AUDENINO, *L'indagine sociale sull'Italia: le inchieste sul mondo rurale e sulla popolazione operaia*, in *Una rivista all'avanguardia*, cit., pp. 215-216.

<sup>(108)</sup> *Presentazione*, cit., p. 2; è Schiera, con la consueta acutezza, a rilevare come la diffusa aspirazione del secondo Ottocento a pervenire a una « elaborazione scientifica della prognosi », coinvolgesse non solo le riflessioni sulla riforma, ma anche quelle, marxiste, sulla rivoluzione, ugualmente interessate a indicare « soluzioni valide per tutti e, a tale scopo, scientificamente fondate »; v. SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, cit., pp. 68-69.

<sup>(109)</sup> Si tratta delle parole con cui Gustave Monod teneva a battesimo, nel 1876, la *Revue Historique* a conferma di un diffuso modo di sentire che travalicava le frontiere italiane; si tratta di un passaggio leggibile in BEDARIDA, *Società e politica*, cit., pp. 45-46. Benché — nota Bedarida — più di un baluardo del liberalismo cominciasse a mostrare, dagli anni Settanta, le prime crepe, « il discorso che la società tiene su se stessa è un discorso pieno di una fiducia pressochè illimitata nell'avvenire [...] In questo contesto, due scienze, strettamente legate ai temi e all'evoluzione [...] servono come discipline-guida e si rendono garanti, con la loro autorevolezza, dell'interpretazione del divenire: la biologia e la storia [...] Quanto alla storia [...] essa intende unire indipendenza critica e servizio alla collettività » (*ibidem*).

di condizioni nelle varie regioni » (110), col rischio di rimettere « a nuove sofferenze nazionali e sociali la cura di ottenere violentemente dai legislatori ciò che ora la scienza modestamente e pacificamente domanda » (111). La disponibilità a far luogo a inchieste e a disporre interventi riformatori sulla base delle conoscenze da esse offerte, serviva insomma a togliere « credito a quella voce che fatalmente circola[va], e si e[ra] già insinuata nelle masse della nostra popolazione, che, cioè, per ottenere qualche vantaggio dal Governo attuale » fosse « necessario manomettere le pubbliche e le private proprietà, perturbare ogni ordine di cose, minacciare all'Italia il finimondo » (112).

Le inchieste potevano poi rappresentare il terreno ideale per testare la bontà e l'utilità della statistica, di questa scienza, ugualmente nuova e ugualmente obiettiva, chiamata a trascrivere e ad aggregare la moltitudine dei dati raccolti, fornendo quasi una dimensione sinottica delle verità che si chiedeva all'inchiesta di portare in superficie:

« 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; dimostrano la verità della massima che dice che nel Governo rappresentativo sia il paese che governa il paese » (113).

Le inchieste, dunque — a dirlo è Morpurgo, uno dei commissari dell'inchiesta agraria — sembravano fornire il destro per una autentica « interpretazione sociale della statistica » (114), per una sua utilizzazione in funzione spiccatamente riformatrice.

---

(110) C. F. FERRARIS, *Professioni e classi e loro rilevazione statistica*, in « La riforma sociale », I, 1894, p. 631.

(111) *Ibidem*.

(112) Così SERRA durante la discussione relativa all'inchiesta sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tomtana del 29 maggio 1868, p. 6328.

(113) PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 7.

(114) È MOZZARELLI (*L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., alle pagine indicate, di seguito, tra parentesi) a soffermarsi sul legame tra inchieste e statistica, facendo particolare riferimento a due figure — Boselli e Morpurgo, appunto — che parteciparono ai lavori dell'inchiesta agraria e che pubblicarono sull'*Annuario*, di cui erano

Spettò, ancora una volta, al dibattito parlamentare articolare complicare i riferimenti alle virtù delle rilevazioni statistiche: lamentandone la carenza, ove ritenute necessarie a fotografare la reale situazione dei fenomeni indagati <sup>(115)</sup> ma anche sottolineando i

---

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, appunto, un convinto sostenitore della « interpretazione sociale della statistica » (*ibidem*). Fu anche l'autore del ponderoso volume, *La statistica e le scienze sociali*, Firenze, Successori Le Monnier, 1872. Per un inquadramento storiografico sul legame tra scienze sociali e statistica, v. il ricco numero monografico dei « Quaderni storici » (XV, 1980, pp. 765 ss.) curato da ROMANELLI; v. anche M. LUNGO-NELLI, *Tra industria e burocrazia: gli esordi della statistica industriale in Italia*, in « Studi storici », 28, 1987, pp. 277 ss.; F. BARBANO-G. SOLA, *Sociologia e scienze sociali in Italia. 1861-1890*, Torino, Angeli, 1985; D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica italiana dall'Unità al fascismo*, Torino, Pluriverso, 1992 e, con particolare riguardo al ruolo riconosciuto alla statistica da *La Riforma sociale* di Nitti e Roux, ID., *I numeri di una società dinamica. La scienza statistica e i suoi cultori*, in *Una rivista all'avanguardia*, cit., pp. 247 ss. Di particolare interesse le osservazioni di 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; cfr. PATRIARCA, *Patriottismo, nazione e italianità nella statistica del Risorgimento*, in A. M. BANTI-R. BIZZOCCHI (a cura di), *Immagini della Nazione nell'Italia del Risorgimento*, Roma, Carocci, 2002, pp. 113-132.

<sup>(115)</sup> « Avrei desiderato la statistica della sicurezza pubblica dell'isola almeno in un decennio, avrei desiderato poter tracciare la curva che indicasse il corso della malattia sociale malandrinnaggio, per iscoprire poi se in questo corso vi fosse alcuna legge ed alcuna connessione con altri fatti politici e sociali. Così fa anche il medico tracciando la curva del variare delle temperature delle febbri [...] »; a pronunciare queste parole fu il senatore CANNIZZARO, in *A. P., Senato del Regno — Discussioni*, tornata del 27 giugno 1875, nell'ambito della discussione sull'inchiesta relativa alle condizioni sociali ed economiche della Sicilia, p. 2202. Nello stesso senso la Commissione — su cui v. *retro* nota n. 36 — che chiese di svolgere l'inchiesta sulla Sicilia dopo essere stata incaricata di esaminare il disegno di legge governativo *Applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza*: « I vostri commissari, o signori, cercarono di formarsi un concetto sulle condizioni della pubblica sicurezza [...] Avremmo desiderato di avere una statistica recente e minuziosa della penalità ma abbiamo dovuto accontentarci di lavori non recenti, e di dati non abbastanza specificati e completi. In nessun caso, come in questo, poteva giovarci una statistica recente [...] giacchè come nella medicina il primo e necessario merito consiste nell'indovinare le cagioni dei morbi, così nella statistica il primo e più stimabile talento consiste nell'indovinare le cagioni dei delitti attuali »; così,

diversi risultati conseguibili in base alle fonti consultate. Non si sarebbero, in poche parole, ricavate immagini analoghe della situazione del paese — così, a esempio, discutendosi di inchiesta agraria — a seconda che si fosse scelto di entrare nei « tuguri » <sup>(116)</sup> dei contadini, per verificare come si nutrissero o si vestissero <sup>(117)</sup>, o che si decidesse di limitare le attività di inchiesta a un comodo colloquio col notabilato locale, con quelle « classi », cioè, « che per la loro posizione sociale po[teva]no essere interessate a nascondere la cancrena » <sup>(118)</sup>.

---

appunto, il testo della *Relazione della commissione composta dei deputati Depretis (presidente e relatore), La Porta (segretario)*, cit., p. 9. Benché convinto che la statistica fosse una imprescindibile risorsa di modernità e di conoscenza, mise in guardia dai rischi connessi a utilizzazioni improprie della stessa (« quanto è facile interpretare erroneamente le cifre! »), ritenendo però che le inchieste scongiurassero tali rischi (« le inchieste evitano tali difetti [...] Esse ci trasportano nel vivo ambiente sociale, rivelando anche gli impulsi psicologici delle azioni umane. Il Cohn disse stupendamente che nelle inchieste [...] “abbiamo un’aperta parola derivata dal complesso dei fatti invece che il silenzio delle cifre maliziose” »), C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, cit., p. 123. « Io sono convinto — a dirlo è Minghetti — che la statistica sia la base di tutte le scienze sociali se si vuole procedere sperimentalmente, ma penso che vi sia una grande difficoltà nel bene adoprarela, e che non sia facile togliere dalle cifre che si raccolgono gli elementi perturbatori. Pur troppo la statistica si fa parlare da ognuno secondo i sentimenti che l’animano; essa è come la Pizia degli antichi, i cui oracoli erano interpretati a loro grado »; è un passaggio tratto dall’intervento di MINGHETTI, A. P., *Camera dei Deputati* — tornata del 13 giugno 1881, in C. MAGNI, *Marco Minghetti — Uomo di Stato — Teorie di governo, principi teorici pratici di economia politica sociale, massime e consigli desunti dai discorsi parlamentari alla Camera de’ deputati e al Senato riprodotti e riordinati per argomento e materia*, Torino-Roma, L. Roux editori, 1894, p. 181.

<sup>(116)</sup> MORELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile del 1876, p. 331; sulla singolare figura di Morelli, pugliese, mazziniano, fermo oppositore del regime borbonico, eletto in Parlamento nel 1867 nelle fila della Sinistra, impegnato, fin dagli anni Sessanta, a denunciare l’ingiusta discriminazione delle donne e le disumane condizioni di vita dei ceti più bassi, fronti, tutti questi, che determinarono la presentazione di alcune importanti proposte di legge, v. V. FIORINO, voce *Salvatore Morelli*, in « Dizionario biografico degli Italiani », vol. 76, 2012, pp. 1-2 (v.i.).

<sup>(117)</sup> MORELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 331; nello stesso senso anche A. BERTANI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 aprile 1876, p. 314.

<sup>(118)</sup> MORELLI, *ivi*, p. 331. Fu Nino Bixio — lo si è già notato al precedente capitolo — a mettere in luce, in occasione della discussione parlamentare del progetto Pisanelli sulle inchieste parlamentari e muovendo da un aspetto collaterale (il resoconto stenografico delle sedute delle commissioni d’inchiesta), come « nelle cose relative ad una

### 3.2. *Il dibattito parlamentare; in particolare: l'inchiesta agraria.*

Se il dibattito parlamentare — lo si è visto nei paragrafi precedenti — tendeva a smentire l'immagine pacificata del rapporto tra

---

inchiesta generalmente si tratta di rivolgersi a persone di una certa elevatezza, le quali per conseguenza si esprimono in lingua quale si scrive; la Commissione per avere informazioni autorevoli non si rivolgerà a un calzolaio, necessariamente si rivolgerà a persone istruite che san parlare la lingua»; così BIXIO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 22 luglio 1863, p. 1326. «L'inchiesta parlamentare — così invece il Michon — può avere effetti funesti se trasporta fin nella popolazione dei lavoratori l'agitazione politica», mentre essa «produrrà i più felici risultati quando andrà a cercare (consiglio per le deliberazioni della Camera) presso uomini competenti»; così, appunto, L. MICHON, *Les enquetes parlementaires. Etude de droit constitutionnel*, Paris, Rusecau, 1890, pp. 2-3 (il riferimento è in CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia* (1862-1874), cit., p. VIII). 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 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 nota 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. CARACCILO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, Einaudi, 1976<sup>2</sup>. Pur ritenendo che la Giunta per l'inchiesta agraria avesse mirato a interpretare il proprio lavoro nella direzione appena richiamata, sottolinea il ruolo relevantissimo giocato dall'inchiesta nel determinare l'emersione e la positiva valutazione di un esteso tessuto di proprietà collettive, GROSSI, *Un altro modo di possedere — L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 280 ss. Tale emersione, nota Grossi, non avviene certo «grazie a Jacini ed agli altri "agitatissimi proprietari" terrieri che gli stanno attorno [...] ma grazie piuttosto a certe smagliature che in quella rete clamorosamente si verificano [...] A capo di questa attività smagliatrice, che rompe il monolito d'una interpretazione unitaria, stanno due personalità singolarissime che agiscono all'interno dell'apparato direttivo dell'inchiesta a diversi livelli operativi e con profonda diversità di indole [...] Agostino Bertani e Ghino Valenti», il primo Commissario dell'inchiesta e Vicepresidente della Giunta, il secondo chiamato a parteciparvi nella veste di tecnico (ivi, pp. 280-281).

istituzioni (e tra cittadini e istituzioni), veicolata dai giuristi in riferimento alle caratteristiche generali delle inchieste legislative, sul fronte della riforma sociale non sembra emergere un'analogia discrasia. Rilevante, direi emblematico, è il dibattito che accompagnò la lunghissima gestazione dell'inchiesta agraria: deliberata nel marzo del 1877, ma proposta da Agostino Bertani fin dal dicembre del 1871 <sup>(119)</sup>, questa vicenda assunse una sua peculiare centralità pratica e simbolica. Per varie ragioni. Anzitutto, essa fu la prima indagine che ebbe a oggetto tutta la penisola e non soltanto sue singole — e sofferenti — regioni, con la conseguenza di rendere poco praticabili i riferimenti alla eccezionalità e alla marginalità delle situazioni rilevate dall'inchiesta stessa. Era un'intera nazione che si poneva sotto lo sguardo dei commissari e che a quello sguardo avrebbe offerto un panorama singolarmente variegato di differenze, dovute, certo, alle condizioni dei luoghi, delle colture, dei metodi di conduzione della terra, ecc., ma anche, e non meno, alla povertà e al degrado in cui vivevano le classi agricole.

Che l'inchiesta potesse calcare l'attenzione su un fronte piuttosto che su un altro non era, evidentemente, privo di significato. Convinto sostenitore di un'indagine rivolta precipuamente allo studio delle condizioni degli agricoltori fu, come noto, Agostino Bertani: medico, interessato ai problemi di igiene sociale, il 4 dicembre 1871, dai banchi dell'Estrema, presentò alla Camera una mozione d'ordine nella quale dichiarava di formulare « una proposta firmata da molti colleghi per una inchiesta sulle condizioni attuali della classe agricola e principalmente dei lavoratori della terra in Ita-

---

<sup>(119)</sup> Vi fu, in realtà, una prima proposta governativa (Minghetti era ministro di Agricoltura, industria e commercio) presentata da Boselli nel 1869 e « sostenuta dalla destra rurale, da coloro cioè che come Stefano Jacini ritenevano urgente adottare misure di legge che alleggerissero il peso fiscale che gravava sulla terra, vi richiamassero nuovi capitali, favorissero un aumento della produttività » (così ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., p. 173). Un'accurata e utile ricostruzione delle modalità di lavoro adottate dalla Giunta per lo svolgimento dell'inchiesta nonché dei criteri utilizzati per l'archiviazione dell'imponente mole di materiale raccolto, si può leggere in G. PAOLONI-S. RICCI, *L'archivio della Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola (Inchiesta Jacini) — 1877-1885 — Inventario*, Roma, Pubblicazioni degli Archivi di Stato — Quaderni della rassegna degli Archivi di Stato, 1998.



lia » (120). Ripresentata il 7 giugno dell'anno successivo (121), l'inchiesta veniva vista come strumento finalizzato a « intendiment[i] [...] conservator[i] e progressiv[i] ad un tempo », utile ad « affrontare gli ardui quesiti sociali che il progresso dell'età nostra ci impone ». « Noi — proseguiva — preferiamo la luce anche sulle più sconcertanti miserie, sulle secolari sofferenze, come sulle esorbitanze dell'avarizia e dell'ultrapotenza di taluni proprietari » (122). L'inchiesta avrebbe quindi dovuto assumere, quale suo precipuo oggetto di indagine, la condizione delle classi agricole, e, secondariamente, occuparsi della situazione della terra e dell'agricoltura: « Guai all'inchiesta che invertisse nel suo procedere questo ordine di esame. Se esso si capovolgesse, noi potremmo forse avere una vantaggiosa inchiesta industriale-agricola, ma non avremmo l'inchiesta sociale » (123).

Il 27 gennaio del 1874 — dopo che la proposta Bertani era stata riproposta, nel dicembre del 1873, da Cairoli (124) — il Ministro

---

(120) Anche in questo caso la proposta non venne presa in considerazione il giorno della sua presentazione perché non era stata previamente depositata presso il « banco della Presidenza »; cfr. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 4 dicembre 1871, p. 21. Fu ripresentata il giorno successivo, ma non se ne seppe più nulla fino al giugno dell'anno seguente. Un'esauriente ricostruzione della vicenda biografica e intellettuale di Bertani, anche in riferimento alle ostilità che egli suscitò tra gli altri commissari dell'inchiesta, può leggersi in B. DI PORTO, voce *Agostino Bertani*, in « Dizionario biografico degli italiani », 9, 1967 (v.i.), specialmente le pp. 5-6; per le iniziative private che in quegli anni affiancarono quella di Bertani nella denuncia delle condizioni di vita dei lavoratori della terra, v. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., pp. 149 ss. (v. anche ivi, p. 222 per i riferimenti al foglio — *La Riforma* — fondato da Bertani nel 1867).

(121) Il testo della proposta era il seguente: « I sottoscritti propongono rispettosamente alla Camera che, ispirandosi alla giustizia, all'opportunità, alla prudenza, e riconoscendo doversi *riparare i mali e prevenire i danni che il disagio della numerosa classe agricola può cagionare all'ordine sociale*, voglia deliberare un'inchiesta sulle condizioni attuali della classe agricola e principalmente dei lavoratori della terra in Italia » (cfr. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1872, p. 2640).

(122) BERTANI, *ivi*, p. 2641.

(123) *Id.*, *ivi*, p. 2642; in senso analogo G. TOSCANELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 337. Sul punto v. anche GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 282-283.

(124) Cfr. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 dicembre 1873, p. 724.

dell'agricoltura Finali presentò « alla Camera un disegno di legge per ottenere un fondo di 60.000 lire col quale provvedere ad un'inchiesta agricola »<sup>(125)</sup>. Da questo momento proposta parlamentare e proposta governativa marciarono congiunte<sup>(126)</sup> e in tale procedere comune non è difficile rintracciare il tentativo di coniugare lo studio delle condizioni delle classi agricole con quello, più neutrale, della situazione dell'agricoltura.

Peraltro, la stessa proposta di Bertani nasceva dalla rilevazione degli scarsi esiti sortiti dagli studi promossi dal ministero dell'agricoltura e dalla contemporanea rivendicazione al Parlamento, unico « giudice istruito dei bisogni del paese », del compito di svolgere

---

(125) G. FINALI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 gennaio 1874, p. 946. Proprio l'ammontare dello stanziamento, ritenuto troppo esiguo per riuscire a coprire i costi di un'inchiesta svolta con accuratezza e serietà, fu oggetto di critica da parte di molti interventi parlamentari e fu idoneo a confermare il contrappunto tra fautori e avversari della curvatura 'sociale' dell'inchiesta. Tra gli interventi critici, v., a es., ALVISI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 322; L. PISSAVINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 aprile del 1876, p. 362; L. MINERVINI, *ivi*, pp. 366-367. La somma appariva particolarmente bassa se confrontata a quanto stanziato per l'inchiesta sul brigantaggio (un milione di lire); di 100.000 lire fu invece lo stanziamento per l'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e andamento dei pubblici servizi. La posizione del Ministro Majorana Caltabiano fu nel senso di perorare la causa, più asettica, di una inchiesta che si alimentasse, in primo luogo, dagli studi già esistenti in materia agricola per diventare 'indagine sul campo' solo in riferimento agli aspetti non sufficientemente chiariti da tali studi. « Rendiamo giustizia — disse il Ministro — alle passate amministrazioni, riconoscendo che non [...] risparmiarono ricerche intorno alle condizioni dell'agricoltura, dei proprietari e dei coltivatori »: l'inchiesta dovrà quindi « coordinare [...] tutti gli studi, le notizie, gli scritti [...] che] sono stati fatti, non che dalle pubbliche amministrazioni e segnatamente dal Ministero che ho l'onore di reggere, ma dai privati bene pure ». Dopo questa fase « circoscrivendo i quesiti a quelli che veramente sono problematici, la soluzione si può molto probabilmente raggiungere coi mezzi onde dispone l'inchiesta » (così MAJORANA CALTABIANO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 aprile 1876, p. 327 e p. 328). L'Ufficio centrale del Senato presenterà, nella tornata del 20 febbraio 1877, un ordine del giorno, accettato dal Ministro, nel quale si precisava che all'inchiesta non sarebbero mancati i mezzi necessari al suo svolgimento (cfr. *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 20 febbraio 1877, p. 261).

(126) Anche se le proposte furono ripresentate dai ministri dell'agricoltura: dapprima Finali (il 30 gennaio 1875 in *A. P., Camera dei Deputati*, Discussioni, tornata del 39 gennaio 1875, p. 864) e Majorana Caltabiano (il 21 febbraio 1877). L'inchiesta si chiamerà — dal momento della presentazione della proposta governativa — 'Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola'.

un'inchiesta sulle classi agricole <sup>(127)</sup>. All'intervento di Bertani ripose, perorando la causa dell'inchiesta esclusivamente governativa, il presidente del Consiglio Lanza che, dopo aver accusato Bertani di essere pericolosamente influenzato dalle idee socialiste <sup>(128)</sup>, sostenne l'opportunità di un'inchiesta svolta dal Governo che sarebbe riuscito a provvedere con « maggiore celerità alle indagini e agli studi a tal uopo richiesti » <sup>(129)</sup>. Soprattutto l'inchiesta, così organizzata, avrebbe evitato di correre il rischio — per Lanza contenuto nella proposta Bertani — di suscitare, nelle popolazioni agricole, « vane speranze » di miglioramento immediato delle loro condizioni di vita: come la scienza medica insegnava che non tutte le malattie erano curabili, « lo stesso — disse Lanza — deve dirsi delle miserie e delle malattie sociali. Ve ne sono pur troppo, alle quali il progresso della civiltà potrà forse un giorno portar riparo, ma che intanto

---

<sup>(127)</sup> BERTANI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1872, p. 2642.

<sup>(128)</sup> « Io non credo che l'onorevole Bertani, quantunque alcuna delle sue parole possa per avventura aver lasciato un dubbio, non credo che l'onorevole Bertani voglia suggerire che lo Stato provveda a tutto, e che sul bilancio dello Stato venga iscritto un capitolo di spesa per riparare a tutte le miserie [...] Io non credo certamente che egli propugni le teorie dei socialisti. Non parlo di quelle dei comunisti, delle quali egli si è professato assolutamente avversario [...] »; così LANZA, *ivi*, p. 2646.

<sup>(129)</sup> *Id.*, *ivi*, p. 2645. Solo dopo la presentazione delle indagini da parte del Governo, il Parlamento avrebbe potuto valutare, secondo Lanza, l'opportunità di procedere con una propria e ulteriore inchiesta (*ibidem*). Ritenne — in relazione alla già avviata inchiesta agraria — che sarebbe stata sufficiente un'inchiesta amministrativa e, di conseguenza, inappropriato il ricorso a una inchiesta parlamentare « almeno per quattro delle sei parti » di cui si componeva (« terreno e clima »; « popolazione e sua distribuzione »; « agricoltura, industria agraria e fattori della produzione »; « proprietà fondiaria »), C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, cit., p. 102. In riferimento a questi fenomeni — sosteneva Ferraris — « bastano e devono bastare le inchieste amministrative, o più specialmente quel grandioso mezzo di informazioni che è per lo Stato moderno la Statistica » (*ivi*, p. 101). Mentre, dando vita alla mastodontica fatica dell'inchiesta agraria, ci si garantiva che i risultati della stessa « invecchi[assero] prima che si [fosse] potuto trarre profitto anche solo da una minima parte di essi. Quale utilità ricavò la Francia dai trentacinque grossi volumi messi insieme colla strombazzata *Enquête agricole*, la quale, accumulando un numero sterminato di particolarità disparatissime, ha reso impossibile uno studio proficuo anche a chi fosse dotato della pazienza più benedettina? » (*ivi*, p. 103).

farebbe cosa imprudente colui, e massime l'uomo di Stato, il quale affermasse a priori di poter rimediare » (130).

Decisamente compromissorio fu il timbro della relazione, presentata il 13 maggio 1874 alla Camera, a firma congiunta di Boselli e Bertani, il primo relatore sul progetto di inchiesta presentata dal Governo, il secondo sul progetto presentato dal Parlamento. In essa si sottolineava la « nobile concorrenza » (131) tra l'Assemblea e il Governo, ugualmente interessati a

« istudiare i più ardui quesiti che riguardano la nostra materiale prosperità ed il nostro sociale progresso [...] Da parte del Governo, era un sentito bisogno quello di assicurarsi una base estesa e sicura pei suoi giudizi e pei provvedimenti riguardanti l'agricoltura colla completa cognizione di tutto ciò che ne determina o ne inciampa lo sviluppo; e sentiva altresì la necessità di esplorare con mezzi diretti e quasi coi propri sensi nelle intime latebre, le condizioni economiche e morali di tanta parte delle classi lavoratrici italiane [...] mercè *la persuasione che recano le cifre* » (132). « E d'altra parte per i rappresentanti della nazione era del pari un dovere [...] quello di studiare con intenso intelletto ed amore tutte le verità che si ascondono nello immenso quesito delle condizioni della nostra campagna e dei suoi lavoratori » (133).

L'inchiesta veniva dunque vista come lo strumento capace di portare tra le « antiche sofferenze » di alcune parti della penisola

« *la previdente e salutare virtù dei tempi nuovi*, che sono tempi di giustizia, di civiltà e di progresso [...] *Si tratta di studiare fatti igienici e economici, non di porre all'ordine del giorno questioni ardenti che non esistono nel paese.* Nessuno può avere vaghezza di sollevare passioni, di spargere vane speranze e illusioni pericolose, mentre si mira unicamente a

---

(130) LANZA, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1872, p. 2646. La replica a Lanza fu assai dura: Bertani invitò infatti il Presidente del Consiglio a riguardare il testo del suo [di Bertani] discorso, dal momento che « le citazioni che [il Presidente del Consiglio] ne ha fatte mi fanno comprendere che il vero senso non lo ha colto » (ivi, p. 2647). Sul potere delle inchieste — con specifico riferimento alla inchiesta di Charles Booth svoltasi alla fine degli anni 1880 sulle condizioni di vita e di lavoro a Londra — di scuotere « la buona coscienza liberale e borghese », cfr. BEDARIDA, *Società a politica*, cit., p. 43.

(131) *Relazione della Commissione composta dei deputati Coppino presidente*, cit., p. 8.

(132) Ivi, p. 9.

(133) *Ibidem*.

raccogliere, *con imparzialità dotta e serena, elementi d'osservazione*, indizi e fatti, relativi ad una parte di vita italiana che non è abbastanza conosciuta, né dovunque in condizioni liete ed oneste » <sup>(134)</sup>.

Fu, questa, peraltro la linea maestra della seconda relazione, presentata alla camera il 16 giugno del 1875 (relatore il solo Boselli) dalla commissione incaricata di esaminare la proposta di inchiesta ripresentata dal ministro Finali. Soprattutto attraverso il ripetuto e insistito omaggio al metodo di osservazione si ridimensionò molto il problema delle condizioni delle classi agricole, che venne riportato al piano, che si dichiarava del tutto imparziale e disinteressato, degli studi orientati a favorire il progresso della nazione. Se infatti le inchieste apparivano

« uno dei mezzi più efficaci dell'applicazione del metodo sperimentale nelle questioni sociali e nell'arte di Stato, che non è arte vera quando [...] non attinge alla scuola dei fatti i criteri e la sapienza dei suoi consigli e delle sue provvisioni » <sup>(135)</sup>, « l'inchiesta [...] non è intesa ad eccitare fallaci speranze, a diffondere vane promesse. Si tratta di *raccogliere notizie, di studiare fatti, di domandare alla realtà i giudizi veri sul presente, i rimedi giusti e possibili per l'avvenire* [...] *Uno dei rimedi più sicuri per prevenire le commozioni sociali consiste nell'esaminare i fatti che possono ad esse dar luogo* [...] *nel determinarli imparzialmente* » <sup>(136)</sup>.

Non si trattava quindi di far luogo a « un processo [...] contro alcun ordine di proprietari o di lavoratori » <sup>(137)</sup>, ma di affermare come la « civiltà » richiedesse un « equilibrio di condizioni economiche e sociali fra le varie parti » della nazione, tra « tutti gli ordini sociali », visto che la « dignità del lavoro », come « il tornaconto dell'azienda agraria » costituivano dimensioni necessariamente cor-

---

<sup>(134)</sup> Ivi, p. 11.

<sup>(135)</sup> *Relazione della commissione composta dei deputati Macchi (presidente), Villa, Corbetta, Ronchi, Pissavini, Villa-Pernice, Torrigiani, Solidati e Boselli (segretario e relatore) sul progetto di legge presentato dal ministro di agricoltura, industria e commercio di concerto col presidente del consiglio, ministro delle finanze, nella tornata del 30 gennaio 1875, Per la esecuzione di un'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia* », in A. P., *Camera dei Deputati*, XII legislatura, sessione del 1874-1875, tornata del 16 giugno 1875 — Documenti — progetti di legge e relazioni, *doc. 68-a*, p. 4.

<sup>(136)</sup> Ivi, p. 3.

<sup>(137)</sup> Ivi, p. 5.

relative, rispondenti « ai precetti della morale e della giusta e ben ordinata convivenza sociale » (138).

Spettò, come immaginabile, allo schieramento ostile alla curvatura sociale dell'inchiesta appoggiare, fino alla fine, l'idea dell'iniziativa esclusivamente governativa. Se infatti — si disse — « uno dei grandi progressi della scienza moderna [era] quello di essersi dedicat[a] specialmente al positivismo e all'esame dei fatti » (139), appariva sufficiente un'indagine promossa dal governo, dal momento che « un'inchiesta parlamentare e governativa ad un tempo, *la si fa in genere quando si tratta di una questione politica* », mentre l'inchiesta agraria, che si dichiarava circondata dalla più vasta concordia di cittadini e istituzioni, aveva « un carattere principalmente tecnico » (140). Ove poi si esprimesse la convinzione che i riferimenti alla questione sociale fossero poco più che una « frase [...] di moda », si potevano anche ritenere sufficienti a conoscer la situazione agraria della penisola gli studii e i materiali precedentemente raccolti dal Ministero dell'agricoltura e già riuniti in apposita pubblicazione (141).

L'oscillazione tra carattere governativo e parlamentare dell'inchiesta fu quindi rilevante per deciderne scopi e contorni: se interessata a entrare nella « vita intima » (142) delle classi agricole, nei loro « tuguri », appunto, o se orientata a effettuare ricognizioni non eccessivamente compromesse con i mali sociali. E questo rappresentò un altro dei motivi che valse a rendere particolarmente significativo il dibattito parlamentare che accompagnò la deliberazione dell'inchiesta agraria: per la prima volta, in maniera massiccia, si registrò infatti il riferimento alla questione sociale e, legato a esso, il richiamo alle dottrine socialiste. Di questione sociale si parlò, il più delle volte, al singolare (143) lasciando intendere che quella espres-

---

(138) Ivi, p. 4.

(139) D. PANTALEONI, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 20 febbraio 1877, p. 234.

(140) ID., ivi, p. 236.

(141) C. DE CESARE, ivi, p. 238.

(142) MORELLI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 331.

(143) Non a caso, usò la distinzione tra singolare e plurale Boselli, interessato a evitare, o comunque ridimensionare, il carattere 'sociale' dell'inchiesta. Val la pena riportare parte del suo lungo intervento alla Camera: « [...] seguio senza trepidazione

sione fosse ormai diventata un concetto sintetico chiamato a compendiare una serie di problemi che si ritenevano strettamente legati tra loro, sebbene ritenuti diversamente capaci di sollecitare un intervento dei poteri pubblici.

Già nella discussione parlamentare sulla c.d. legge Pica, proposta al termine della prima inchiesta postunitaria, quella sul brigantaggio del 1862, vi furono alcuni interventi che fecero riferimento a una questione sociale coinvolgente il mezzogiorno dell'Italia, questione che si riteneva idonea, a seconda dei punti di vista, ad asserire ovvero a negare l'esistenza di importanti responsabilità governative nella gestione delle località colpite dal brigantaggio. Tuttavia, in tale occasione, come in altre, il richiamo alla questione sociale servì

---

l'onorevole Villari in quell'ordine di considerazioni che si riferisce non dirò alla *questione sociale*, per non offendere la esattezza scientifica dell'onorevole ministro per l'agricoltura e commercio, ma alle *questioni sociali* che hanno sempre esistito ed esisteranno sempre finché accanto ai principii ed ai sentimenti del diritto individuale e della libertà, sorgeranno i principii ed i sentimenti dell'umana socievolezza, e finché le leggi naturali e giuridiche che determinano e sanzionano la legittima e spontanea ripartizione dei beni nell'umano consorzio, saranno accompagnate da quell'istinto dell'umana [...] fratellanza, che tempera, conforta e sana, e il quale si traduce sempre in doveri morali, e talune volte in pubbliche istituzioni. Io credo, al pari dell'onorevole Villari, che gli studi che si riferiscono a queste questioni sociali non valgono a suscitare colà dove esse non esistono, e credo invece che valgano a prevenirle dove non esistono oggi, ma potrebbero manifestarsi domani. Non credo che nei popoli liberi e civili la pubblica tranquillità si conservi sotto l'usbergo del silenzio, il quale copre, non solamente le piaghe vere, ma anche quelle altre che immaginano le fantasie turbate od illuse e che in realtà non esistono o sono assai meno gravi di quanto le fanno supporre le esagerazioni che impunemente si fanno strada in mezzo ai popoli poco illuminati intorno alle loro vere condizioni. Mi pare che uno dei primi capitoli della moderna ragione di Stato, in seno di queste nostre società essenzialmente democratiche consista appunto nello studio delle malattie sociali, e delle cause che ad esse predispongono. Ma io sono certo che a sua volta l'onorevole Villari consente meco nel dichiarare che l'inchiesta sulle classi agricole non promette riforme radicali ed immediate, che essa non invita all'altrui mensa le classi sofferenti, non annunzia l'abolizione delle tasse, non bandisce violenti rimedi o impossibili trasformazioni. Lo studio esatto, sincero, completo dei mali è già di per se stesso un rimedio perché è d'ogni rimedio principio, stimolo e fondamento. *Alcune cose possono compiere le pubbliche istituzioni, ma molte più cose conviene affidare alla virtù del progresso, all'ispirazione e all'educazione dell'iniziativa privata. Le riforme più efficaci debbono essere l'opera dei costumi, anziché quella delle leggi, e le riforme durevoli sono quelle che sorgono più spontanee e gradatamente si svolgono*»; così appunto P. BOSELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 aprile 1876, p. 352.

soprattutto ad affrontare un tema specifico, quello del regime di divisione e conduzione delle terre <sup>(144)</sup>, mentre dietro al dibattito sull'inchiesta agraria quel richiamo sembrò arricchirsi di nuovi e ulteriori significati, dal riferimento alle nascenti forme di organizza-

---

<sup>(144)</sup> V., a es., la discussione relativa all'inchiesta sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna e specialmente SERRA, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 19 maggio 1868, p. 6328. In questo senso anche l'intervento di CASTAGNOLA, che, lo si è già notato, difendeva la legge Pica; cfr. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 31 luglio 1863, p. 1704: pur riconoscendo che molti fossero i possibili « rimedi » (« fare strade, far cessare l'usura, istituire dei monti frumentari » ecc.), Castagnola additò nel regime di divisione delle terre e nella conseguente possibilità di far luogo alla « divisione dei demani » la principale strategia di intervento sulla questione sociale; nella stessa direzione un altro fautore della legge, LAZZARO, ivi, p. 1711. Contrario all'approvazione della legge perché convinto che il semplice intervento repressivo avrebbe sortito solo l'effetto di inasprire la situazione e duro nel denunciare la latitanza del Governo centrale e locale nell'adottare misure alternative, quali, appunto, l'affrancazione delle terre « della Capitanata » a favore dei contadini e non, come stava facendo lo Stato, a favore degli attuali domini utili, già « ricchi signori », L.A. MICELI, ivi, p. 1715; pur dichiarando che avrebbe votato la legge Pica, chiese espressamente agli « onorevoli colleghi [...] di non volersi sciogliere fintantoché, oltre la legge sul brigantaggio » non ne fosse « votata un'altra » ovvero « la spesa di venti milioni sui bilanci dei lavori pubblici del 1864, 1865, 1866, 1867 e 1868 per sussidio a strade provinciali, comunali e consortili delle provincie meridionali », MORDINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 1° agosto 1863, p. 1781. Sempre Mordini, nel proporre, nel 1864, l'inchiesta sulle Ferrovie meridionali, ebbe a dire: « Al Ministero delle pubbliche costruzioni si poteva appropriare il nome di Ministero anche di pubblica sicurezza [... o] anche il nome di Ministro di civiltà »: « dovunque sia un faro, un porto, un canale, una strada rotabile, una strada ferrata — concludeva — là è pure un principio fecondo di prosperità materiale, come di progresso civile e morale [...] », così ID., A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 maggio 1864, p. 4543; il diffuso riferimento all'esigenza di adottare un esteso piano di lavori pubblici, emersa in molte discussioni parlamentari sulle inchieste, sembrava infatti capace di radicare una forte presenza dello Stato sul territorio nazionale, senza tuttavia dar corso a ipotesi di interventismo 'sociale' diretto. Sul punto, v. anche IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., p. 26; sul ruolo dello statalismo autoritario liberale, di uno statalismo, cioè, « antistatalista », considerato come un mezzo necessario a « restituire la società civile ad un ordine suo proprio, inteso come naturale, nel quale le forze sociali — e segnatamente gli individui — a[vessero] la massima libertà d'azione nei loro reciproci rapporti », v. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., pp. 47-49 e pp. 71-77; al lavoro di Romanelli (pp. 132 ss.) si rinvia anche per un'efficace e sintetica ricostruzione delle questioni legate all'affrancazione delle terre, spesso risoltesi in un vantaggio della grande proprietà.



zione mutualistica dei lavoratori <sup>(145)</sup>, al ruolo giocato dalla alfabetizzazione delle masse <sup>(146)</sup>, fino ai benefici legati alla riforma del sistema tributario o del credito agrario <sup>(147)</sup>.

### 3.3. *Storia, inchieste e progresso.*

#### 3.3.1. *Inchieste e conflitto.*

La stessa, (e nuova), accusa di socialismo, in più di un caso pronunciata durante la discussione parlamentare dell'inchiesta agraria, sembrava servisse a stabilire la distanza tra i fautori di un intervento riformatore dello Stato e i parlamentari viceversa convinti che sarebbe spettato allo spontaneo trascorrere del tempo rimediare ai più vistosi inconvenienti prodotti dalle disequaglianze socio-economiche, senza che — beninteso — dovessero coltivarsi soverchie aspettative sulle possibilità di un sostanziale miglioramento nella vita delle plebi <sup>(148)</sup>.

---

<sup>(145)</sup> Tali organizzazioni vennero per lo più considerate degli strumenti atti a garantire un progresso pacifico degli ordinamenti; in questo senso, a es., BERTANI, per contrapporre la posizione dei ceti agricoli e di quelli operai: « Non è ignota anche in Italia la questione sociale, non ce ne mancarono i segni furibondi nel brigantaggio, come ne avemmo di pacati a dovizia nelle assennate riunioni che gli operai di più parti d'Italia hanno tenuto nei centri maggiori di popolazione. Questi due modi così diversi di reclamo per i medesimi titoli ci debbono frattanto avvertire di due cose: che *la minor parte, la più istruita, la più educata della classe operaia seppe già riunirsi in fasci, seppe già discutere e farsi ascoltare*, senza promuovere il minimo disordine; mentre l'altra, la più numerosa, la più ignorante, la più abbruttita per l'isolamento a cui venne finora condannata, non seppe congregarsi, intendersi e far valere minimamente i propri diritti, e allorquando sparsamente ha protestato, lo fece sempre colla violenza che pretende al diritto, e colla vendetta che colpisce come ragione sommaria » (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1872, p. 2641); in questa direzione anche N. COLAJANNI, *I casi di Sicilia*, in « La riforma sociale », I, 1894, p. 122; C. F. FERRARIS, *Professioni e classi*, cit., p. 631 e ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 398.

<sup>(146)</sup> ALVISI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1877, p. 326; MORELLI, *ivi*, p. 331; P.L. BEMBO, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 20 febbraio 1877, p. 242.

<sup>(147)</sup> Cfr., a es., MINERVINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 aprile 1876, pp. 315-316.

<sup>(148)</sup> Per lo scambio di battute tra Bertani e Lanza, v. *supra*, nota n. 130; « Se coi richiami ai « socialisti della cattedra » — a dirlo fu Luzzatti — si voleva alludere « ad un gruppo di uomini studiosi delle scienze economiche e sociali i quali oggidì si sono

Proprio il riferimento alla utilità e all'estensione dell'intervento sociale costituì il tema capace di differenziare le diverse posizioni emerse, ma anche di rendere possibile l'individuazione di un denominatore comune. Se infatti si esclude chi reputò « l'intervento governativo negli affari privati » una « grave piaga », segno di un autentico « furto » <sup>(149)</sup> perpetrato dallo Stato ai danni dei cittadini, a fronteggiarsi fu soprattutto la posizione di chi ritenne l'inchiesta lo strumento capace di avviare un adeguato processo riformatore e quella di chi, viceversa, la reputò buona soltanto a eccitare pericolosi « perturbament[i] » <sup>(150)</sup> nelle classi più disagiate, « getta[ndo] un alito di ostilità » fra proprietari e contadini, i cui rapporti apparivano informati a « manifesta [...] costante » e « accentuata » « concordia reciproca » <sup>(151)</sup>.

---

proposti di esaminare con quali metodi convenga meglio approfondire i problemi teorici ed applicati dell'economia politica, e preferiscono il metodo sperimentale al metodo deduttivo e filosofico [...] se col nome di socialisti s'intende una aspirazione continua dello Stato, dei comuni, delle provincie e dei pensatori ad esaminare i problemi che interessano, nell'ordine economico e nell'ordine intellettuale, le classi più sofferenti, *uno studio attento dei rimedi attinto all'osservazione e alla scienza, io accetto il titolo di socialista* » « *sebbene io senta che nessun nome si convenga meno di questo.* Che se col titolo di socialista s'intendesse un pensatore il quale, affermando che la creazione del mondo è sbagliata, pretenda di rivederla e correggerla, io la respingo »; sono, appunto, parole di L. LUZZATTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 30 gennaio 1875, p. 869.

<sup>(149)</sup> G. B. MICHELINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 30 gennaio 1875, p. 852 e p. 853.

<sup>(150)</sup> C. ALFIERI, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 20 febbraio 1877, p. 255.

<sup>(151)</sup> B. CARANTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 333. « Ma che idea ha dunque — disse Minghetti rivolgendosi a Bovio — dell'evoluzione? [...] che se c'è cosa spontanea e regolata da naturali leggi, e non mutabili, ella è appunto quella della evoluzione? Non sa che a volte anticipare non solo si ferma il suo moto, ma si distrugge? Imperocchè *il progresso troppo affrettato genera regresso, e la storia lo conferma mirabilmente* [...] se oggi vi sono dei problemi che interessano l'universale, sono quelli del miglioramento materiale morale delle classi inferiori, ma che nessuno ha più fede in quelle panacee legislative, in quei sistemi formali nei quali i nostri avi del passato secolo ebbero tanta fiducia [...] Mi è parso che l'on. Bovio immagini per l'avvenire che l'arte della politica sarà una schietta applicazione della scienza. Io lo auguro e accetto il suo voto; ma poichè l'on. Bovio ama la scienza, la indaga, e ne desidera l'applicazione, guardi bene al fondo, e vedrà che le condizioni di essa sono eminentemente conservative, eminentemente gerarchiche. Questo è il risultato

Si trattava, in poche parole, di stabilire se e in quale misura il moto della storia dovesse essere assistito e assicurato da corrispondenti interventi riformatori (e dalle inchieste che avrebbero dovuto prepararli), o se esso potesse e dovesse continuare a svolgersi al riparo da ogni intervento:

« Io non vorrei — le parole sono di Villari — che questa legge, la quale per la sua natura ha una grandissima importanza, passasse come inosservata, quasi fosse una legge che si vergognasse di se stessa [...] Molti dicono che le inchieste sono assolutamente inutili, che in Italia non riescono a nulla; che questa inchiesta non potrà avere risultati benefici, perché quando anche si scoprissero dei mali nelle condizioni degli agricoltori italiani, sono di quei mali così gravi che solo il tempo potrà apportarvi rimedio, e che bisogna tutto aspettare dal progresso naturale delle cose. Finalmente molti si spaventano perché temono che questa inchiesta possa sollevare quella che si chiama questione sociale [...] » <sup>(152)</sup> : « non si tema [dunque] per

---

della scienza moderna, della scienza sperimentale, e non la dissoluzione e la ricomposizione della società come alcuni utopisti immaginano »; si tratta di un intervento di MINGHETTI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 novembre 1880, leggibile in MAGNI, *Marco Minghetti — Uomo di Stato*, cit., pp. 75-76; è d'obbligo il riferimento anche al celebre MINGHETTI, *La legislazione sociale*, discorso letto a Milano il 28 maggio 1882, pubblicato nello stesso anno da Treves.

<sup>(152)</sup> P. VILLARI, *A. P. Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 aprile del 1876, p. 312; « Una Commissione d'inchiesta — in questo senso anche l'intervento di Toscanelli — riferì sul brigantaggio, e ci disse che il brigantaggio è il risultato delle condizioni sociali del paese; fu nominata un'altra Commissione d'inchiesta per alcuni fatti avvenuti in Sicilia, e la Commissione ci disse lo stesso » (G. TOSCANELLI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 aprile 1876, p. 334). Malgrado questo, « non si è mai concluso niente per migliorare le condizioni sociali del paese; ed oggi che per la prima volta sorge una questione di questo genere, le si vuol dare l'aspetto del socialismo e del comunismo, quasi che coloro i quali vogliono delle misure legislative e delle provvidenze atte a migliorare le condizioni delle classi non abbienti con mezzi legislativi [...] siano socialisti e comunisti [...] senza bisogno di attaccare il principio sacrosanto di proprietà, che è la base d'ogni ordinamento sociale, possono benissimo adottarsi delle misure legislative e delle provvidenze atte a migliorare questo stato di cose, e a poco a poco, a farlo scomparire » (*ibidem*). Una intelligente ricostruzione del legame tra inchieste e questione meridionale, anche in riferimento alla nascente letteratura meridionalistica (le *Lettere meridionali* di Villari sono del 1875), si può leggere in IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., pp. 7-9; per una sintetica ed efficace lettura del diverso volto delle classi dirigenti meridionali (a livello nazionale e locale) e per la percezione che della questione del mezzogiorno maturò all'indomani dell'unificazione con riferimento specifico al brigantaggio, v. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., pp. 27 ss. « Un alto funzionario dello Stato mi confessò che una volta voleva indurre l'on.

paura di sollevare una questione sociale, di esaminare il male e di dire apertamente se questo male c'è, e quanto è grave [...] » <sup>(153)</sup>.

Con l'inchiesta — gli faceva eco Bertani — « potrà racchiudersi la soluzione di una *grande questione sociale* a cui dobbiamo rivolgere tutta la nostra *vigilante prudenza politica* spingendo questo esame in ogni località da dove sorga un lamento e per entro le intime cagioni

Depretis, di cui godeva la fiducia, a promuovere una grande inchiesta sui lavoratori della terra in Italia. Il vecchio scettico e indolente gli rispose soltanto: *Quiaeta non movere*. Poi gli dimostrò che delle grandi miserie sarebbero venute a galla, che delle dolorose verità si sarebbero conosciute e che, dopo tutto, era meglio non saper nulla con precisione. E questa è un po' l'illusione di tutti ». Le parole sono di NITTI, *La reazione pericolosa*, in « La Riforma sociale », I, 1894, p. 116.

<sup>(153)</sup> VILLARI, A.P. *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 26 aprile 1876, p. 312. Spettò al Ministro Majorana Caltabiano replicare all'intervento di Villari: dopo aver dichiarato di non sapere quale fosse « il significato che po[tesse] darsi a queste parole questione sociale », il Ministro proseguiva: « ad ogni modo se per questione sociale si intende lo studio dei mali dai quali è travagliata la classe lavoratrice delle campagne e anche la proprietà, precisamente la piccola, questo tema è già compreso nell'inchiesta. Se per questione sociale si intende, come accennava l'onorevole Minervini, lo studio dell'influenza deprimente che l'assetto delle imposte, come sono distribuite [...] possa esercitare sulle classi agricole, ed io aggiungo sul movimento e l'utilizzazione della proprietà, e (qui fo plauso all'onorevole Alvisi), anche sull'andamento del credito e sull'incremento e la diffusione del capitale presso i proprietari e i coltivatori, ma tutto ciò è anche essenzialmente compreso nel campo dell'inchiesta. Se per questione sociale poi si ha da intendere la revisione dei principii generali sui quali è stabilito il concetto della proprietà e il concetto della libertà, io non intendo affatto e con me sono sicuro che non lo intenderebbero tutti coloro che di questioni sociali parlarono; giacché mi pare indispensabile che sia notata una cosa, non bisogna, cioè magnificare questa panacea, questo rimedio eroico dell'opera del Governo. *Vincoli, artifici ce ne sono, ingiustizie legali ce ne sono state, ma tutto questo io piuttosto direi materia di lavoro negativo, o di eliminazione, lavoro di semplificazione, di rettifica anziché lavoro impulsivo, di ingerenza attiva per sostituirsi alla iniziativa privata, alla libertà, allo spirito di associazione, per surrogare all'opera dell'individuo l'opera dello Stato [...]* Lo Stato può fare qualche cosa, e se noi abbiamo da lamentare interessi i quali non tutti, sotto certi aspetti, rispondono al principio di giustizia, e noi abbiamo a lamentare difetto di libertà, esorbitanza di monopoli, alcune maniere di tassazione che realmente pregiudicano lo sviluppo naturale della ricchezza e consacrano troppo gravi ineguaglianze, ebbene, tutto questo dovrà essere materia di studio [...] Ma al di là di questo, che cosa si potrebbe sperare dall'opera del Governo? Si potrebbe esso, ripeto, surrogare all'individuo? Potrebbe scalzare il principio della responsabilità che è condizione necessaria, pedissequa del principio della libertà? Ciò non sarebbe lecito, non si deve supporre nemmeno » (MAJORANA CALTABIANO, ivi, p. 329). Per le posizioni, affini, di Luzzatti e di Boselli, v. *retro*, note n. 143 e 148.

di tanto malessere per trarne luce e misura di *provvedervi in tempo ancora opportuno* » <sup>(154)</sup>.

Allo stesso tempo, ad animare le diverse posizioni fu l'identico timore — ecco il denominatore comune — di una « rivoluzione sociale » <sup>(155)</sup>, di uno sconvolgimento repentino e violento dell'ordine socio-politico che l'inchiesta si riteneva capace, a seconda dei punti di vista, di evitare o di incoraggiare. Gli stessi convinti sostenitori della curvatura sociale dell'inchiesta, non mancarono infatti di sottolineare la necessità di aprire il sipario sulle condizioni di vita delle masse contadine prima che fosse troppo tardi e che il tradizionale « quietismo » di quelle masse, unito alla loro ignoranza, cedesse il passo a reazioni violente <sup>(156)</sup>. Sia chiaro: le visioni restituite dal dibattito parlamentare espressero, anche all'interno del medesimo schieramento (favorevole o contrario all'inchiesta, o all'inchiesta 'sociale'), inclinazioni assai lontane, non facilmente assimilabili e che non spetta a questo lavoro ricostruire nelle proprie interne articolazioni.

Il tono del dibattito parlamentare serve, ancora una volta, a ricavare un'immagine, questa volta analoga a quella veicolata dal discorso giuridico, sulle funzioni attribuite all'inchiesta da coloro che ne sollecitarono, sia pure attribuendo a essa finalità differenti, lo svolgimento: l'inchiesta, cioè, fu ritenuta un mezzo pacifico di sviluppo, e pacifico perché capace di dar corpo alla via mediana della riforma, l'unica che avrebbe consentito di confermare quella idea progressiva e progrediente della storia che si voleva contraria all'immobilismo non meno che a improvvisi cambiamenti di rotta.

La finalità riformatrice dell'inchiesta era dunque una delle

---

<sup>(154)</sup> BERTANI, *ivi*, p. 315.

<sup>(155)</sup> ALVISI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 aprile 1876, p. 323.

<sup>(156)</sup> Tra i molti possibili riferimenti in tal senso, oltre quelli indicati nel testo, v. BERTANI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1872, p. 2644 (« anche nelle nostre campagne il risveglio è ormai cominciato; ed ora che il progresso civile, nel suo movimento accelerato va ogni più snebbiando dalla mente anche degli abitatori rurali i molti pregiudizi che la confondono e va destandoli dal loro fatale quietismo; non è più lecito addormentarsi sul pendio e noi dobbiamo mostrare a queste masse desolate la strada per la quale si possa ottenere senza turbamenti la loro riabilitazione »); PEPOLI, A. P., *Senato del Regno*, tornata del 20 febbraio 1877, p. 239.

strade che permetteva di mantenere ben saldo quel legame tra ordine giuridico, storia e progresso che le nuove istituzioni liberali sembravano aver consacrato sul terreno della organizzazione dei poteri, e che permetteva — lo si diceva sopra — di mettere in sicurezza il modello ‘Stato parlamentare’ anche sul fronte, scottante, della questione sociale. Con il risultato, rilevante, di rendere meno radicale il divario tra le diverse opzioni epistemologiche che in quegli anni iniziarono a prendere forma nell’ambito della nascente scienza del diritto pubblico.

È vero infatti 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>(157)</sup>, visto che entrambi gli orientamenti, sebbene per vie diverse, pervennero a una ammissione condizionata di tali aspetti nei rispettivi orizzonti teorici. Non certo perché si 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 e ideale, 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 importanti 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, partecipe al dibattito culturale non meno che a quello istituzionale, intenta a costruire pensiero non meno che a stare nel cuore della vita politica italiana del tempo<sup>(158)</sup>.

---

<sup>(157)</sup> 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 », 1986, XV, pp. 308-309.

<sup>(158)</sup> Si utilizza qui il riferimento alle *élites* in senso generico e descrittivo, pur trattandosi di un tema suscettibile di molte e diverse declinazioni; per un accurato riferimento a esse nonché alle evoluzioni del discorso storiografico al riguardo, v. l’intero volume di MELIS (a cura di), *Le élites nella storia dell’Italia unita*, cit.; sottolinea come lo

Da un simile osservatorio, le vie imboccate per legare il piano del conflitto socio-economico a quello della organizzazione dei poteri dello Stato (liberale), più che segnalare un atteggiamento elusivo, pare debbano valutarsi come l'effetto di una scelta culturale ritenuta necessaria per puntellare, insieme all'identità disciplinare del giurista, l'identità dello Stato parlamentare.

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 giurista, del soggetto, cioè, che ambiva ad accreditarsi come uno dei suoi interpreti più sensibili e affidabili. 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, il senso di una evoluzione, magari ancora non del tutto dispiegata, ma che conteneva in sé le risorse per una armonica dislocazione del rapporto tra Stato e società (159).

Di quella storia lo Stato (liberale) veniva vissuto quale approdo ineludibile e positivo, anche se diversi furono gli strumenti messi in campo per tutelarne le frontiere. La risposta di Orlando e di chi ne seguì le tracce, è nota: la scelta fu quella di separare nitidamente il piano giuridico da quello politico e della attività sociale dello Stato: se « lo Stato si afferma in netta e vigorosa antitesi [a]lla società », « il fatto dell'intervento dello Stato non arriverà mai a mutare in *giuridici i rapporti sociali* » (160). Lontano dai lidi, squisitamente giuridici, del

---

studio delle *élites* abbia costituito un proficuo terreno d'incontro tra storia delle istituzioni e storia sociale, contribuendo a portare alla luce il forte ancoraggio localistico-clientelare delle classi dirigenti italiane, in antitesi « rispetto all'autoraffigurazione retorica che il ceto egemone dell'Italia liberale ha dato di se stesso e che la tradizione storiografica sullo Stato ha a lungo riproposto », MERIGGI, *Tra istituzioni e società: le élites dell'Italia liberale nella storiografia recente*, in « Le carte e la storia », IV, 1999, p. 13; riservando attenzione preminente al rapporto tra centro e periferie, restituisce un affresco articolato della fisionomia delle *élites* postunitarie, il più risalente volume collettaneo di M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Quaderni della Fondazione Basso, Milano, Angeli, 1986.

(159) Si sofferma a più riprese su questa concezione della storia COSTA; tra i tanti luoghi, v. *Civitas*, III, cit., p. XI e p. 246.

(160) ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (1887), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 155; rilevante anche la lettura di ID., *Diritto e politica* (1893), in *ivi*, cit., pp. 67 ss.: scritto come risposta alla critica ricevuta da un collega

diritto pubblico, l'intervento sociale dello Stato poteva ben delineare i contorni di un diverso sapere — la scienza dell'amministrazione — purché a esso non si riconoscesse l'attitudine a condizionare o, peggio, ad alterare, la « genesi », « autonoma e per sé stante », dello Stato medesimo: i « compiti [sociali] non sono essenziali all'idea di personalità dello Stato: essi possono perfino mancare senza che quella ne sia scossa » (161).

Più tortuosa e complessa, ma solo in parte dissimile negli esiti prodotti, fu la strada imboccata dagli avversari del metodo giuridico: sebbene con accenti sensibilmente differenti, dal loro discorso non fu bandito il richiamo al momento sociale; tuttavia, l'esigenza di dar forma all'idea dell'assorbimento, graduale e necessario, del conflitto nel tessuto ideale e istituzionale dello Stato liberale, imponeva di distinguere i fattori di ordine, atti, cioè, ad assecondare lo svolgimento della storia, e quindi a favorire quell'assorbimento, dai fattori regressivi o comunque idonei a sbalzare gli ordinamenti fuori dal loro alveo evolutivo. Repressione e rivoluzione, da un simile osservatorio, non erano solo due risposte estreme ed opposte, ma erano

---

francese, Orlando dichiarava di aver elaborato la propria concezione del rapporto tra diritto e politica ponendo a confronto la « letteratura di diritto pubblico francese ed italiana, e quella tedesca. Nelle prime due [...] la fusione, che [...] è confusione, fra i due criteri, ha fatto sì che ne è venuta fuori una scienza ibrida [...] non abbastanza politica e non abbastanza giuridica [...] Ora — concludeva — io concedo tutto, a patto che mi si conceda questo soltanto: che il diritto sia una scienza giuridica: così quando questo si chiama diritto civile come quando si chiama costituzionale » (ivi, p. 72).

(161) ID., *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, cit., p. 160. 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. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando* (1979), in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., I, pp. 173 ss. 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 statuale », v. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 125. In direzione analoga andò, come immaginabile, la ricostruzione di Ranelletti: dopo aver detto che le inchieste parlamentari costituivano « uno dei mezzi principali e più idonei, con cui lo Stato può conoscere con esattezza le condizioni di fatto, ad esempio della propria vita amministrativa, della vita sociale, in genere delle singole materie, a cui debba provvedere con la sua azione », specificò come un simile argomento si potesse « studiare da un doppio punto di vista: *uno giuridico* » che dichiarava di assumere, e « *l'altro politico* »; v. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative*, cit., p. 167.



anche, e ancor più, due apolidi della storia, che si volevano condannati a soccombere dinanzi alle risorse di progresso di cui potevano e dovevano disporre gli ordinamenti.

Per fronteggiare « le moderne tendenze collettiviste » serviva quindi a poco « rifriggere frasi ormai banali » od « opporre alle ricorrenti sommosse colpi di fucile e cannonate » <sup>(162)</sup>. Il paese reclamava, al contrario, una « legislazione sociale previdente » chiamata, almeno in parte, a sollevare le condizioni « dei ceti più infimi e rozzi » <sup>(163)</sup>. « La nostra fede nella scienza » — si cita da Brunialti — « non è cieca ed illimitata », ma essa « potrà [...] contribuire vigorosamente al progresso delle istituzioni, alla sicurezza della libertà, al miglioramento sociale se essa procederà passo passo [...] Così intesa sarà guida vera, sicura, costante » per la vita della nazione <sup>(164)</sup>.

Inchieste, riforme, legislazione sociale, società di mutuo soccorso (ma, nota bene, non i sindacati), entravano quindi nello spettro di osservazione di questi autori nella veste di indispensabili cerniere tra storia e istituzioni, nella qualità di strumenti chiamati a confermare la bontà e, insieme, la ineluttabilità, di un modello di sviluppo, e dello Stato che pretendeva di incarnarlo. Cerniere ma anche, e non contraddittoriamente, terre di nessuno; cerniere appunto perché incaricate di stabilire le condizioni che valevano a rendere legittimo e proficuo il contatto tra Stato e società, perché chiamate a garantire un transito 'morbido' dal conflitto all'ordine; ma insieme — e per molto tempo ancora — terre di nessuno: investite del compito di traghettare gli ordinamenti verso l'unico futuro che sembrava sensato e possibile abitare, esse non dovevano tuttavia concorrere a definire le strutture portanti dell'ordinamento stesso: non del diritto privato, saldamente ancorato agli architravi individualistici della

---

<sup>(162)</sup> G. ALESSIO, *Parlamento e riforme*, in « Nuova Antologia di scienze, lettere ed arti », XXV, 1890, p. 554. Si disse convinto, a esempio, che lo stato d'assedio proclamato in Sicilia fosse non solo incostituzionale ma atto a favorire « nuove rivolte, nuove sommosse che qualche giorno potranno riuscire ad una rivoluzione », COLAJANNI, *I casi di Sicilia*, cit., pp. 122-125; contro l'idea che la scienza diventasse « l'umile ancella di questa paurosa reazione » conservatrice, buona solo a « preparare nuove e più gravi sciagure per l'avvenire », v. anche NITTI, *La reazione pericolosa*, cit., pp. 116-118.

<sup>(163)</sup> ALESSIO, *Parlamento e riforme*, cit., rispettivamente alla p. 554 e alla p. 548.

<sup>(164)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 209.

codificazione ottocentesca, ma neppure del diritto pubblico, costruito — pure dai ‘non orlandiani’ — collocando quelle cerniere tra gli attributi di una costruzione che, per reggere, aveva bisogno di tenere a debita distanza le componenti — il conflitto, la disuguaglianza, le divisioni — più anomiche e antagoniste dell’elemento società <sup>(165)</sup>.

L’intervento sociale dello Stato, pertanto, si auspicava e si giustificava nella misura in cui apparisse vocato a consolidare le istituzioni liberali, istituzioni che avevano rappresentato, nello scenario europeo, un importante approdo contro « il pericolo di nuove rivoluzioni » <sup>(166)</sup>: e se il « sistema rappresentativo » non poteva dirsi « creazione di pensatori e di statisti, ma risultato inevitabile dell’odierna società » <sup>(167)</sup>, « le riforme sociali » costituivano un « completamento indispensabile allo sviluppo e [...] alla esistenza delle libere forme politiche. Né occorre[va] far teoriche, o invocare dottrine: basta[va] osservare » <sup>(168)</sup>. « La legislazione sociale » non era quindi « un espediente politico ma un vero coefficiente di ordine, una necessità giuridica, una valvola di sicurezza contro le ribellioni del malcontento e della miseria » <sup>(169)</sup>: « il cammino — proseguiva Arcoleo — non è facile, perché occorre prima conoscere, direi quasi, la topografia economica delle varie classi e delle varie regioni [...] Nei paesi più progrediti — ecco apertamente dichiarato il legame tra inchieste e riforme — una serie d’inchieste e di statistiche » <sup>(170)</sup> ha svolto questa decisiva opera di ricognizione e di preparazione di processi riformatori.

---

<sup>(165)</sup> Per un inquadramento sintetico e di lungo periodo (dalla legislazione sociale tardo-ottocentesca all’Unione europea) delle relazioni tra ordine giuridico e dimensione sociale e per ricavare più estese indicazioni bibliografiche, mi permetto di rinviare a I. STOLZI, *Storia e storie del welfare (in margine alla sentenza Kattner)*, in « Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali », 31, 2009, pp. 723 ss.

<sup>(166)</sup> ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 385.

<sup>(167)</sup> Id., *ivi*, p. 387.

<sup>(168)</sup> Id., *ivi*, p. 385.

<sup>(169)</sup> Id. *ivi*, p. 398.

<sup>(170)</sup> Id., *ivi*, p. 405; appurato — così invece Bonghi — « che la legge dell’offerta e della domanda non basta a moderare la produzione, i salarii, il lavoro, per modo che la produzione non soverchi il bisogno, i salarii non cadano al di sotto del necessario e il lavoro non diventi, per ingordigia in basso o per avarizia in alto, eccessivo [...] qualcosa

### 3.3.2. *Élite e numero, teoria e prassi.*

Nel determinare tale atteggiamento svolse certo un ruolo non secondario l'estrazione sociale e culturale di un ceto dirigente impegnato a riflettere su se stesso, a ricostruire i propri compiti e il proprio ruolo nel quadro di una società rigorosamente monoclasse, il volto di una *élite* 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 — lo si è detto — 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 delle 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.

---

è da fare » e « il farlo è il solo modo di temperare o spegnere l'efficacia di estreme dottrine ed illusioni sugli spiriti delle classi operaie [...] *Io dirò soltanto che nessuna legislazione sociale mi parrà sufficiente, la quale non provveda a che le associazioni delle classi operaie acquistino persona giuridica; non metta in grado le associazioni loro di provvedere al sostentamento degli operai infermi o vecchi o rimasti senza lavoro: non stabilisca i modi, con cui gli scioperi, dei quali non neghi il diritto, si possano risolvere con accordi tra chi lavora e chi paga: non salvi dagli effetti d'un infortunio sì l'operaio stesso che n'è colpito, e sì la sua famiglia: non limiti il tempo del lavoro, perché questo non stremi le forze, e non lo sorvegli, perché non danneggi la salute del lavorante: non ne elevi il valore morale, intellettuale, tecnico* »; è un passaggio tratto da BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., rispettivamente a p. 145 e p. 146. Un efficace e interessante quadro delle inchieste (non parlamentari) avviate, dal 1861 e della c.d. Inchiesta Correnti avviata nel 1880, v. S. LEPRE, *Opere pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico-morale-amministrativa presieduta da Cesare Correnti*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, cit., pp. 146-175 e, nello stesso volume, S. SEPE, *Per una storia dell'amministrazione statale nel settore dell'assistenza. Ipotesi di lavoro*, pp. 127-145.

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 da uno Stato (e da una scienza) interessati a ribadire la indiscutibile validità delle istituzioni liberali e delle loro (caute e graduali) strategie inclusivo-protettive. Ed era proprio questo il punto a partire dal quale le due immagini di società potevano diventare comunicanti e rientrare nel discorso propriamente giuridico, 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 « abitua[ta] a considerare l'opera dei parlamenti come il maggior suo bene » (171). Perché infatti

« il sistema costituzionale non po[teva] 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 » (172).

---

(171) DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 52.

(172) 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, Hoepli, 1881, pp. 24-25; « La rivoluzione Francese — così sempre Brunialti — 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 despotismo oligarchico, quasi una tirannide borghese, che usurpa il nome di democrazia, ed

Gli accenti, è chiaro, non furono identici: tra chi avversava gli « jerofanti della moderna religione del Dio Stato », intenti a minare, in nome di « preteso interesse sociale » <sup>(173)</sup>, le libertà individuali, e un Arcoleo che arrivò ad affiancare l'« uguaglianza di fronte alla legge » all'uguaglianza « sociale » — « perché, tra esseri diseguali, la vera uguaglianza è nella proporzione » <sup>(174)</sup> — la distanza non era

---

accesce, non toglie, i mali imputati al governo assoluto [...] » (*ibidem*). 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, Il Mulino, 1990, pp. 490 ss.

<sup>(173)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 371-372; « La Francia [...] deve imparare a fare delle riforme e a non fare delle rivoluzioni »: « abbattuto l'assolutismo, che soffocò per secoli ogni libertà, ecco instarci la minaccia di un despotismo nuovo [...] non meno fiero e brutale, quello della folla. È grave, urgente, inesorabile problema. Le società democratiche mostrano una fatale tendenza allo assolutismo: la libertà, che pareva già matura, nuovi pericoli minacciano [sic] »; sono citazioni tratte da ID., *Libertà e democrazia*, cit., rispettivamente a p. XII e a p. 13. « Le rivoluzioni non sono più una necessità nello stato libero e moderno, e non possono trovare alcuna giustificazione. Il trionfo della democrazia nel governo parlamentare è freno poderoso alle rivoluzioni, pegno sicuro che queste, se non verranno meno del tutto, saranno rese più difficili e meno intense. Le forme odierne di Governo provvedono largamente alla manifestazione regolare e continua dei nuovi bisogni e delle nuove idee, ed hanno *organi assai appropriati alla riforma pacifica e continua*. Ma accanto alle questioni politiche, in gran parte felicemente risolte, pesano sulle nostre società questioni sociali che ci lasciano meno tranquilli [...] le quali riuscirebbero fatali alla libertà e distruggerebbero gran parte delle stesse conquiste politiche, che noi reputiamo le meglio adatte anche ad assicurare il maggior benessere del maggior numero »; così invece ID., *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 384-385. Sulle evoluzioni del pensiero di Brunialti in riferimento alla presenza dello Stato nella società, v. PORCIANI, voce *Attilio Brunialti*, cit., pp. 4 ss. (v.i.).

<sup>(174)</sup> ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 385; assai interessante, nella medesima direzione, l'osservazione formulata dalla commissione incaricata di esaminare la proposta di inchiesta sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna, nella quale si ammetteva che l'eccezionale condizione di certe zone della penisola potesse dar vita a provvedimenti straordinari anche « a danno dell'imparzialità dell'azione governativa. *Se non che questa imparzialità non consiste certamente nel fare per tutti la stessa cosa e nel medesimo tempo [...] che anzi la parità consiste nel fare in modo che nei provvedimenti legislativi e governativi siano egualmente note e presenti allo spirito dei legislatori e dei governanti le cose tutte di ogni parte del Regno* »; è un passaggio tratto dalla *Relazione della Commissione composta dei deputati Sartoretti, Mariotti, Cicarelli, Tenani, Cordova, Asproni, Malenchini, Civinini, Macchi sulla proposta dei deputati Serra*,

irrisoria, anche se fu comune, « di fronte alle tendenze eccessive delle moltitudini insoddisfatte » (175), la ricerca di una transizione piana, orientata a « redimere la plebe, elevandola al grado delle classi benestanti ed illuminate » e non a fondare una « democrazia, astiosa ed invida [...] sulle rovine delle classi superiori » (176).

Di qui il riferimento a un'altra fondamentale funzione che le inchieste legislative potevano e dovevano assolvere, quella di portare lo Stato nel paese, mostrando alle popolazioni il volto di una presenza e di un interessamento vigile e partecipe, segno tangibile della conquistata unità nazionale e freno importante sia rispetto a rigurgiti antiunitari che rispetto a ribellioni violente. « Recandoci nel mezzodì [...] noi porgevamo con la nostra presenza alle contriste popolazioni non dubbia testimonianza della sollecita premura dei grandi poteri dello Stato verso di esse » (177): « Il nostro viaggio ebbe una fortunata coincidenza con la sottoscrizione nazionale a prò dei danneggiati dal brigantaggio; in guisa che apparvero contemporaneamente all'opera la carità della nazione intesa ad alleviare i patimenti delle vittime e l'antiveggenza del Parlamento intesa ad escogitare i provvedimenti più efficaci a rimuovere le ragioni di quei patimenti » (178).

---

*Asproni, Serpi, Garau e Costa Antonio presa in considerazione nella tornata del 29 maggio 1868*, in *A. P., Camera dei Deputati*, X legislatura, sessione del 1867 — Documenti — progetti di legge e relazioni, *doc. 192-a*, p. 2.

(175) ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 395.

(176) MINGHETTI (al tempo Presidente del Consiglio), *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6380, discutendosi sull'opportunità di elaborare una legge sulle incompatibilità parlamentari, in seguito alle conclusioni formulate dalla Commissione d'inchiesta sulle ferrovie meridionali (su cui v. *infra*, cap. IV). Ugualmente nel senso di contrapporre una « democrazia bastarda che ciancia di popolo per pascere le sue perverse ambizioni » a una « leale e tranquilla democrazia che valga effettivamente a rialzare le condizioni morali ed economiche dei volghi », la posizione di BRUNIALTI, *Libertà e democrazia*, cit., p. X. Non si doveva, a dirlo fu Bonghi, in alcun modo permettere che « i non abbienti vot[assero] imposte a carico degli abbienti [...] Sarebbe il peggiore e il più violento de' comunismi » (BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 148).

(177) Così la relazione di MASSARI in *Il brigantaggio nelle province napoletane*, cit., p. 10.

(178) *Id.*, *ivi*, pp. 10-11; proseguiva poi la relazione sottolineando come tali interventi dello Stato fossero funzionali ad aumentare il tasso di affezione delle popo-

E se, su tale ruolo ‘formativo’ che alle inchieste era attribuito, si è già spesa qualche parola nel capitolo precedente, in chiusura di questo sembrano necessarie due osservazioni conclusive.

La prima: che il giurista soffermasse la propria attenzione su (quelle che reputava) le vie dell’ordine, non sorprende, giacché questo è essenzialmente il suo mestiere, rintracciare strumenti e risorse ritenuti capaci, appunto, di ordinare una convivenza. In tale ricerca, il problema delle masse sembra più presente di quanto si è, a un primo sguardo, portati a immaginare, se è plausibile sostenere che l’espunzione di esse dall’orizzonte (giuridico) orlandiano non meno che la loro ammissione, sia pure incastonata tra le ‘cerniere’ e l’opinione pubblica, nel discorso dei fautori dell’indirizzo metodologico alternativo, rappresentarono altrettante modalità di risposta a una questione verosimilmente avvertita come incombente <sup>(179)</sup>.

Costituiscono un dato eloquente, in tal senso, le riflessioni che ebbero a oggetto la rappresentanza proporzionale e le proposte di allargamento del suffragio <sup>(180)</sup>: lungi dall’essere « figlia di un dibat-

---

lazioni allo Stato unitario « Al governo e al Parlamento incombe l’obbligo di avvisare tutti i provvedimenti che meglio conferiscano a curare quella piaga. L’adempimento di quest’obbligo sarà mezzo efficacissimo a *ravvivare la fiducia ed infondere negli animi delle popolazioni meridionali quella sicurezza nell’avvenire che è il vigore e la forza delle nazioni* » (ivi, p. 116). Si riferisce espressamente al ruolo che le inchieste potevano svolgere nell’avvicinare Stato e popolazioni, GHINOSI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 20 gennaio 1873, in riferimento all’inchiesta sulle arginature del Po, pp. 4224-4225.

<sup>(179)</sup> Pur nel quadro di un’indagine politologica che non fa riferimento, se non saltuariamente, ai differenti statuti ermeneutici della scienza giuridica, riflette l’idea che la crisi dell’egemonia del liberalismo — che pur si dichiarava trionfante — sia iniziata già a partire dagli anni Settanta dell’Ottocento, proprio per l’emergere del problema delle masse e per il progressivo sgretolarsi della comunanza ideale della classe politica che aveva reso possibile l’unità, classe che era sempre meno raffigurabile come « movimento emancipatore che si fa carico degli interessi della nazione nella sua interezza », MOMMSEN, *Società e politica nell’età liberale*, cit., pp. 17-21; nella stessa direzione anche il saggio di BEDARIDA, *Società e politica*, cit., pp. 37-46. Sulla « scoperta delle classi popolari », considerate fino a quel momento poco più che un « attributo inerte del paesaggio rurale », v. anche ROMANELLI, *L’Italia liberale*, cit., pp. 147 ss. (e in generale, per un’accurata ricognizione delle tante sfaccettature del ‘paese reale’, v. l’intero terzo capitolo del libro, sintomaticamente intitolato *Di fronte al paese*, pp. 117 ss.).

<sup>(180)</sup> Su cui v. anche *infra*, al prossimo capitolo, il §. 4.

tito tecnico tra addetti ai lavori », quella discussione fu piuttosto « il punto di approdo dell'ampia riflessione costituzionale che le scienze politiche e le classi dirigenti avevano condotto sul nuovo volto da dare al potere pubblico, e sul temperamento da realizzare fra consenso allargato e conservazione degli equilibri faticosamente raggiunti nel corso delle travagliate trasformazioni degli anni precedenti » (181). Espressione chiara del bisogno di tener lontana la prospettiva della dittatura delle masse (« *brains, not numbers* »), le stesse perorazioni a favore di una estensione dell'elettorato furono spesso raffigurate nei termini di una concorrenza, più o meno disinvolta, ma rigorosamente interna alle *élites*, nella conquista del consenso dei ceti fino ad allora esclusi dal voto (182).

---

(181) POMBENI, *Introduzione*, cit., p. 10; questo, curato da Pombeni è un volume che assume proprio i dibattiti sul suffragio come uno degli osservatorii più affidabili per vagliare il carattere del secondo Ottocento; contesta, richiamandosi a Massimo Severo Giannini, che si possa parlare di un'unica costituzione oligarchica dell'Italia postunitaria, collegando il 'cambio di costituzione' all'allargamento del suffragio del 1882 e, chiaramente, al suffragio universale maschile del 1912, ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., pp. 23 ss.; nello stesso volume, v. anche ID., *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita* (1980), pp. 47 ss.; sulla centralità del problema del suffragio, è d'obbligo il richiamo all'ottimo M. S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia 1870-1923*, Bologna, Il Mulino, 1990, specialmente p. 17. Per un inquadramento di lungo periodo relativo al susseguirsi di diversi sistemi elettorali, v. ID., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 1995; M. D'ADDIO, *Le grandi leggi elettorali italiane (1848-1993)*, Roma, Colombo, 1994; G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia — 1848-1994*, Milano, Unicopli, 2006 e *Parlamento e storia d'Italia*, a cura di V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI, Pisa, edizioni della Normale, 2012. Ritiene che il dibattito pubblico-politico italiano, dall'Unità a oggi, abbia riposto nei riferimenti alla riforma elettorale aspettative taumaturgiche del tutto inappropriate rispetto a un contesto istituzionale condizionato e sovrastato da « culture politiche » che non hanno saputo o voluto mettere a fuoco i contorni di un autentico regime parlamentare (definizione chiara della relazione tra governo e parlamento; assenza di una « vera cultura dei diritti »; di un'opinione pubblica ecc.), REBUFFA, *La costituzione impossibile — Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, *passim*, ma specialmente pp. 7 ss. e pp. 27 ss.

(182) Mi pare che questa sia la tesi portante, con riferimento alla posizione degli uomini politici favorevoli al suffragio universale, del ricchissimo saggio di ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale — La riforma del 1882 in Italia e il problema dell'allargamento del suffragio*, in *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, cit., specialmente pp. 182 ss. Rileva, nel medesimo solco, come « paradossalmente a spingere per il suffragio universale furono talvolta più i tradizionalisti », convinti di poter contare



La seconda osservazione: benché mediata dalle cautele e dalle circospezioni che si è tentato di mettere in luce, non pare privo di rilievo il fatto — lo si è già accennato — che certi temi (la riforma, l'inchiesta sociale, il ruolo pensato per l'opinione pubblica) fossero ritenuti parte integrante del patrimonio concettuale del giurista <sup>(183)</sup>. Rilevanti e munite di portata più generale rispetto alle singole

---

sullo spirito conservatore dei ceti popolari, soprattutto quelli agricoli, MERIGGI, *L'Europa dall'Otto e Novecento*, Roma, Carocci, 2006, pp. 23 ss.; pur non sottovalutando, come è chiaro, le « spinte da sinistra », l'Autore nota che « a ispirare, nelle élite liberali, la prolungata diffidenza nei confronti delle estensioni del suffragio o della sua universalizzazione fu [...] non soltanto una motivazione suggerita dall'egoismo sociale (il timore, insomma, di una messa in discussione 'da sinistra' degli assetti politici esistenti), ma anche una preoccupazione di segno contrario: la percezione di una minaccia antiliberale e neoconservatrice virtualmente presupposta dall'immatunità delle plebi e dalla loro possibile strumentalizzazione politica da parte delle paternalistiche forze del passato; o, per altri versi, il timore di un corto circuito tra democrazia e tirannide, non diverso da quello che all'epoca della rivoluzione francese si era risolto nell'autoritaria metamorfosi bonapartista della sovranità popolare » (ivi, p. 25).

<sup>(183)</sup> Non è forse sbagliato istituire un parallelismo con ciò che avviene nel campo penalistico in riferimento a quella che Mario Sbriccoli ha chiamato la « penalistica civile », ovvero la riflessione interessata a « mantenere la scienza penalistica, con tutta la sua specificità di scienza giuridica, nell'ambito delle altre scienze sociali e sul terreno del confronto con la politica e con la società » (pp. 552-553), terreno che portò alcuni di tali giuristi a cimentarsi in e a valorizzare « l'inchiesta sociale » quale strumento atto a studiare fenomeni « come quello del vagabondaggio, dell'alcoolismo e della prostituzione, o, sul versante opposto, i delitti delle classi agiate » (p. 570). A emergere, anche in questo caso, è un discorso — il riferimento è a personaggi diversissimi quali Lombroso, Ferri, Florian, Turati, Colajanni, Majno — venato di importanti (e talora caduchi) tratti eclettici e sovente antiliberali, ma in ogni caso interessato a promuovere la centralità del problema penale come problema complessivo di governo delle società contemporanee, prima che la nota prolusione rochiana del 1910 concorresse a determinare la sterilizzazione (« la civilistica penale ») del discorso penalistico da contaminazioni con problemi non reputati rilevanti per il diritto (pp. 573 ss.); sul punto v. SBRICCOLI, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita* (1990), in ID., *Storia del diritto penale e della giustizia*, I, cit., alle pagine indicate tra parentesi. Assai rilevante e sempre nella direzione di ricostruire il legame tra riforma, diritto penale e le nuove discipline 'positive' in prospettiva comparatistica, M. PIFFERI, *L'individualizzazione della pena — difesa sociale e crisi della legalità tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013. Dello stesso autore, in riferimento alle diverse modulazioni del discorso penalistico e delle sue confliggenti scuole nella costruzione di una identità (non solo disciplinare) italiana, v. ID., *Alla ricerca del « genio italiano ». Tradizioni e progetti nella penalistica postunitaria*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., pp. 257 ss.

vicende di cui trattano, mi paiono, al riguardo, le considerazioni sulle cause che determinarono la chiusura o la mutata linea editoriale di alcuni fogli periodici del tempo, come *L'Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche*, la *Rivista di diritto pubblico* di Albicini o *L'archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*. A sancire la fine o il cambio di passo di quelle riviste che tentarono di coniugare teoria e prassi, scienza e politica, 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>(184)</sup>; quelle esperienze si chiusero anche perché il « ponte che ess[e] v[olevano] costruire fra scienziati e politica » iniziò ad appa-

---

<sup>(184)</sup> Per una lettura acuta del ruolo propulsivo che l'eclettismo giocò lungo tutto l'Ottocento italiano, si rinvia all'esteso e documentatissimo saggio di LACCHÈ, *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; con riferimento specifico alla riflessione amministrativistica, cfr. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., pp. 51 ss.; ritiene che sia più corretto parlare, anziché di eclettismo, di un orizzonte culturale nel quale le « scienze dello Stato [sono] unitariamente concepite », giacché il concetto di eclettismo suppone « un sistema di saperi costituitosi dopo la grande frammentazione che, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, ha inteso specializzare le diverse discipline sociali, ovvero purificarle », F. RUGGE, *Il problema dell'amministrazione*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, cit., p. 3 (v.i.). 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, 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, *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 coesistero 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*, cit., p. 21.

rire « poco praticabile »<sup>(185)</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 di simili iniziative 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 che si divisero « fra uffici e incarichi diversi, e, più ancora, fra centro destra e centro sinistra, tra i fautori

---

<sup>(185)</sup> MOZZARELLI, *L'annuario delle scienze giuridiche*, cit., p. 37. Una sorte non troppo diversa fu, appunto, 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 dal suo promotore, 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 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). 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 FIORAVANTI, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., alle pagine riportate tra parentesi. Di tenere non molto diverso anche le osservazioni relative all'inaugurazione, nel 1897, della II serie de *La Riforma sociale*, che appunto riuscì a sopravvivere a patto di sfumare e ridimensionare l'originaria ambizione a fondare una relazione strettissima tra scienza e politica; in proposito, v. SCAVINO, *Lavoro, socialismo, democrazia*, cit., pp. 26 ss.

di Crispi e i suoi avversari » <sup>(186)</sup>, determinandosi in tal modo la rottura di quel bozzolo che aveva loro consentito di appoggiare all'« Unità del Risorgimento » <sup>(187)</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 e dai problemi sociali — l'unico luogo che consentiva ai giuristi di accedere a rappresentazioni unitarie della propria funzione e, prima ancora, della propria identità <sup>(188)</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 liberiste* » <sup>(189)</sup>.

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

---

<sup>(186)</sup> MOZZARELLI, *L'Annuario delle scienze giuridiche*, cit., p. 38.

<sup>(187)</sup> Ivi, p. 25.

<sup>(188)</sup> Ivi, p. 39; per una lettura della torsione positivista anche come 'rifugio' rispetto alla crisi dello Stato liberale, v. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., p. 180 e LACCHÈ, *Il costituzionalismo liberale*, cit., p. 9 (v.i).

<sup>(189)</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).

### CAPITOLO III

## INCHIESTE POLITICHE

1. Inchieste e sindacato parlamentare: variazioni sul tema della separazione dei poteri. — 1.1. I 'discorsi'. — 1.2. Il dibattito parlamentare. — 2. Mali e rimedi. — 2.1. La « relatività delle istituzioni politiche ». — 2.2. Tra Inghilterra e Francia. — 3. Politica e diritto. — 4. Partiti e fazioni. — 5. Il campo delle inchieste. — 5.1. Responsabilità ministeriale e responsabilità dei pubblici funzionari. — 5.2. Amministrazione e indirizzo politico.

1. *Inchieste e sindacato parlamentare: variazioni sul tema della separazione dei poteri.*

1.1. *I 'discorsi'.*

Le inchieste chiamate politiche o parlamentari *tout court* <sup>(1)</sup>, ovvero le inchieste aventi a oggetto il sindacato dell'Assemblea sulla

---

(1) Ma, a esempio, Tito Martelli parla anche in riferimento a esse 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. MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 304. Utilizzano lo stesso criterio classificatorio anche RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 171. Ritennero invece che potessero qualificarsi come « parlamentari esclusivamente quelle dirette a reprimere un abuso della amministrazione od a migliorare l'amministrazione medesima; quelle cioè che concernono direttamente i rapporti tra il parlamento ed il potere esecutivo », MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 380. Tenendo ferme le precisazioni fatte nel capitolo precedente, orientate a chiarire la estrema fluidità della distinzione tra inchieste legislative e inchieste politiche, si considerano rientranti in quest'ultima tipologia le inchieste che, fin dalla loro proposta, si mostrarono prevalentemente rivolte a svolgere un sindacato sull'attività del governo e segnatamente: l'inchiesta del 1864 sui fatti avvenuti in Torino il 21 e il 22 settembre del 1864; l'inchiesta del 1867 sopra la costruzione del carcere giudiziario di Sassari e quella del 1878 sulle condizioni finanziarie del comune di Firenze.

« rettitudine e l'efficacia dell'opera del potere esecutivo » (2) rappresentarono uno snodo teorico nevralgico per la riflessione giuridica. La loro cittadinanza nell'ordinamento veniva infatti legata all'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, diffusamente considerata — pur con alcune rilevanti eccezioni, di cui si dirà — un approdo incontrovertibile e salutare dell'ordinamento costituzionale (3).

Al centro di questa evoluzione stava il Governo di Gabinetto (4), ovvero il governo legato a una « doppia corrente di fiducia » (5) al Re e al Parlamento. Era in virtù di tale « gemina fiducia » (6), infatti, che

---

(2) MARTELLI, *Il diritto d'inchiesta*, cit., pp. 304-305.

(3) Tra i molti riferimenti in tal senso, oltre a quelli già indicati nel §. 1 del primo capitolo, v. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), ristampa anastatica con prefazione di N. IRTI, Napoli, Esi, 1992, p. 7; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 235 e p. 504; ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 177; ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 486.

(4) Alla determinazione della « natura giuridica del Governo di Gabinetto », « la mente giuridica italiana » prestò — secondo Chimienti — « un contributo proprio e caratteristico. Una giovane scuola di giuristi e pubblicisti armonizzando le dottrine tedesche dello Stato con gli insegnamenti della storia e della vita politica inglese, è riuscita a fondere in una dottrina completa del governo parlamentare, quello che di vitale e di permanente occorre alla politica nazionale per svolgersi ordinatamente nella costituzione giuridica dello Stato moderno »: « non ho bisogno — proseguiva — di notare i nomi dei nostri maggiori costituzionalisti, il Palma, il Pierantoni, il Luzzatti, il Paternostro, lo Scolari ed il Brunialti » per arrivare a Orlando che « ha veramente dato con i suoi studi sul governo parlamentare e con quelli collaterali di diritto amministrativo un impulso vivace e originale alla dottrina giuridica del Governo di Gabinetto »; il passaggio è tratto da CHIMIENI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., pp. 55-56 (per una rapida ma efficace ricostruzione della figura di questo giurista che dall'elogio del modello liberale inglese transitò nelle fila del fascismo, ribaltando molte opinioni espresse in precedenza, v. G. DEMURO, voce *Pietro Chimienti*, in DBG, I, pp. 523-524).

(5) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

(6) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 301; un'intelligente ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto della fiducia condotta a partire dall'esame delle concrete vicende parlamentari si può leggere in ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, cit.; in particolare questo studio, dedicato all'istituto della fiducia preventiva — che si afferma, se si accettano alcune parziali eccezioni di fiducia 'spuria', come convenzione costituzionale solo a partire dal 1906 — mette egregiamente in luce le concezioni sottese al principio del sincero esperimento, che non negava « il legame fiduciario » tra Parlamento e Governo, ma appunto « lo riconduceva entro la

si riconosceva alla Camera (7) la possibilità di effettuare, anche tramite le inchieste, il relativo sindacato sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione. Il potere d'inchiesta costituiva dunque « 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[sse] a una semplice manifestazione accademica » (8): « la bontà del governo parlamentare — si diceva — sta in questo principalmente, che il potere esecutivo resti continuamente sotto la sorveglianza de' Parlamenti, che esso abbia sempre un freno e che se pur tenti alle volte il male, non possa mai riuscirvi » (9).

---

teoria dualistica del governo di gabinetto fondato sull'equilibrio tra Corona e Camera elettiva » (ivi, p. 39).

(7) Sebbene la responsabilità ministeriale fosse da affermarsi in riferimento a « entrambe le Camere del Parlamento. Pure, nella realtà delle cose, non è il Senato, ma l'assemblea elettiva, quella che la pone in essere: fattori giuridici e fattori politici concorrono a spogliare il Senato dell'attitudine ad esercitare il sindacato politico sul Governo » (RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 397). Infatti, in caso di conflitto tra le valutazioni dei due rami del Parlamento, ad avere la meglio è il « più forte dei due. Ed il più forte dei due è il ramo elettivo, non quello vitalizio: né tanto perché l'uno sorge direttamente dal corpo sovrano, mentre l'altro ne deriva indirettamente, quanto perché l'uno è soggetto a scioglimento e l'altro ne è immune. Questa immunità, che al primo aspetto sembra un favore, si risolve in una vera e propria diminuzione di influenza; perciocché la camera, potendo essere disciolta e rinviata al giudizio del corpo elettorale, ha il mezzo efficacissimo di poter parlare in nome del popolo, ed imporre la sua volontà in tutti i conflitti. Egli è per tutte queste ragioni, che il Senato non può esercitare né esercita il sindacato politico sul Gabinetto. Nelle commissioni di vigilanza e in quelle d'inchiesta parlamentare esso partecipa bensì a pari grado con la Camera elettiva; le relazioni, i documenti, le leggi tutte sono anche ad esso presentate ugualmente, anche esso riceve le petizioni, e gli elenchi dei decreti registrati con riserva, fa interpellanze, vota ordini del giorno; e tuttavia la materia del sindacato politico gli sfugge di mano, al punto che se riesce qualche volta ad abbattere un Ministro singolo e poniamo pure l'intero Gabinetto, nella realtà il Ministro e il Gabinetto non cade per voto del Senato ma perché era già debole alla Camera e mancava alla sua caduta solo l'ultimo gravame che fa traboccare la bilancia » (ivi, pp. 398-399). Un riferimento chiaro al fatto che « la funzione ispettiva politica » spettasse alla sola Camera elettiva, si può leggere anche in ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 482; nella medesima direzione SANT'ANGELO SPOTO, voce *Parlamento*, cit., p. 264.

(8) MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 306.

(9) DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 febbraio 1866, p. 1030, in riferimento all'inchiesta sull'amministrazione finanziaria dello Stato dal

E se erano due i « cardini fondamentali » del governo parlamentare — « la rappresentanza elettiva del popolo [...] e la responsabilità ministeriale sotto un'autorità suprema che concilia i conflitti e modera l'andamento della complicata macchina »<sup>(10)</sup> — le inchieste costituivano una sorta di prisma incaricato di riunire e riflettere questioni di solito affrontate separatamente, dal momento che l'attenzione prestata alla relazione tra Parlamento e Governo, muovendo dal lato più spinoso del sindacato assembleare, imponeva di misurarsi con molti e rilevanti aspetti a esso legati, dalla tematizzazione del principio della separazione dei poteri, al problema della estensione della responsabilità ministeriale, per arrivare a quello della relazione tra maggioranza e minoranza, da un lato, e tra maggioranza e compagine governativa, dall'altro.

Visto alla stregua « di uno sviluppo naturale della società »<sup>(11)</sup>, il governo parlamentare valeva anzitutto a mettere sul tappeto la questione del ruolo e del significato da attribuirsi al principio della separazione dei poteri, che pareva sovente declinato, nel Continente, in maniera eccessivamente astratta, più adeguata a spiegare la dinamica costituzionale dei « sistemi puramente rappresentativi »<sup>(12)</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>(13)</sup>; mentre il governo parlamentare, attraverso il centrale istituto della doppia fiducia, valeva a sanzionare l'apertura dei varchi tra Governo e Parlamento. L'Europa continentale doveva insomma riuscire ad adattare al mutato contesto costituzionale « la teorica rimasta classica » del Montesquieu: sorta in un'epoca percorsa da « contrasti » e « attriti [...] fra gli organi dello Stato », essa tese

---

1859 al 1865. Sottolinea il ruolo svolto dalle inchieste come strumenti di sindacato parlamentare sull'operato governativo in un quadro costituzionale che mostrava in realtà di comprimere molto le funzioni del parlamento, ivi compresa quella legislativa, S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Donzelli, 1995, p. 23.

<sup>(10)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 65.

<sup>(11)</sup> MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 189.

<sup>(12)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

<sup>(13)</sup> *Ibidem*.



naturalmente a « concepi[re] i poteri pubblici più dal lato [...] dei loro conflitti, del loro perenne antagonismo, anzi che dal lato delle loro armonie e della loro armonica combinazione » (14).

Con le inchieste che costituivano, anche in questo caso, un importante banco di prova per i giuristi: nel momento in cui si ammetteva l'esercizio di un potere di sindacato del Parlamento sul Governo, il problema della separazione dei poteri diventava inevitabilmente quello del loro equilibrio, della individuazione delle zone in cui poteva dispiegarsi legittimamente la loro rispettiva influenza. Se dunque era « facile esagerare, in nome della distinzione dei poteri », visto che una lettura 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 » (15).

Che si ritenesse preferibile parlare « anziché di divisione dei poteri [...] del loro ordinamento » (16), o che si denunciasse un vizio di origine degli ordinamenti continentali, rei di aver elaborato « un concetto meccanico e falso della separazione dei poteri », concetto che escludeva « qualunque reciproca loro azione » (17), a esser condivisa era l'idea « che i diversi poteri, nel loro esercizio, [fossero] affidati ad organi diversi; che ciascuno di questi organi esercit[asse] un potere limitato; che corrispondentemente a questo limite a[vesse] un potere complementare, a guisa di freno o controllo sugli altri poteri. Considerata sotto questo aspetto, la divisione, la separazione, il coordinamento dei poteri [era] una delle condizioni fondamentali del Governo costituzionale » (18). Il timore

(14) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., rispettivamente p. 105 e p. 106.

(15) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 197-198.

(16) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 295.

(17) FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 11.

(18) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 295. In senso analogo anche F. LUZZATTO, *Intorno al parlamentarismo*, in « Rivista politica e letteraria », 4, 1900, p. 48 e MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 108. Si riferisce al valore di una « giusta distribuzione dei poteri in uno Stato libero e in una Monarchia limitata », distribuzione che spettava soprattutto agli « usi » di consolidare, senza la possibilità di accedere a una « determinazione più particolare e rigida », MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 321.

di « straripamenti de' poteri » appariva invece tipico di chi considerava il « regime costituzionale », anziché « un uomo robusto e sano », « un malato » tenuto in piedi dalla quotidiana somministrazione di « farmac[i] », mentre

« io — a dirlo fu Cadorna — tendo pell'opinione di coloro che credono che il regime costituzionale, se non esclude assolutamente il timore di ogni abuso, contiene però in se stesso le ragioni ed i mezzi per ovviarvi. Ma il solo modo di conservare al regime costituzionale questa naturale sua virtù è quello di essere severi nel riconoscere le attribuzioni di ciascun potere, mantenendoli strettamente nei limiti delle proprie competenze; ma di essere poi larghi, anzi larghissimi nello accordare a ciascuno di essi i mezzi per esercitare quelle attribuzioni che si riconoscono essere proprie dei medesimi. Egli è solo in questo modo che un potere può essere mantenuto abbastanza forte per controllare ed opporsi alle invasioni di un altro: è solo in questo modo che si conserva l'equilibrio, la verità, la schiettezza, la realtà del regime costituzionale. Egli è perciò, Signori, che io ho votata la legge sulla sicurezza pubblica, sebbene essa desse larghissimi mezzi al potere esecutivo [...] e non mi sono spaventato degli abusi che esso potesse farne, perché contro questi nel regime costituzionale ho trovato l'opinione pubblica, la stampa, il potere giudiziario ed il Parlamento [...] » (19).

E se non è sbagliato sostenere che le origini delle inchieste e la loro stessa efficacia fossero 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 » (20), la sfida teorica abbracciata dai giuristi che se ne occuparono tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del nuovo secolo mirava a tener lontana tanto la prospettiva di un deciso antagonismo tra Camera ed esecutivo, quanto l'altra di una connivenza opportunistica tra maggioranza parlamentare e Governo. A essere cercata fu, in particolare, la composizione tra la presenza di un Parlamento

---

(19) CADORNA, A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 giugno 1864, replicando alla posizione dell'Ufficio centrale del Senato contrario all'approvazione del progetto di legge Pisanelli sulle inchieste parlamentari, p. 1496.

(20) PACE, *Il potere di inchiesta nelle assemblee rappresentative*, cit., p. 122; sulla nascita del diritto d'inchiesta come diritto che prende corpo nel momento in cui il Parlamento sente di dover affermare la propria « indipendenza prima nei confronti della Corona e successivamente del Gabinetto », v. anche RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., p. 70.

chiamato a « esercitare una influenza decisiva e determinante su tutto l'indirizzo del potere esecutivo », e il volto di un « Governo forte, indipendente, autorevole » (21), non tenuto soltanto a « eseguire deliberazioni altrui », bensì titolare di un « potere d'azione, distinto dal legislativo, non subordinato ad esso, ma reciprocamente collegati per modo che l'uno tornerebbe vano o tirannico senza dell'altro » (22).

A garantire l'indispensabile raccordo tra le due prerogative stava, appunto, il Gabinetto: perché incarnava il legame — peraltro assai complicato, come si cercherà di mettere in luce tra poco — tra maggioranza parlamentare ed esecutivo, ma soprattutto perché era investito del compito di restituire i « rapporti di cooperazione e coordinamento » (23) tra i vertici dello Stato, tra la monarchia, la Camera e il Governo. « Mezzo precipuo di armonia fra i pubblici poteri » (24), espressione di un « accordo », che ugualmente si voleva necessario, « tra il principio di permanenza e quello di mobilità » (25), al Gabinetto spettava di incarnare la « mirabile elasticità » (26) del governo parlamentare, di un governo che, pur tra molte imperfezioni, appariva il più sicuro antidoto rispetto alla prospettiva del conflitto e dell'« anarchia » (27).

(21) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

(22) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 317-318.

(23) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 283.

(24) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500; 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 JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 251. Ugualmente nel senso di chiarire come « nello stato costituzionale moderno i varii poteri non si concepiscono più in condizioni di rivalità reciproca, ma di cooperazione armonica », BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 384. Non si può non fare un cenno anche ad ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881.

(25) ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 283.

(26) ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, cit., p. 594.

(27) ID., *ivi*, p. 595; « Il mutamento del Ministro o del partito alla direzione della cosa pubblica — a dirlo fu Brunelli — evita maggiori e più terribili crisi al paese [...] Il cambiamento del ministero è sfogo al pubblico malcontento [...] Il governo di Gabinetto risolve, dirò così, il problema della rivoluzione pacifica; piccola rivoluzione, certamente, ma sempre rivoluzione, cioè rovesciamento e mutamento »; è un riferimento preso da

Indubbiamente, il riferimento alla funzione di sindacato, nel momento stesso in cui concorreva a definire la forma di governo parlamentare, ne complicava, almeno in parte, i contorni. Ammesso infatti che « il diritto costituzionale » stesse tutto nella « contemporanza ed armonia »<sup>(28)</sup> dei poteri, restavano da definire le condizioni che valessero a rendere legittimo il controllo parlamentare, specie in riferimento a una dinamica istituzionale che, a seconda dei casi, aveva mostrato di abusare ovvero di sottovalutare l'importanza degli strumenti di sindacato, rischiando di snaturare la stessa funzione delle inchieste.

« La vecchia tattica, pria che la Sinistra salisse al potere, era quella di provocare grossi scandali mediante interrogazioni ed interpellanze ardenti. Ricordiamo quelle sul preteso abbandono del Veneto e di Roma, sulla regia cointeressata dei tabacchi, sulle misure eccezionali in Sicilia, sul macinato, sull'esercizio di Stato delle ferrovie, e simili. E che fosse stata una tattica di

---

BRUNELLI, *Statuto — sistema parlamentare — Parlamentarismo*, cit., pp. 102-103. Tra i molti possibili esempi nella stessa direzione: v. ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 486 e ARCOLEO, *Vita politica italiana*, in « La riforma sociale », VIII, 1901, p. 177. Il parlamento « rappresenta la grande valvola di sicurezza nella macchina politico-sociale, e se non vale a darci la pace e la concordia assoluta [...] è certo però che maggiori mali ci risparmia, e ci risparmia soprattutto le convulsioni rivoluzionarie e reazionarie. Il Parlamento è e rimane la grande fucina delle riforme, il grande laboratorio delle idee; è e rimane lo strumento il mezzo per conseguire la maggior somma possibile di progresso pacifico. In nome, adunque, del benessere sociale, e della umanizzazione della lotta e del contrasto tra i principi e gli interessi: difendiamo il Parlamento »; a esprimersi così è COLAJANNI, *Difendiamo il Parlamento!*, in « Rivista popolare di politica lettere e scienze sociali », 11, 1900, p. 206. Si disse invece convinto che il regime parlamentare mettesse « la società rispetto a' governi in una posizione contraddittoria e violenta », BONGHI, *Una questione grossa — la decadenza del regime parlamentare*, in « Nuova Antologia di scienze, lettere e arti », XIX, 1884, p. 497. È forse interessante notare come il Bonghi imputasse buona parte dei mali della vita politica italiana e dei sistemi contemporanei in genere, a un eccesso di individualismo, alla incapacità di adattare ai tempi nuovi assetti corporativi che, mendati dai loro difetti, mostravano di aver avuto dell'« interesse collettivo un concetto chiaro, preciso, distinto », concetto che avrebbe giovato non poco a evitare la frantumazione degli interessi rappresentati e la conseguente trasformazione delle classi politiche in autentiche « orde vaganti » non sostenute da alcun ideale se non quello del proprio personale tornaconto (ivi, pp. 495-497). « Certo quelle corporazioni non erano senza magagne; ma s'è mietuto colla falce di alcuni principii astratti il bene insieme col male »; così sempre ID., *Il programma delle elezioni*, cit., p. 145.

<sup>(28)</sup> PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 318.

guerra, lo mostrò chiaro il fatto che, andati al potere quelli che di tali mezzi si erano serviti, continuarono nello stesso sistema di governo che prima avevano biasimato, o vi surrogarono tal cosa, di che poi parecchi di loro si pentirono » (29).

### Né fece miglior prova l'Assemblea che

« pretendendo di riassumere ogni sua potestà in quella del legiferare, ne esagerò la portata fino al punto di creare una molteplicità e contraddittorietà di leggi, tale, che solo può fare degno riscontro *il men retto esercizio della potestà sindacatoria, pur meglio adatta alla sua indole* come già rispondente alla sua origine storica. Chè, mentre si trascurarono le principali funzioni inquisitoriali, o, quel che peggio, si trasformarono con le interpellanze e le inchieste soprattutto in iscenici apparati ed inutili strumenti di armeggio politico [...] si determinò quella corrente d'ingerenze politiche nell'amministrazione e nella giustizia » (30), che già Minghetti aveva ben indagato in alcune sue note pagine.

#### 1.2. *Il dibattito parlamentare.*

Del resto, che il rapporto tra Camera e Governo fosse tutt'altro che armonico era ben testimoniato dai toni del dibattito parlamentare; al riguardo, restano valide le osservazioni che si sono fatte al precedente capitolo in riferimento alle inchieste legislative quando si è sottolineato come ogni inchiesta si prestasse ad assumere una spiccata caratterizzazione politica, e a diventare, per ciò, strumento di sindacato sull'attività del Governo e dei pubblici poteri in genere (31). Certo, poteva anche verificarsi l'ipotesi inversa, di una inchiesta, cioè, presentata come politica e convertita, almeno sulla carta, in inchiesta a prevalente caratterizzazione legislativa. Fu, a esempio, il caso dell'inchiesta proposta da Mancini nel 1866 sull'an-

(29) S. CORLEO, *Il parlamentarismo presente ed il futuro*, in « Rassegna di scienze sociali e politiche », 3, 1885, p. 12.

(30) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 12; molto chiaro nel senso di collegare l'affievolimento del prestigio della funzione parlamentare allo scarso o cattivo esercizio della funzione ispettiva, anche P. (l'articolo è firmato così), *La crisi del sistema parlamentare*, in « Nuova antologia di scienze lettere e arti », XXV, 1890, pp. 71-72. Ritene invece che il rischio di abusi — governativi e parlamentari — potesse essere scongiurato lasciando al Parlamento il solo compito di fare le leggi, LUZZATTO, *Intorno al parlamentarismo*, cit., p. 53.

(31) Cfr., *retro*, cap. II, in particolare il §. 1.

damento dell'amministrazione finanziaria dello Stato dal 1859 al 1865. Leggendo il testo della proposta Mancini, l'inchiesta sembrerebbe di quelle tipicamente politiche <sup>(32)</sup>; di segno diverso, invece, il tenore della relazione della Commissione della Camera incaricata di riferire sulla proposta stessa, relazione dalla quale emergeva con chiarezza il bisogno di ricondurre il caso nel solco, meno problematico, delle inchieste legislative:

« SIGNORI! Tutti gli uffici sono stati unanimi nell'ammettere in massima la proposta Mancini: niuno disconviene sulla sua possibile utilità [...] Unanimi e concordi sono stati i commissari nel dichiarare non presunto né presumibile il carattere di *ostile sindacato* verso gli uomini che ressero la pubblica amministrazione nel periodo dal 1859 al 1865. La serietà della proposta Mancini importa che abbia uno *scopo più elevato e più utile, quello cioè di esaminare il sistema amministrativo ed il suo organamento per rilevare l'esistenza ed il danno degli errori, e quindi per indicare le possibili riforme e l'utilità che sarebbe per derivarne* » <sup>(33)</sup>.

Allo stesso tempo però, la proposta di inchiesta formulata dalla Commissione e infine approvata dalla Camera <sup>(34)</sup>, ampliava il

---

<sup>(32)</sup> « La Camera delibera una inchiesta sull'andamento dell'amministrazione in ciò che ha tratto alle finanze dal 1859 al 1865, e segnatamente intorno alle spese fatte ed assegnamenti di fondi registrati con riserva dalla Corte dei conti; alle maggiori spese; agli storni di fondi; alle alienazioni di rendita pubblica, di buoni del Tesoro, beni demaniali e altri importanti contratti, come pure dei conti consuntivi degli esercizi suddetti. La Commissione sarà di quindici membri, ed avrà facoltà di richiedere e di esaminare i documenti presso i pubblici uffici e d'interrogare i funzionari e privati cittadini. Il suo mandato durerà sei mesi, e potrà anche presentare relazioni parziali », in *A. P., Camera dei Deputati*, IX legislatura, sessione del 1865-1866 — Documenti — progetti di legge e relazioni, *doc. n. 43*, p. 1. La proposta fu presentata alla Camera il 21 dicembre 1865.

<sup>(33)</sup> *Relazione della Commissione composta dei deputati Panattoni, De Luca*, cit., p. 1.

<sup>(34)</sup> « La Camera delibera un'inchiesta sull'andamento dell'amministrazione, in ciò che riguarda tutti i servizi dello Stato dal 1859 al 1865, comprese le epoche delle dittature e dei governi provvisori, e segnatamente intorno alle spese fatte ed assegnamenti di fondi registrati con riserva dalla Corte dei Conti, alle maggior spese, agli storni di fondi, alle alienazioni di rendita pubblica, di buoni del Tesoro, di beni demaniali ed altri importanti contratti in tutti i rami della pubblica amministrazione, e non senza tener conto de'pareri del Consiglio di Stato sulle enunciate materie, come pure intorno ai conti

tenore della originaria proposta Mancini estendendo lo spettro delle indagini a tutta amministrazione dello Stato, compresa quella dei governi provvisori. Quanto poi tale estensione servisse a trasformare la commissione d'inchiesta in una sorta di ufficio studi, incaricato di effettuare una ricognizione generale (e neutrale?) sullo stato di funzionamento dell'amministrazione finanziaria, invece che a evidenziare più circoscritte ipotesi di malfunzionamento dell'amministrazione stessa, non è dato sapere. Certo è invece che l'intervento del Ministro — secondo una modalità ricorrente e già esaminata — tese a calcare l'attenzione sul volto legislativo dell'inchiesta e a elogiare il rapporto di collaborazione tra Camera e Governo:

« E per vero io credo [...] — queste, appunto, le parole del Ministro — che *nel continente d'Europa le inchieste hanno poco attecchito perché si è dato loro un certo colore di opposizione che non debbono avere*. Le inchieste sono *mezzi pratici di utili studi fatti dal Parlamento*, a cui non può essere certamente estraneo il Ministero, che è l'espressione della maggioranza del Parlamento medesimo; e questi studi fatti in comune sono il fondamento il più solido delle riforme, sì perché preparano l'opinione a bene accoglierle, e sì perché agevolano la discussione di disegni di legge che ne contengono la proposizione; perché questi, allorché sono preceduti da seri studi arrivano in Parlamento come giungono le cause dinanzi a un magistrato dopo essere state perfettamente istruite. Io quindi ho la convinzione intima che le inchieste in genere, dirette al fine che ho detto, aiutano il potere esecutivo; e che la presente inchiesta possa molto conferire a quelle riforme che sino dal primo giorno ho annunziato alla Camera » <sup>(35)</sup>.

---

consuntivi degli esercizi suddetti ed alle cagioni che he hanno ritardato la esibizione. La Commissione sarà di quindici membri, eletta dalla Camera, ed avrà facoltà di richiedere e di esaminare i documenti presso i pubblici uffici e d'interrogare funzionari e privati cittadini. Essa prenderà ancora di mira lo studio del sistema amministrativo e di contabilità, onde essere al caso di accennare ai principi direttivi di quella riforma generale spedita e meno costosa, che è uno fra i primari bisogni della nazione. Il suo mandato durerà sei mesi, e potrà anche presentare relazioni parziali»; questo, appunto, il testo definitivo della proposta di inchiesta (ivi, p. 5).

<sup>(35)</sup> Ministro delle Finanze (Antonio Scialoja), in *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 28 febbraio 1866, p. 1126. Il Ministro, tra l'altro, dichiarò di condividere l'emendamento formulato da Devincenzi che proponeva di estendere l'inchiesta a tutta l'amministrazione dello Stato, probabilmente per dare all'inchiesta stessa carattere di ricognizione neutrale sulle condizioni degli uffici pubblici (ivi, p. 1127).

Pur con le dovute differenze di contesto, dalle discussioni parlamentari uscivano dunque confermati alcuni aspetti che si è già avuto occasione di mettere in luce in precedenza. Un primo dato ricorrente, e strettamente legato ai successivi, è costituito dal riferimento ai termini entro i quali svolgere l'inchiesta: non troppo brevi, per garantire che le attività di indagine avessero l'estensione e l'approfondimento auspicati; ma neanche troppo lunghi, per evitare che l'inchiesta si trasformasse in un espediente dilatorio, buono a placare la domanda di chiarezza formulata dalla Camera e dall'opinione pubblica, ma inefficace nella indicazione delle responsabilità non meno che dei necessari interventi riformatori <sup>(36)</sup>. Senza contare — ed è un altro aspetto rilevante — che dispone inchieste omettendo di discutere e valutare in Parlamento i risultati delle stesse,

---

<sup>(36)</sup> Tra i molti esempi in tal senso: la proposta d'inchiesta sulla marina militare e mercantile, istituita nel 1863, prevedeva che la commissione riferisse « entro il primo semestre del 1864 » (v. *retro*, cap. II, nota n. 61); la proposta finale dell'inchiesta del 1867 sulle condizioni di Palermo si limitava a prevedere che la relativa Commissione proponesse provvedimenti adeguati « nel più breve tempo possibile », mentre l'originaria proposta faceva riferimento al termine di tre mesi (v. *retro*, cap. II, nota n. 27); il tenore della proposta di inchiesta sulle condizioni della Sicilia obbligava la Commissione a riferire « entro un anno » (su cui v. *retro*, cap. II, §. 2.1, nota n. 42); per il rilievo che la questione dell'apposizione dei termini ebbe in riferimento all'inchiesta sulle arginature del Po del 1873 e sulla tassa sul macinato del 1871, v. *retro*, cap. II, §. 2.2 (compresa la nota n. 57); ancora: la deliberazione relativa all'inchiesta sull'amministrazione finanziaria dello Stato prevedeva espressamente, lo si è visto ora (nota n. 34) un mandato di 6 mesi per la Commissione; l'art. 2 del progetto di legge istitutivo della commissione d'inchiesta sulla questione ferroviaria imponeva alla Commissione di presentare la propria relazione al Governo « entro il primo semestre dell'anno 1879 » (v. *A.P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 30 giugno 1878, p. 2366; degno di nota il fatto che l'inchiesta, deliberata il 1 luglio del 1878 e approvata con la legge 4438 il successivo 8 luglio, sia stata prorogata nel 1879 e nel 1880). Diverso era il problema della sorte delle Commissioni « nell'intervallo delle sessioni parlamentari »: pressoché assente dai testi dottrinali, dedicano invece attenzione alla questione MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 494 (al riguardo — queste le loro parole — « abbiamo già mostrato come sia in facoltà della Camera di non distruggere il lavoro già compiuto in una precedente sessione delle Commissioni parlamentari, sia con una disposizione di regolamento, che deliberando caso per caso. E però al mutarsi della Sessione è stata consuetudine costante della Camera dei deputati di rinnovare il mandato alle proprie Commissioni d'inchiesta [...] Una sola eccezione venne fatta per la Commissione d'inchiesta sulle condizioni morali e politiche della provincia di Palermo, la quale fu rinnovata [...] con la nuova legislatura »).



equivaleva a disconoscerne il ruolo, ponendo nel nulla il valore del sindacato assembleare <sup>(37)</sup>.

Un secondo dato comune è costituito dall'atteggiamento solitamente tiepido (per non dire ostile) dell'esecutivo dinanzi alla prospettiva delle inchieste, « le quali non vanno molto a sangue ai nostri ministri » <sup>(38)</sup>: sebbene tutti si dichiarassero ben disposti nei riguardi delle proposte dibattute, e sebbene, al momento della approvazione, il voto del ministro fosse di solito favorevole, non era raro che gli esponenti del Governo chiedessero all'Assemblea di subordinare

---

<sup>(37)</sup> Sempre in riferimento all'inchiesta sui fatti di Torino si svolse un interessante dibattito al riguardo; il 23 gennaio del 1865, infatti, Bettino Ricasoli presentò un ordine del giorno nel quale chiedeva alla Camera di non discutere le conclusioni cui era pervenuta la Commissione di inchiesta, conclusioni che a Ricasoli sembravano più chiare che ad altri nell'escludere ogni forma di responsabilità del Governo in ordine alla repressione nel sangue delle manifestazioni di protesta svoltesi a Torino in vista dello spostamento della capitale del Regno a Firenze. Non ritenendo sussistente una responsabilità politica del Governo « ogni altro giudizio su quei fatti — disse Ricasoli — appartiene ormai ai tribunali ordinari [...] alla opinione pubblica [...] alla storia ». Per questo discutere le conclusioni della commissione avrebbe significato solo « rimescolare ceneri ardenti per far rivivere memorie più dolorose che colpevoli » (così, appunto, RICASOLI, in *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 23 gennaio 1865, p. 7709). Contestarono aspramente tale posizione ritenendo che il giudizio politico della Camera fosse un aspetto decisivo e non surrogabile della vita dei regimi parlamentari: MORDINI (ivi, p. 7710), F. CRISPI (ivi, p. 7711 e p. 7719); A. BROFFERIO (ivi, p. 7716); E. DI RORÀ (ivi, p. 7720); FERRARI (ivi, p. 7721); C. MASSEI (ivi, p. 7721); L. FERRARIS (ivi, p. 7727). Sempre nella direzione di sottolineare il rilievo centrale della discussione come momento chiamato a legare i risultati dell'inchiesta alle scelte, più propriamente politiche, orientate a elaborare, sulla base di quei risultati, adeguate risposte istituzionali, v. il duro intervento, già in parte richiamato, di PEPOLI durante la discussione sull'inchiesta agraria: « È inutile — queste le sue parole — il fare un'inchiesta agraria, se i risultati di essa non verranno largamente diffusi e sottoposti alle deliberazioni del Parlamento, se dai risultati di essa i Ministri delle Finanze e dell'Agricoltura non prenderanno argomento a proporre tutti quei progetti di legge necessari a migliorare le condizioni delle classi lavoratrici in Italia, risolvendo in simil modo quel problema sociale, che è ad un tempo il più arduo, il più urgente, il più santo di quanti un Parlamento possa essere chiamato a risolvere »; si tratta di un passaggio tratto da *A. P., Senato del Regno — Discussioni — tornata del 20 febbraio 1877*, p. 242.

<sup>(38)</sup> MANDUJ ALBANESE, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 22 luglio 1863, in occasione del dibattito sul progetto di legge Pisanelli relativo alle inchieste parlamentari, p. 1329.

(evitare?) il voto sull'inchiesta parlamentare al previo svolgimento di un'inchiesta governativa o giudiziaria <sup>(39)</sup>.

Un'eccezione, solo apparente, a simile schema fu rappresentata dalla controversa vicenda relativa all'esercizio (privato o governativo) delle strade ferrate: responsabile nel 1876 della caduta del governo Minghetti, l'ultimo della Destra storica, e all'origine dell'ascesa del primo governo Depretis, abile tessitore « della strategia parlamentare di riagggregazione » di una « nuova maggioranza » favorevole all'esercizio privato <sup>(40)</sup>, la questione ferroviaria faticò tuttavia a trovare una soluzione. Un fronte politico composito,

---

<sup>(39)</sup> Propose, lo si è già notato, che la decisione sull'inchiesta parlamentare fosse rimandata alla conclusione della già iniziata « inchiesta giudiziaria », il Ministro dell'Interno Lanza in occasione della discussione relativa all'istituzione della Commissione d'inchiesta sui fatti avvenuti in Torino il 21 e 22 settembre 1864 (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 24 ottobre 1864, p. 6400). A replicargli fu uno dei proponenti, Antonio Mordini: poiché a essere posta sul tappeto era la questione della « *politica responsabilità* degli uomini che reggevano la cosa pubblica » al tempo dei fatti contestati, né l'inchiesta giudiziaria, né un'inchiesta amministrativa, avrebbero potuto dare risposte efficaci. A dover essere coinvolto era infatti il Governo — « la suprema podestà politica del paese » — pena la rinuncia al « vero fondamento dell'inchiesta parlamentare » (ivi, p. 6401). A sostenere la posizione di Lanza fu anche il Guardasigilli Vacca, che tentò di placare la richiesta della Camera sostenendo — lo si è già notato al primo capitolo — come il Governo avesse voluto « imprimere » all'inchiesta giudiziaria « un carattere comprensivo, largo abbastanza perché potesse nei suoi indagamenti e nella sua sfera d'azione abbracciare tutti i fatti materiali e le cause morali che a questi fatti diedero luogo. A quest'inchiesta adunque si credette imprimere un doppio carattere, un carattere giuridico, ed un carattere direi pure politico, amministrativo (*Rumori*) [...] Quest'inchiesta adunque quando sarà posta sotto gli occhi della Camera servirà a rischiarare i fatti nell'esame che ne sarà demandato alla Camera nella pienezza delle sue funzioni » (ivi, p. 6402). Sempre nella direzione di rimandare lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare all'espletamento di un'indagine governativa, il Presidente del Consiglio Rattazzi in occasione della discussione sull'inchiesta sopra la costruzione del carcere giudiziario di Sassari, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 luglio 1867, p. 2799 e p. 2800. Si è già avuto occasione di rilevare come, nel corso della discussione relativa all'inchiesta sulle arginature del Po, fosse stata istituita una concorrente commissione governativa, probabilmente anche allo scopo di rinviare lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare; similmente, si è notato come il dibattito sull'inchiesta agraria sia stato caratterizzato anche dalla contrapposizione tra fautori dell'inchiesta esclusivamente governativa e fautori dell'inchiesta parlamentare. La stessa dialettica sarà rilevante — lo si dirà nell'ultimo capitolo — per le inchieste bancarie degli anni Novanta.

<sup>(40)</sup> SORDI, voce *Silvio Spaventa*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, cit., p. 3 (v.i.).

radunato intorno a Cairoli, contestò infatti le convenzioni firmate dal Governo Depretis alla fine del 1877 e, prima che esse giungessero alla discussione parlamentare, determinò le dimissioni del Gabinetto <sup>(41)</sup>. Il 18 maggio del 1878, il ministro dei lavori pubblici del neonato governo Cairoli, Alfredo Baccarini, presentò alla Camera un progetto di legge per l'esercizio statale provvisorio della rete ferroviaria dell'Alta Italia. L'art. 1 di tale progetto di legge prevedeva l'istituzione di una Commissione d'inchiesta chiamata a

« riconoscere se ed in quale misura i sistemi di esercizio di ferrovie finora seguiti e le condizioni, i criteri, i calcoli, su cui si fondano le convenzioni finora stipulate, rispondano all'interesse dello Stato; ed inoltre quali siano i metodi da preferirsi per le concessioni dell'esercizio medesimo all'industria privata » <sup>(42)</sup>.

Alla proposta d'inchiesta si dette dunque, come di consueto, un volto neutrale, legislativo, volto che anche in questo caso conteneva il riferimento a questioni di natura indubita­bilmente politica, visto che a essere posti sul tappeto furono tanto i criteri da adottarsi per la gestione delle ferrovie, quanto, sebbene in maniera non espressa, le eventuali responsabilità addebitabili al precedente esecutivo nelle scelte in proposito effettuate. A complicare ulteriormente le carte in tavola e i contorni dello scontro tra i governi Depretis e Cairoli stava il fatto che i due esecutivi, pur sostenuti da maggioranze parlamentari non coincidenti, potevano essere entrambi ascritti alla medesima parte politica. Non sorprende pertanto che il richiamo alla coerenza tra programma politico e azione governativa — ha il ministro « riflettuto che cosa avverrebbe se l'esercizio oggi provvisorio diventasse definitivo? Ebbene vedrebbe i cento giornali della destra accusare l'incoerenza il nostro partito [...] e forse non avrebbero tutti i torti » <sup>(43)</sup> — sia stato il vessillo imbracciato da chi mirava ad impedire l'inchiesta o comunque a restringerne la portata entro

<sup>(41)</sup> V. ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., pp. 198-199.

<sup>(42)</sup> Per il testo e la discussione che su tale articolo si svolse, v. *A.P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 30 giugno 1878, pp. 2365 ss. e *A. P., Senato del Regno* — Discussioni — tornata del 7 luglio 1878, pp. 754 ss.

<sup>(43)</sup> ZEPPIA, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 giugno 1878, p. 2294; in direzione analoga DEPRETIS, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 giugno 1878, p. 2325.

confini che non avrebbero potuto revocare in dubbio la scelta per l'esercizio privato delle ferrovie e, con esso, l'opera del precedente esecutivo.

Mentre fu, come si immagina, il fronte promotore dell'inchiesta — governo Cairoli in testa — a rassicurare a più riprese le altre sponde del Parlamento sulla larghezza del mandato della commissione, lasciando intendere che tale estensione non fosse funzionale, in questo caso, a collocare il lavoro della commissione stessa nei più riposanti lidi di un'indagine priva di connotazione politica, ma potesse spingersi, anche oltre il tenore formale della proposta d'inchiesta <sup>(44)</sup>, a fornire valutazioni atte a sindacare nel suo complesso l'utilità dell'esercizio privato insieme al lavoro del governo Depretis.

E se a sostegno della necessità di circoscrivere il mandato della commissione fu spesa l'idea che le inchieste fossero un istituto buono a sondare questioni tecniche più che politiche <sup>(45)</sup>, le voci favorevoli allo svolgimento di indagini ad ampio raggio chiamarono in causa un altro nesso già noto, quello tra inchieste e verità, tra un metodo di accertamento per sua natura obiettivo, e, appunto, la

---

<sup>(44)</sup> La proposta d'inchiesta deliberata prevedeva infatti — la si è appena citata — che le indagini verificassero quali fossero « i metodi da preferirsi per le concessioni dell'esercizio medesimo all'industria privata »; sul punto fu, non a caso, Depretis a presentare un apposito ordine del giorno volto a sottrarre alla discussione la preferenza per il metodo dell'esercizio privato della rete ferroviaria; v. DEPRETIS, *A.P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 giugno 1878, p. 2322 e pp. 2338-2339.

<sup>(45)</sup> Poiché — a dirlo fu sempre Zeppa — quella dell'esercizio delle ferrovie non è « una questione tecnica » ma « essenzialmente politica », un'inchiesta in materia appariva « perfettamente inutile. Infatti che cosa si vuole con una inchiesta? Si deve risolvere una questione. Mancano dei dati statistici, mancano alcune cognizioni di fatto, ed allora si fa la inchiesta per desumere dall'osservazione dei fatti qualche elemento che mancava per la soluzione del problema [...] Credete voi, quand'anche la Commissione d'inchiesta venisse alla Camera e dicesse: noi abbiamo riconosciuto che in Italia l'esercizio delle ferrovie può essere affidato all'industria privata, bastasse perché i capitali accorressero verso questa industria? [...] *Quindi concludo pregando il Ministero di sinistra, col quale, checchè se ne possa pensare, mi ritengo sempre legato dai vincoli del partito, ed a cui intendo mantenermi amico, pregandolo che segua quella via che gli ha tracciato il suo partito [...] prego l'onorevole signor ministro di non curarsi dell'inchiesta; se la Camera la voterà come è probabile, lasci pure che faccia il suo corso; avremo cinque o sei volumi in più da dispensare e da servircene come meglio ci piace [...]* » (ZEPPA, *A.P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 28 giugno 1878, pp. 2293-2295).

verità, impossibile da tarpare e comprimere nella sua risolutiva integrità <sup>(46)</sup>.

Un ultimo motivo, infine, sembra potersi registrare; a emergere è una significativa concordanza tra i toni del dibattito in Aula e quelli della riflessione scientifica: al di là delle differenti inclinazioni ideali, fu infatti frequente — nel dibattito parlamentare, come nelle opere dottrinali — il contrappunto tra due motivi: il riferimento alla utilità delle inchieste, ritenute indispensabili ad assecondare e consacrare l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, da un lato; la denuncia della loro limitata incidenza pratica e, ancor più, del sostanziale tradimento della funzione cui esse avrebbero dovuto assolvere quali strumenti di vigilanza sul Governo, dall'altro.

Anzi, sotto un simile osservatorio, fu soprattutto la produzione dottrinale — lo si accennava in conclusione del precedente capitolo — a drammatizzare questo contrappunto in riferimento alle inchieste politiche, che, a differenza delle legislative, non vennero collocate in un orizzonte interpretativo piano, disteso. Probabilmente perché le inchieste politiche sollevavano questioni — il riferimento alla divisione dei poteri, alla responsabilità ministeriale, al ruolo dei

---

<sup>(46)</sup> « Io desidero larghissima l'inchiesta [...] Non vorrei ristretto il quesito dell'inchiesta al solo confronto del sistema degli esercizi sociali cogli esercizi di Sato. Lo vorrei esteso a una grande quantità di fatti della nostra industria ferroviaria [...] »; non solo: a conferma della non troppo riposta vocazione politica dell'inchiesta ci si chiedeva se fosse opportuna la partecipazione alla commissione di « agenti nominati dal Governo »: se infatti « uno degli enti, intorno all'opera del quale dobbiamo domandare un giudizio alla Commissione d'inchiesta, è il Governo, non dobbiamo introdurre, come giudice, chi necessariamente è una delle parti »; a parlare così fu il deputato della Destra F. GABELLI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 giugno 1878, p. 2305. In proposito si ricorda come l'inchiesta sulla questione ferroviaria fu un'inchiesta mista anche se il Governo non fu investito del compito di designare un egual numero di membri rispetto alle Camere (v. *retro*, *Introduzione*, nota n. 19). Ugualmente favorevoli a indagini ampie il Ministro Baccarini che rassicurò più volte in tal senso l'Aula (v. A. BACCARINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 giugno 1878, p. 2328 e p. 2334 e A. P., *Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 luglio 1878, p. 757) e Luigi Nervo, relatore della Commissione incaricata di riferire sul disegno di legge ministeriale (v. L. NERVO, *A.P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 giugno 1878, pp. 2340-2341). Chiese espressamente rassicurazioni al Ministro sull'ampiezza del mandato il Senatore Pantaleoni (v. D. PANTALEONI, *A. P., Senato del Regno* — Discussioni, tornata del 7 luglio 1878, pp. 754-755).

partiti — considerate decisive nell'ambito di una riflessione, sicuramente non omogenea al proprio interno, ma concorde nel ritenere che il futuro e la salute degli ordinamenti si giocassero soprattutto sul fronte del dosaggio interno tra i poteri dello Stato, tra le loro diverse — sebbene intersecantesi — prerogative. A sostenere posizioni differenziate fu insomma l'idea che l'*optimum* costituzionale potesse essere identificato soprattutto a partire da una certa relazione tra i poteri dello Stato: e se questo rendeva complicato, in riferimento alle inchieste legislative e alla loro costitutiva protensione verso la dimensione sociale, immaginare una relazione diretta tra organizzazione dei poteri e organizzazione della società (dei suoi squilibri, delle sue disuguaglianze), le inchieste politiche stavano al centro dell'interesse dei giuristi proprio perché contribuivano a mettere a fuoco la zona (cruciale) nella quale si costruiva quella delicata alchimia tra poteri, alchimia investita dell'impegnativo compito di strutturare l'intera convivenza, e di rendere armoniche, o più armoniche, le stesse relazioni agitantesi nel sociale.

Non che si tralasciasse di denunciare la distanza tra paese legale e paese reale, nè di collegare quella distanza alla sfasatura esistente tra « ordini sociali » e « ordinamenti politici » (47), specialmente da quando il popolo, il « terzo assente » (48), aveva cominciato a far sentire la propria voce. Semplicemente fu condivisa l'idea — e condivisa anche da chi, a esempio, si pronunciò a favore dell'allargamento del suffragio ritenendolo un importante strumento di democratizzazione dell'ordinamento (49) — che lo stesso ordine del

---

(47) ARCOLEO, *Vita politica italiana*, cit., p. 171.

(48) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 349.

(49) Chiarissimo, in tale direzione, Domenico Zanichelli: il governo della sinistra — queste, appunto le sue parole — aveva reso « un unico servizio, ma grande [...] che, secondo noi, ricompra molti dei suoi torti; ha reso possibile, cioè, la trasformazione delle istituzioni monarchico-rappresentative da borghesi in democratiche, operando la riforma elettorale e abolendo la tassa del macinato. Si possono temere i progressi della democrazia, si può dire che essa finirà col sommergere la civiltà moderna, ma è certo che il secolo nostro è il secolo della democrazia [...] Sarà male, sarà bene ciò, non vogliamo qui decidere, ma è un fatto incontestabile »; da molte parti « si disse che non era sentito il bisogno, dell'allargamento del suffragio, che il popolo non capiva l'importanza di questo diritto che gli veniva conferito sarà vero; ma [...] è bene che *le riforme politiche siano operate quando la loro necessità è sentita da pochi, perché, allorché è sentita da molti,*

sociale derivasse da una certa configurazione delle relazioni tra poteri dello Stato, dall'idea che « gli ordini politici non dov[essero] rivestire, ma investire i sociali »<sup>(50)</sup>.

## 2. *Mali e rimedii.*

### 2.1. « *La relatività delle istituzioni politiche* ».

Alla dichiarata esistenza di un legame fondativo tra regime parlamentare e inchieste politiche faceva dunque seguito, il più delle volte, il riferimento al rischio di abusi cui poteva prestarsi il ricorso a tale istituto — pure finalizzato « ad impedire il guasto e le corruzione »<sup>(51)</sup> — in un contesto costituzionale che troppo spesso sembrava averlo trasformato in un « arme di partito »<sup>(52)</sup>, supino rispetto allo « spirito invasore della nostra politica »<sup>(53)</sup>. Per un verso, infatti, l'asse maggioranza-governo 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. Il legame della maggioranza parlamentare col Gabinetto infatti:

« fa sì che le inchieste si 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 amministra-

---

*non si concede più, si cede, e il cedere è pericoloso.* Può l'Inghilterra lasciare che torme immense di operai si radunino e imperiosamente chiedano riforme, ma non lo poteva l'Italia; perché l'Inghilterra è paese vecchio all'uso della libertà, ed ha istituzioni sociali forti e resistenti, mentre l'Italia è paese nuovo e troppi elementi di dissoluzione contiene ancora nella sua società »; così ZANICHELLI, *Introduzione storica*, cit., rispettivamente p. 93 e p. 95.

<sup>(50)</sup> ARCOLEO, *Vita politica italiana*, cit., p. 171.

<sup>(51)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500.

<sup>(52)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 186-187. Identica espressione in DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 67.

<sup>(53)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 216; nello stesso senso BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 852.

tivo, dappoiché [...] accade che quegli abusi tornino a loro proprio vantaggio »<sup>(54)</sup>.

Allo stesso tempo, il Parlamento poteva utilizzare le inchieste come mezzo di ricatto nei confronti del Governo col risultato di paralizzarne l'attività. 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>(55)</sup>, aumentando il rischio di incentivare, da parte del Ministro e dell'amministrazione da lui dipendente, contegni poco collaborativi, dettati da « spirito burocratico » e variamente orientati a « restringere, ostacolare »<sup>(56)</sup> lo svolgimento dell'inchiesta medesima. 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'istruirla 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>(57)</sup>.

A emergere era dunque un quadro che ridimensionava di molto, o addirittura smentiva, l'algida identità immaginata per il Parlamento e il Governo, per quei luoghi che si volevano deputati a rappresentare la Nazione, a rendere la Nazione un'entità tangibile nella sua unitaria vocazione al bene comune. Né si trattò di osservazioni che coinvolsero il solo momento delle inchieste; la letteratura, anche

---

<sup>(54)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500; pur essendo « un mezzo straordinario, un abito, come a dire, per i giorni di festa » — le osservazioni sono di Miceli — « le inchieste costituirebbero il metodo più efficace e più diretto di sindacato sulla condotta dell'esecutivo [...] Sfortunatamente questo mezzo non può essere adoperato che con l'annuenza del Governo stesso, il quale non permetterà certamente alle commissioni di vedere, se non quello che egli desidera sia veduto; onde per questo perde una gran parte della sua efficacia »; v. MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 218.

<sup>(55)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 181.

<sup>(56)</sup> MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 638.

<sup>(57)</sup> Ivi, p. 639.



giuridica, sui difetti e sulle degenerazioni del regime parlamentare fu infatti cospicua e registrò, come noto, un incremento esponenziale — un autentico « grido che sorge contemporaneo in parti diverse d'Europa »<sup>(58)</sup> — via via che ci si avvicinava alla c.d. crisi di fine secolo. E sebbene l'inizio del declino del regime parlamentare venisse diversamente datato — il 1866<sup>(59)</sup>, la presa di Roma<sup>(60)</sup>, l'avvento della Sinistra<sup>(61)</sup>, la riforma elettorale del 1882 — furono praticamente identici i sintomi del malfunzionamento evidenziati (pure) dai giuristi; a essere rilevata fu infatti un'indebita prevalenza degli interessi locali e personali, unita al carattere ondivago e proteiforme degli schieramenti parlamentari, ritenuto responsabile non ultimo dell'oscillazione del sistema tra gli estremi, ugualmente aborriti, della « onnipotenza parlamentare » e dell'« autocrazia ministeriale »<sup>(62)</sup>.

Tali ritratti della dinamica istituzionale non furono tuttavia utilizzati — ecco un altro passaggio condiviso — per muovere una critica radicale al regime parlamentare e per pronosticarne l'imminente fine (« Questi è un uomo che morrà », aveva detto invece Bonghi nel 1884 prendendo a prestito la celebre frase manzoniana-

---

(58) ORLANDO, *La decadenza del regime parlamentare*, cit., p. 589.

(59) Questa, come noto, la lettura di JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., specialmente pp. 41 ss.

(60) Per Ferracci il 1870 segnò l'inizio di un « periodo di atonia politica e di sonnolenza quasi letargica, tale che non si tardò a parlare di degenerazione e decadenza delle istituzioni »: « poterono, è vero, anche dopo la rivoluzione parlamentare del 1876, le due importanti questioni del macinato e dell'allargamento del suffragio tenere per alcuni anni ben separate le due parti politiche. Ma siffatte controversie non tardarono ad esaurirsi e d'un tratto sembrò venuto meno il criterio di ogni sapiente e proficua distinzione di quelle non solo, ma perfino il contenuto stesso della vita politica italiana. E questa, già da un pezzo incespicante fra le incertezze pericolose determinate dal lento tramonto della generazione patriottica, piombò rapidamente, con lo ingigantirsi delle correnti del trasformismo incoraggiate e sorrette in ispecie dopo il 1882 dall'allargamento del voto e dallo scrutinio di lista, in un oscuro marasma, nel quale le nostre istituzioni rimangono tuttora avvolte ad onta degli sforzi fatti finora »; così FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., pp. 7-8.

(61) Così invece BONGHI, *La diagnosi del paese e del Parlamento*, cit., p. 336 e BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 955.

(62) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., rispettivamente p. 13 e p. 16.

na) <sup>(63)</sup>. Se infatti si escludono alcune autorevoli, sebbene diversissime, voci — Bonghi, Mosca e Sonnino, per limitarsi ai più noti — pesantemente critiche, l'atteggiamento più comune andò nel senso di cercare le strade che permettessero di rinnovare piena fiducia a quel regime, distinguendo, in esso, gli aspetti essenziali da quelle che invece apparivano semplici deviazioni patologiche, magari estese, gravi e radicate, ma nondimeno suscettibili di essere corrette.

Anche per le inchieste politiche era infatti possibile registrare il riferimento a quel circuito lessicale — già visto per le legislative — che valeva a collegare 'lo studio delle cause' alla elaborazione di adeguati 'rimedii' <sup>(64)</sup>, di soluzioni che dunque si ritenevano praticabili e capaci di sanare i disguidi rilevati. Le inchieste imponevano quindi, al pari di tutti gli istituti legati al regime parlamentare, di prendere contatto con la « relatività delle istituzioni politiche » <sup>(65)</sup> lasciando da parte la diffusa abitudine della cultura, non solo giuridica, a ragionare per modelli astratti e a convincersi « che le istituzioni po[tessero] essere scovre di difetti » <sup>(66)</sup>.

Mettendosi su tale via, era infatti inevitabile che entusiasmo e pessimismo si avvicendassero 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

---

<sup>(63)</sup> BONGHI, *Una questione grossa*, cit., p. 497.

<sup>(64)</sup> Anche in questo caso i possibili riferimenti sono moltissimi; si veda, a esempio, MINGHETTI, che dopo aver discusso dei mali del governo parlamentare, dedicava il capitolo IV della sua opera proprio all'indagine dei rimedi (cfr. *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia*, cit., pp. 224 ss.); BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 540; PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., pp. 19-20; da notare, come in un articolo di poco successivo, lo stesso Palma rivendicasse con forza la supremazia delle forze cattoliche, le uniche che, in virtù della loro ispirazione antidualistica, avrebbero potuto salvare lo Stato e il regime parlamentare da fine sicura, cfr. ID., *Il parlamentarismo*, in « La Civiltà cattolica », 35, 1884, pp. 385 ss.; CORLEO, *Il parlamentarismo presente ed il futuro*, cit., p. 4; MICELI, *Come salvare il Parlamento?*, cit., pp. 381-383; G. ROCCHI, *Mali e rimedi — a proposito dei recenti scritti intorno al parlamentarismo in Italia*, in « La rassegna nazionale », 18, 1896, pp. 232-262; LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, in « Nuova antologia », 1893, XXVIII, p. 352; FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., pp. 23 ss.

<sup>(65)</sup> MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 202.

<sup>(66)</sup> *Ibidem*.

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 » (67). « Parl[ando] dei difetti di un uomo, di una cosa, d'una istituzione » non aveva dunque senso « paragonarla all'ideale », piuttosto serviva un confronto con « tutti gli altri esseri esistenti. La locomotiva ha i suoi difetti [...] ma nessuno proporrebbe di sostituirla la diligenza sgangherata dei nostri nonni » (68).

Per quanto gravi e profondi fossero i rilevati limiti del regime parlamentare, esso appariva ancora « la forma più necessaria ed elevata della civile convivenza » (69), rispetto alla quale non era facile, e forse neppure possibile, immaginare valide alternative. Del resto — a dirlo fu Orlando in polemica aperta con Bonghi e Mosca — se si voleva « scientificamente pronunziarsi » « sul valore del governo parlamentare », non si poteva prendere le mosse « dalle manifestazioni particolari e morbose presso questo o quel paese, nella maniera stessa che un fisiologo, il quale voglia farsi un giusto concetto delle funzioni dell'organismo umano, non le studierà certo sopra un corpo ammalato » (70).

A stabilire se un governo fosse appropriato o meno alle caratteristiche di un popolo e allo spirito dei tempi, stava il consueto

(67) Ivi, p. 197.

(68) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 524.

(69) Ivi, p. 235; v., nello stesso senso, anche ALBICINI, *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, cit., p. 12 e JONA, *Il metodo nello studio del diritto pubblico*, cit., p. 19.

(70) ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, cit., p. 591; utilizzano la stessa metafora, LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 352 (« non bisogna esaminare solo i tipi degenerati ») e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 298 (« guardiamoci dal confondere lo stato patologico con lo stato fisiologico »). Orlando e Mosca si troveranno ad assistere, nel fatidico 1925, alla fine del regime parlamentare, con Orlando che si dimise dal Parlamento contestando quella indebita sovrapposizione tra Stato e partito che, dal suo punto di vista, il regime stava realizzando; e con Mosca che rifiutò, da senatore, il proprio voto alla legge sulle prerogative del Capo del Governo duce del fascismo ritenendo che quella legge determinasse la fine « di una forma di governo: io non avrei mai creduto — disse al Senato — di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del sistema parlamentare »: « io che ho adoperato sempre una critica aspra verso il governo parlamentare, ora debbo quasi rimpiangerne la caduta »; così, appunto, G. MOSCA, *Prerogative del Capo del Governo*, discorso tenuto al Senato del Regno il 18 dicembre nel 1925, ora in ID., *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949, p. 282.

riferimento alla storia: « or quando può dirsi che una forma di governo raggiunga l'indole e la fisionomia che le son proprie? La risposta non può esser dubbia: quando le varie istituzioni politiche sono l'effetto di una evoluzione storica, regolare e continua » (71). « L'odierno assetto costituzionale — gli faceva eco Palma — è pur quello che solo ha mostrato di corrispondere al periodo storico nel quale viviamo. Tutti gli altri ordinamenti politici han dovuto soccombere davanti a esso [...] Sopra tutto nessun altro se ne conosce che possa meglio sostituirglisi » (72).

Laddove il riferimento a questa concordanza necessaria tra storia e istituzioni portava sovente ad affiancare due motivi, solo in apparenza contraddittori: da un lato, infatti, si evidenziava come in Italia il regime parlamentare fosse stata un'« apparizione provvidamente improvvisa » (73), come quel regime, insomma, avesse alle spalle una storia ancora breve, che valeva a spiegarne limiti e inconvenienti; dall'altro lato, non erano rari i riferimenti, al modo di tanta letteratura risorgimentale, a una più risalente vocazione unitaria dell'Italia (74), che lo Statuto si era semplicemente limitato a recepire, e a recepire al modo imperfetto — perché formale e

---

(71) ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, cit., p. 591.

(72) PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., pp. 18-19.

(73) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 362.

(74) « Il sentimento nazionale, da epoca immemorabile serpeggiante nelle vene italiane, vagando errabondo dall'una all'altra parte della penisola, aveva pur trovato le maestose incarnazioni del genio: dal divino Alighieri, a Niccolò Machiavelli, fino a Vittorio Alfieri, una serie di nobili ed elevati sforzi di già lumeggianti l'idea politica italiana preparavano di lontano, ai generosi entusiasmi del popolo [...] Carlo Alberto concedendola, Vittorio Emanuele mantenendo la Costituzione del 1848, compresero che a fare l'Italia quella era necessaria, qual compendio del secolare pensiero politico-nazionale »; da questo punto di vista, lo Statuto ben poteva dirsi « espressione giuridica della coscienza nazionale italiana »; così FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 4. Significativo è anche il riemergere di uno dei *topoi* della letteratura risorgimentale, quello che faceva leva sulla « unità di territorio, di schiatta, di linguaggio e di religione », nonché sulla « unità etnografica » che sarebbe stata tipica della penisola italiana; in questo senso JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., rispettivamente p. 15 e p. 37; v. anche VARESE, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 31 luglio 1863, discutendosi sulla legge Pica e più in generale sui risultati dell'inchiesta sul brigantaggio, p. 1701 (« noi siamo figli ad una stessa madre, noi siamo fratelli, tenuti bensì lungamente divisi e astiosi perché ci scatenassimo gli uni gli altri come i due famosi di Tebe [...] »).

astratto — tipico delle costituzioni scritte. Attraverso questo tipo di argomenti, non si riusciva soltanto a retrodatare (*idest*: consolidare) la nascita dello Stato italiano e a convalidarne lo sbocco attuale (il governo parlamentare), ma si riusciva a collocare quello sbocco tra gli approdi storicamente necessitati, attribuendo i soli fenomeni degenerativi all'eccesso di giovinezza del sistema istituzionale italiano.

Del resto, che si trattasse di una costruzione messa in campo per legittimare la propria creatura prediletta — lo Stato parlamentare, appunto — era ben dimostrato dal tenore dei ragionamenti di parte avversa: perché, a ben vedere, non furono molto distanti gli argomenti spesi da quegli autori che dubitarono della capacità del governo parlamentare di costituire una risorsa di equilibrio per gli ordinamenti. Personaggi assai lontani, per idee e per generazione, come il Bonghi e il Sonnino del *Torniamo allo Statuto* presero infatti le mosse dall'analoga esigenza di trovare un sistema di governo che, a loro dire, riuscisse a tener testa alle (crescentemente complicate) richieste della storia e a corrispondere, più e meglio del governo parlamentare, al carattere del popolo italiano. Tacciati di « ateismo costituzionale » (75), ritenuti latori di soluzioni regressive (76), in contrasto, cioè, col moto progressivo dei tempi, le loro pagine furono ispirate dalla consueta ricerca di una via mediana, incaricata di tener lontano l'ordinamento da debordanze estremistiche, fossero esse di natura ideale (il socialismo e il clericalismo) o istituzionale (l'arroganza di un'Assemblea che per volersi assidere al centro del sistema aveva finito per rinnegare il proprio protagonismo) (77). Per dir meglio: a essere inseguita fu l'idea — diffusamente condivisa — di una strutturazione dei poteri ritenuta in grado di ricondurre a equilibrio l'intera dinamica socio-istituzionale e di comporre armonicamente le diverse pulsioni in essa circolanti.

---

(75) Così LUZZATTI, citato, per condivisione, da ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 483.

(76) Cfr. ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 177; RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 296; FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 82.

(77) S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in « Nuova antologia di scienze, lettere e arti », XXXII, 1897, p. 23. Fu questo, come noto, un testo originariamente pubblicato anonimo.

## 2.2. Tra Inghilterra e Francia.

Ugualmente convinti che la fine dell'« entusiasmo del Risorgimento nazionale » (78) avesse scoperto il fianco ad alcuni rilevanti limiti del sistema costituzionale italiano, fautori e critici di quel sistema cercarono comunque le strade ritenute idonee a far vibrare ancora « la corda del sentimento nazionale » (79) e a mantenere saldo il legame tra istituzioni e bene comune. Se infatti la gloriosa stagione dell'unificazione e il carisma politico degli uomini che ne avevano abbracciato la causa aveva mostrato — certo, con alcune mende — come una elevata tensione morale e politica potesse colmare e temperare quella mancanza di tradizioni ben sedimentate che avevano fatto dell'Inghilterra la patria indiscussa del liberalismo e del regime parlamentare (80), si trattava, adesso che l'Italia era unita, di ricreare una organizzazione dei poteri capace di sostenere il peso del nuovo, e complesso, tempo storico.

Omnicitata nei testi dottrinali non meno che nel dibattito parlamentare, l'Inghilterra costituiva l'emblema delle costituzioni « storiche » ed « organiche » (81), caratterizzate da un « intimo nesso

---

(78) BONGHI, *La diagnosi del paese*, cit., p. 336.

(79) ID., *Il programma delle elezioni*, cit., p. 140.

(80) ID., *I partiti politici nel parlamento italiano*, in « Nuova antologia di scienze, lettere e arti », III, 1868, cit., p. 9 e ID., *Una questione grossa*, cit., p. 497; LUZZATTO, *Intorno al parlamentarismo*, cit., p. 45; ZANICHELLI, *Introduzione storica*, cit., p. 87.

(81) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 353; sul peso e sul senso che i riferimenti al modello inglese ebbero nella pubblicistica liberale, cfr. G. GUAZZALOCA, *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2004. Con particolare riferimento al problema delle inchieste, e agli influssi esercitati sulla riflessione giuridica italiana dalle dottrine e dalla prassi del Parlamento inglese, v. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., pp. 112 ss.; per una ricostruzione chiara delle caratteristiche (anche storiche) delle inchieste inglesi, non assimilabili, se non in parte, alle inchieste continentali, v. B. BERCUSSON, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nel diritto costituzionale britannico*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 325 ss.; per una ricca e intelligente lettura del pensiero di Walter Bagehot, sovente citato dalla dottrina italiana, ma spesso in riferimento alle parti meno originali del suo pensiero, v. REBUFFA, *Un'idea di Costituzione: Walter Begebot e la regina Vittoria*, in W. BAGEHOT, *La costituzione inglese (1867; 1872<sup>2</sup>)*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 10 ss. In particolare, nota Rebuffa, al cuore del successo della costituzione inglese stava, per Bagehot, la formidabile e irripetibile combinazione — mai rilevata, e non poteva essere altrimenti, dai giuristi

tra il diritto costituzionale e la storia », nesso tipico di « quei popoli che hanno l'invidiabile fortuna di svolgere insieme la loro storia civile e quella delle loro politiche istituzioni, vantando secolari e quasi immemorabili tradizioni di libertà » (82). Senza dubbio — e tutti ci tennero a notarlo — quello inglese rappresentava un *unicum* costituzionale, difficilmente esportabile altrove:

« L'italiano ha poco studiato se stesso. Le classi colte del nostro paese sono imbevute di idee esclusivamente francesi; l'aristocrazia delle classi colte, di idee inglesi. [Ma] l'indole della stirpe inglese e la sua storia sono così profondamente diverse dall'indole e dalla storia della stirpe italiana, che l'applicazione delle idee di quella ai bisogni politici di questa è un'utopia, e toglie pertanto ogni influenza pratica nel paese a chi si fa promotore di un tale indirizzo » (83).

---

italiani — tra « la parte efficiente, il sistema di governo e di gabinetto, e la parte nobile e sentimentale, la monarchia e i Lords » (ivi, p. 13): il segreto della Costituzione inglese stava dunque nell' « esistenza dei Lords, oziosi e inadatti agli affari di Stato, e della regina, una vedova in pensione » (ivi, p. 19). L'altra grande risorsa della Costituzione inglese, ugualmente mai menzionata, era identificata da Bagehot nella possibilità, riconosciuta al Gabinetto, di sciogliere l'assemblea, nel fatto che il Gabinetto — le parole sono di Bagehot — avesse il volto di una « creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice » (ivi, p. 32). Per pura curiosità: Chimienti prende in considerazione la visione di Bagehot su monarchia e Lords, tuttavia la ascrive alle idee « affini alla logica semplicistica dei partiti radicali », ritenendo che il valore delle riflessioni dell'inglese andasse cercato altrove (v. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., p. 73).

Da più parti si è giustamente sottolineato come il modello inglese venisse letto e mediato dal riferimento a calchi continentali (francese o tedesco), pur spesso oggetto di espresa contestazione; sul punto v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Nuova Guarnaldi editrice, 1983, pp. 94-97; LACCHÈ, *Responsabilità ministeriale*, in *Atlante culturale del Risorgimento*, cit., p. 365. Ugualmente si sofferma sul tentativo, portato avanti dal 'blocco moderato' postunitario, « di comporre modelli anglosassoni, in tema di regime parlamentare e di autogoverno locale, di economia di mercato e di industrializzazione, con i modelli europeo-continentali, in fatto di bonapartismo e intervento di un governo forte, per la neutralizzazione dei conflitti ed il soddisfacimento delle forze aristocratico-borghesi, impegnate nell'accelerazione dello sviluppo e dello sfruttamento capitalistico », RUFFILLI, *L'unità d'Italia e lo Stato liberale*, cit., p. 489.

(82) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 102.

(83) ALESSIO, *Parlamento e riforme*, cit., p. 81; denunciò — come noto — il « modo affatto esotico » con cui fu interpretato in Italia il « reggimento rappresentativo », JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., pp. 34-35. Tale censura, peraltro, non riguardò solo i martellanti riferimenti alla terra d'oltremarica, ma anche il

Tuttavia, l'insularità, non solo geografica, del sistema britannico ne costituiva uno dei principali pregi, che permetteva ai giuristi di utilizzare assai disinvoltamente i riferimenti al territorio d'oltremarina, e di utilizzarli per dar corso alle proprie e diverse opinioni sull'ordinamento italiano: se « un sistema di governo » non era infatti un « abito da rigattiere che si aggiusta alla peggio a ogni dosso; ma deve rispondere alla razza, all'indole, alle tradizioni, allo stato sociale, intellettuale e morale di ciascun popolo particolare »<sup>(84)</sup>, la rilevata distanza tra Italia e Inghilterra consentiva di non rinunciare al modello e, allo stesso tempo, di adattarne e forzarne i contorni.

L'esperienza inglese doveva dunque servire a indicare, agli uomini del continente, lo « spirito » di un ordinamento che aveva mostrato di saper mettere a fuoco tanto le prerogative tipiche dei diversi poteri, quanto le modalità delle loro legittime e reciproche intersezioni. Non si trattava dunque di « copiare rozzamente formule e ordinamenti di altri paesi », ma di studiare, appunto, « lo spirito che [aveva] prodotto quelle mirabili istituzioni [...] imperocchè quella idea diverrà nostra quando se ne sa[prà] comprendere l'indole vera »<sup>(85)</sup>. Non che l'ordinamento costituzionale inglese fosse esente da « magagne » o difficoltà; semplicemente in esso, « la forza poderosa delle tradizioni », le « solide autonomie locali, la robustezza dell'educazione politica diffusa nelle masse, l'influsso ognor più crescente della pubblica opinione, accanto alla vigilante autonomia del potere giudiziario [...] impedirono che il male assumesse vaste e pericolose proporzioni e ne riverberasse rapidamente i perniciosi effetti »<sup>(86)</sup>.

Fu soprattutto Arcoleo, forse il personaggio teoricamente più

---

processo di 'piemontesizzazione' da cui aveva preso vita il neonato Stato italiano (ivi, pp. 56-57).

<sup>(84)</sup> F. PERSICO, *La forma parlamentare inglese sul continente*, in « La Rassegna nazionale », 7, 1885, p. 289; v. anche ID., *Del regime parlamentare — note critiche*, in « Atti della Reale Accademica di scienze morali e politiche di Napoli », vol. 20, 1886, p. 11. Si tratta di un testo nel quale l'autore sottolinea come la trasformazione in senso parlamentare dello Stato, che contestava, non fosse qualificabile come evoluzione, bensì come autentica rivoluzione del sistema costituzionale (ivi, p. 5).

<sup>(85)</sup> LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 363.

<sup>(86)</sup> FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 10.



robusto fra quelli che si dedicarono al tema delle inchieste <sup>(87)</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 — 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>(88)</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 ridurre il rischio di un successivo « voto politico » <sup>(89)</sup> di sfiducia. Se poi si trattava di indagini in materia finanziaria, era sempre il governo a volere, il più delle volte, le inchieste, ma a sedere nel relativo comitato venivano chiamati sia membri delle Camere che personalità a esse esterne in ragione della loro acclarata perizia tecnica <sup>(90)</sup>; altre volte ancora il comitato di inchiesta era nominato dalla Corona riducendosi così di molto « le influenze della maggioranza » <sup>(91)</sup>.

L'Inghilterra non era insomma la Francia, protagonista di un cammino convulso <sup>(92)</sup>, approdato a una « varietà in peggio dei governi democratici parlamentari » <sup>(93)</sup>, dopo aver « sfruttato e

---

<sup>(87)</sup> Sulla figura di Arcoleo, professore di diritto costituzionale, sottosegretario all'Agricoltura e alle Foreste nel primo ministero Di Rudinè e poi, dal 1902, membro del Senato alla cui riforma dedicò gran parte della sua attività politica di quegli anni, v. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit.; T. E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in ARCOLEO, *Discorsi parlamentari*, cit., pp. 13-48 e BORSI, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>(88)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 178.

<sup>(89)</sup> *Ibidem*.

<sup>(90)</sup> ID., *ivi*, p. 181.

<sup>(91)</sup> ID., *ivi*, p. 213.

<sup>(92)</sup> Oltre alle frasi di Brunialti citate in nota al cap. II (v. *retro*, nota n. 173), cfr. anche ID., *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 102.

<sup>(93)</sup> PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 14.

lacerato, in meno di un secolo, una dozzina di costituzioni » (94). Adua a scriver « costituzioni razionali e troppo spesso artificiali », condannata a stare in una storia « composta di fogli staccati » (95), incapace di legare armonicamente passato e presente, quindi incapace di contenere e assorbire il futuro, anche il futuro riformatore, nelle maglie di una solida orditura costituzionale, la Francia non era riuscita a trovare un *quid medium* tra la tentazione di sopprimere il ruolo dell'Assemblea e quello, opposto, di celebrarne l'onnipotenza.

Sebbene lontano da simili, deprecabili, eccessi (96), l'Italia rimaneva pur sempre un paese latino, e « noi latini siamo formalisti » (97): la costituzione spesso, la « si manda a memoria » (98) invece di esser compenetrati da essa; per tale motivo, la reazione ai mali, alle rilevate degenerazioni del governo parlamentare, doveva scaturire, in mancanza di un consolidato deposito di tradizioni, da una riorganizzazione della complessa macchina statale; e se non furono, come ovvio, identici i rimedi indicati per portare l'ordinamento fuori dalle secche della crisi, fu condivisa dai giuristi, da tutti i giuristi, dagli scettici come dai sostenitori, l'idea che la tenuta dell'ordinamento dipendesse da una complessiva opera di ingegneria istituzionale, attraverso la quale ripensare la relazione tra Parlamento e Governo, ma anche, e insieme a essa, il ruolo della Corona e della Camera Alta, e, più in generale, le modalità di organizzazione dei rapporti tra centro e periferia (accentramento o decentramento?), tra politica e amministrazione, tra parlamento e partiti, ecc. (99).

---

(94) PERSICO, *La forma parlamentare inglese*, cit., p. 289; nello stesso senso LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 354 e FERRACCIU, *Cinquant'anni della Costituzione italiana*, cit., p. 3.

(95) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 354.

(96) PERSICO, *La forma parlamentare inglese*, cit., p. 291.

(97) ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 491.

(98) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., p. 363.

(99) Sulla centralità della questione della organizzazione dei poteri dello Stato che si tradusse anche nella centralità della questione amministrativa, dal momento che essa venne ritenuta preliminare per affrontare il complesso dei problemi (sociali ed economici) messi in luce dalle stesse inchieste, la bibliografia è sconfinata; al riguardo si rinvia alle opere di sintesi di S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, Utet, 1984; a MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996 e, da ultimo all'annale Isap 2015, *Storia, amministrazione, Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2015; per il legame tra questione amministrativa e inchieste, v. in particolare

Surrogato e al tempo stesso viatico di educazione politica, quello della riforma (dei poteri) si confermava dunque un tema centrale della pubblicistica coeva, tema che le inchieste potevano contribuire a chiarire e specificare. Esse apparvero infatti, agli occhi dei sostenitori del regime parlamentare, un istituto chiamato a garantire l'aderenza delle istituzioni a una legge di evoluzione che non postulava alcuna sudditanza rispetto ai prodotti concreti (e talora meno commendevoli) della storia vissuta, ma che imponeva di mantener ferma quella tensione tra storia e modello, tra essere e dover essere, che sola poteva legittimare il presente e il futuro costituzionale. E che sola avrebbe confermato il giurista nella sua veste di custode vigile del regime parlamentare, delle sue interne leggi di funzionamento non meno che delle sue linee di sviluppo: « Quanto al governo parlamentare, oramai gli è purtroppo sempre più chiaro che esso, appena quasi formatosi, manifesta già molteplici difetti, che obbligano la scienza a un continuo studio di osservazione e di riparazione »<sup>(100)</sup>.

Con le inchieste politiche che potevano concorrere a esprimere (e rinforzare) questo nesso necessario tra diritto e temporalità storica: perché apparivano un tipico precipitato dell'evoluzione in senso parlamentare della costituzione italiana, ma anche perché ambivano a solcare un crinale complesso: essere espressione del potere di sindacato del parlamento sul governo e contemporaneamente restituire l'immagine di una cooperazione armonica tra i due poteri, che si immaginavano disposti a deporre le armi e a superare le reciproche diffidenze ove si fosse fatta questione di bene comune.

---

ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità alla Repubblica*, cit., pp. 126 ss. e IACHELLO, *Stato unitario e disarmonie regionali*, cit., pp. 8-11. Per il ruolo che le scelte di metodo in materia di amministrazione ebbero nel panorama culturale secondo ottocentesco, prima e dopo il processo di depurazione giuridica avviato da Orlando, si rinvia nuovamente a REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit.; sul rapporto tra centro e periferie e sulla svolta teorica rappresentata dall'invenzione della nozione di 'autarchia' da parte di Santi Romano, v. la monumentale opera di CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit.; sempre nella prospettiva di legare vicende istituzionali e scelte epistemologiche, con particolare riguardo alla situazione del Mezzogiorno italiano, v. F. CANNISA, *Unificazione italiane e formalismo giuridico*, Napoli, Jovene, 1996.

<sup>(100)</sup> PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 14.

Era soprattutto il riferimento allo scopo precipuo di questo istituto, identificato, ancora una volta, nell'accertamento imparziale del vero, a rendere possibile il riferimento alla coesistenza di sindacato e collaborazione, coesistenza ritenuta necessaria a recuperare una identità 'alta', nobile, di quei poteri e della loro vocazione al perseguimento, anche adesso che il Risorgimento era finito, di un interesse qualificabile come generale.

Certo, all'origine delle inchieste presentate come politiche (analogo discorso, si vedrà in seguito, può esser fatto per le inchieste personali) stava, di solito, il rilievo attribuito a eventi scatenanti che avevano suscitato una particolare impressione nel paese (gli 'scandali'), eventi che potevano chiamare in causa specifiche responsabilità, ma anche sollevare il velo, più in generale, su pratiche difettose o su complessive carenze nel funzionamento del sistema di governo. In confronto ad altri mezzi di sindacato — come le interrogazioni e le interpellanze <sup>(101)</sup> — legate a questioni puntuali sulle quali il governo era chiamato a rispondere e riferire alle Camere, le inchieste si prestavano quindi a estendere l'oggetto del sindacato e delle indagini a vicende di più vasta portata, rispetto alle quali era plausibile sostenere tanto l'idea di uno sforzo congiunto, non (troppo) viziato da interessi di parte, di Governo e Parlamento, quanto l'ipotesi di una maggioranza disposta a svolgere un sindacato sul 'proprio' esecutivo.

Ed era specialmente in relazione a questo tipo di inchieste che toccavano il profilo, decisivo, della relazione tra Assemblea e Governo, che si apprezzava il ruolo giocato dalla delimitazione identitaria dell'istituto 'inchiesta parlamentare' effettuata con riferimento precipuo alle inchieste legislative. Nel capitolo precedente si è infatti avanzata l'ipotesi che l'orizzonte interpretativo singolarmente piano in cui furono collocate, dalla riflessione giuridica, le inchieste legislative servisse non solo a mediare (o eludere) l'impatto tra le istituzioni liberali e la questione sociale, ma anche a trovare un terreno istituzionale (apparentemente) non toccato dal problema della relazione tra i poteri dello Stato e chiamato, come tale, a

---

<sup>(101)</sup> Per una efficace e sintetica ricostruzione delle caratteristiche di questi mezzi di sindacato, si rinvia a RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, pp. 391 ss.

identificare alcuni requisiti (imparzialità, protensione al bene comune ecc.) atti a suffragare, in generale, l'utilità e la funzionalità delle inchieste, in tutte le loro diverse forme di manifestazione. Era questa delimitazione identitaria, insomma, che consentiva poi di distinguere — per le inchieste politiche — tra fisiologia e patologia, tra le caratteristiche strutturali (perché storicamente necessitate) dello Stato parlamentare e i suoi difetti di funzionamento, sui quali, appunto, erano chiamati a lavorare i giuristi.

### 3. *Politica e diritto.*

Ma l'istituto dell'inchiesta presentava anche un'altra, peculiare, ragione di interesse per gli autori che se ne occuparono: pur convinti che dimensione giuridica e dimensione politica non dovessero confondersi e che la politica non dovesse « uccid[ere] il Diritto »<sup>(102)</sup>, essi tentarono di tracciare le condizioni dell'equilibrio tra « diritto costituzionale e storia costituzionale, tra diritto costituzionale e politica costituzionale »<sup>(103)</sup> dando spazio a temi — tra i quali, appunto, quello delle inchieste — difficili da affrontare, con ammissione significativa dello stesso Orlando, sul piano, che pure dichiarava di assumere, dello stretto diritto<sup>(104)</sup>. Le inchieste politiche costituivano, da questo punto di vista, un riferimento decisivo, perché chiamavano in causa il volto della Camera anche come « corpo politico »:

« L'Assemblea non è un'accademia che intenda solo fissare massima, esaminare programmi di partito o trarre conseguenze rigide da formule

<sup>(102)</sup> ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 217.

<sup>(103)</sup> FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., p. 332.

<sup>(104)</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 si complica non solo con questioni politiche [...] È inutile dire che noi, in questo momento, intendiamo esaminare la questione *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, ORLANDO nelle righe di apertura del suo *Se compete alla camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 102.

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 presentava come la forma di vigilanza parlamentare « più complessa e difficile; chè non ha dinanzi a sé materia preparata e scelta, ma deve raccogliarla 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 economico 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* » (105).

Da un lato, quindi, si stigmatizzavano le derive partigiane che l'inchiesta sembrava capace di alimentare; ma dall'altro lato, essa rappresentava, e *legittimamente*, « l'unico mezzo onde la politica p[oteva] influire efficacemente e utilmente sull'Amministrazione » (106). 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 prendere contatto con la peculiarità delle singole esperienze costituzionali e con la peculiarità delle tensioni che le percorrevano, senza però 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, ma affermava, doveva riuscire ad affermare, il suo ruolo, anche (e soprattutto) dove l'aria era meno rarefatta. Elogiato dagli stessi suoi contraddittori per aver affermato « che il diritto costituzionale è anzitutto una scienza giuridica » (107), e per aver ribadito, contro lo Gneist, la « natura giuridica del Gabinetto » (108), Orlando non poteva però essere seguito sulla linea della

(105) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 175.

(106) Ivi, p. 176.

(107) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 34.

(108) FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 22 e CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., pp. 89-90. Nella stessa direzione anche Guido Jona si richiamò a Orlando per qualificare come 'metafisica' la dottrina dello Gneist. 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

« totale eliminazione dell'elemento politico » <sup>(109)</sup> che di quel sistema costituiva una « parte integrante » <sup>(110)</sup>.

Così, quando l'illustre giurista siciliano si riferiva alla rappresentanza politica nei termini di una mera designazione di capacità, espressione di una « legge naturale e necessaria, [...] quella che spinge[va] ogni collettività a selezionare il proprio personale politico [...] in funzione del fondamentale requisito della capacità » <sup>(111)</sup>; o quando riteneva che il Governo di gabinetto sanzionasse 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>(112)</sup>, poneva le basi per pervenire a quella separazione tra diritto e politica, tra Stato e interessi, che ai suoi occhi rappresentava la condizione indispensabile per tracciare il campo di lavoro della giuspubblicistica e il segno primo della sua conquistata autonomia disciplinare <sup>(113)</sup>.

---

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 »; cfr. JONA, *Il metodo negli studi di diritto pubblico*, cit., p. 19.

<sup>(109)</sup> FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 16; « rinnegando o disconoscendo l'azione della politica sul diritto costituzionale si può riuscire ad un mirabile concetto di Stato giuridico, non allo Stato costituzionale moderno, come esagerando il punto di vista politico, si scuote il fondamento giuridico dello Stato, riuscendo alle più deplorate e fatali esagerazioni del parlamentarismo », così BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 30-31; cfr. anche ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 393. Sottolinea la tendenza della cultura amministrativistica preorlandiana (i nomi sono quelli di Giovanni Manna, Giovanni De Gioannis Gianquinto, di Giuseppe Mantellini e di Lorenzo Meucci) a collocarsi « in una sorta di area disciplinare mista dove è dato spazio sia a considerazioni tecnico-giuridiche, ma altrettanto, e forse più largamente, anche a considerazioni di teoria politica e di dottrina economica », REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., p. 27.

<sup>(110)</sup> MICELI, *Principii fondamentali*, cit., pp. 5-7.

<sup>(111)</sup> FIORAVANTI, *Alle origini di una disciplina giuridica*, cit., p. 220.

<sup>(112)</sup> *Ibidem*. Per una inquadratura non del solo pensiero orlandiano ma di tutta la giuspubblicistica postunitaria, si rinvia al corposo volume di CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>(113)</sup> 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

Come era inappropriato, per Orlando, ricavare la legge di funzionamento di un'istituzione guardando alle sue degenerazioni patologiche, era ugualmente sbagliato — e l'identità della metafora prescelta lo confermava — inferire dalla presenza di interessi (non a caso qualificati come) privati in seno alla Camera, una caratteristica del regime parlamentare. Indubbiamente poteva succedere che tra le cause che « subiettivamente » inducevano l'elettore a votare per un certo deputato potesse esservi quella della somiglianza di idee politiche; senza che questo, tuttavia, potesse o dovesse scalfire l'aureo principio della designazione di capacità e la sua attitudine a sterilizzare lo Stato dal peso di interessi politico-partitici <sup>(114)</sup>.

Al contrario, l'indirizzo teorico alternativo non riteneva

---

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); sottolinea come la teoria orlandiana della designazione di capacità tendesse a sublimare un motivo (la concezione rigorosamente elitaria dei governanti) condiviso dagli stessi non orlandiani, CAMMISA, *Unificazione italiana e formalismo giuridico*, cit., pp. 191 ss.

<sup>(114)</sup> Che nella camera vi possano essere deputati che agiscono per conto « di interessi privati », a esempio di associazioni di lavoratori o datori di lavoro, « può essere un fatto, ma non è il diritto » (p. 450). Ricavare da questo fatto una proposizione giuridica, « sarebbe come se un fisiologo — ecco l'identica metafora — *volendo rendersi conto del regolare funzionamento di un organo, sottoponesse al suo esame un ammalato* » (p. 450). Per questo, riferirsi alla necessaria corrispondenza tra le idee dell'elettore e quelle dell'eletto sarebbe stato il modo per ripristinare il mandato imperativo: l'elezione restava dunque « designazione di capacità »; e se questo non eliminava del tutto il desiderio dell'elettore a che « l'eletto profess[asse] idee analoghe alle sue », si trattava di un dato che si limitava a « completa[re] dal punto di vista politico » la teoria della selezione dei capaci, nel senso che « tra le cause, le quali *subiettivamente* determina[va]no questa selezione » vi poteva essere anche quella di una concordanza di idee (p. 451); così, appunto, ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., alle pagine indicate tra parentesi. Per l'utilizzazione della stessa metafora v. retro, nota n. 70. Sul punto si rinvia nuovamente a 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 ».



possibile « disconoscere il carattere di scienza politica del diritto costituzionale »: una simile asserzione avrebbe infatti condotto a « disconoscerne l'obbietto, imperocchè politico [era] indiscutibilmente l'ordinamento dello Stato », modellato, come era, sulla « natura » e sui « caratteri della storia di ciascuna diversa società » (115). Non appariva insomma pensabile, alla Orlando, immaginare « tutte le relazioni tra governanti e governati [come] anticipatamente regolate, di guisa che non siano tra essi che obbligazioni giuridiche nettamente determinate » (116): se « il diritto, come misura » aveva « di fronte l'idea, la politica, come impulso » aveva infatti « di fronte l'ideale. Così la politica aggiunge[va] al diritto quello che il sentimento al cervello e ne mitiga[va] le rigide norme e lo fa[ceva] entrare nella vita » (117).

Non si poteva quindi escludere « fra il diritto costituzionale e la politica un movimento spontaneo di azione e di reazione, quel movimento appunto che si produce fra lo Stato e la sua attività politica. Nella incessante attività dello Stato, nel moto continuo dei pubblici poteri [...] non può non accadere che alcuni rapporti a poco a poco si fissino in modo stabile, corrispondentemente alla stabilità di certi bisogni e all'indole di certe funzioni, che la politica quotidiana ha messo in evidenza. I rapporti in tal modo fissati vengono allora sottratti alla corrente del movimento politico ed entrano nel dominio del diritto. La regola di convivenza si trasforma in norma giuridica. E così è avvenuto di alcuni istituti moderni, che dal campo della politica sono entrati nel campo del diritto. Esempio tipico il Gabinetto [...] Ma, una volta così modificato per l'azione della politica, il diritto costituzionale, viene alla sua volta a modificare la politica dello Stato. Quando alcuni principii di condotta politica si trasformano in stabili norme del diritto, la politica è oramai costretta a muoversi entro quelle date norme » (118).

Senza capire simile, fondamentale « diversità di metodo nello

---

(115) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 31.

(116) Ivi, p. 39.

(117) ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 393; affermazioni di tenore identico sono contenute anche in ID., *Diritto e politica*, cit., pp. 197 ss.

(118) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., pp. 22-23; analoghe considerazioni anche in ID., *I pieni poteri*, cit., p. 709.

studio del diritto pubblico », si apriva il campo a una « conseguenza [...] esiziale », rappresentata dal « dissidio che ancora oggi permane tra le ricerche del Diritto costituzionale e quelle della scienza politica, come sociologia e psicologia sociale », ricerche erroneamente « abbandonate alla polemica dei partiti ed alla letteratura dei dilettanti » (119).

Il riferimento costante, non importa quanto veridico, alla dimensione inglese nasceva soprattutto da qui, dal fascino di un'esperienza costituzionale che si era temprata nel tempo producendo un formidabile *equilibrio tra costume giuridico e costume politico*, nasceva dal fascino di un'esperienza che era riuscita a mettere a punto soluzioni capaci di scongiurare tanto il rischio di irrigidimenti formalistici quanto quello di arroganti esuberanze della politica. Di nuovo, era la storia, cui si attribuivano le abituali sembianze dell'evoluzione graduale, ad aver assestato quel sistema, ed era specialmente 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 di parte e per renderle, così, efficaci strumenti di riforma e di ricerca imparziale del vero. Ma questa storia che aveva reso l'Inghilterra la terra 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 si era al contrario nutrita dell'impasto tra diritto e politica, ma 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

---

(119) CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., p. 65; « ma oggi appare chiaro — proseguiva — che il progresso del Diritto costituzionale non s'ha da intendere solamente in rapporto alla vita interna, dialettica, metodica, della sua costituzione scientifica; ma anche e principalmente per rapporto alla sua vita esterna, allo sviluppo delle sue istituzioni in armonia ed in adattamento alle condizioni progressive della vita sociale ed agli alti stati di coscienza degli uomini che dentro vi vivono. Questo doppio genere di rapporti che può creare una diffidenza transitoria tra le ricerche puramente metodiche del Diritto costituzionale e quelle più piene della scienza politica, non può e non deve costituire un dissidio durevole, e tale che non possa comporsi mai » (*ibidem*).

[...] alcun mutamento di Stato »<sup>(120)</sup>, procedendo per « riforme » e « rimedi parziali »<sup>(121)</sup>, per assestamenti gradualmente e non violenti del sistema costituzionale.

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, la forza dell'opinione pubblica — 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>(122)</sup>: raramente in Italia l'inchiesta ebbe « valore di indagine imparziale, fine a se stessa, ma di censura e di accusa »<sup>(123)</sup>.

#### 4. Partiti e fazioni.

Tra le ragioni che consentivano al sistema inglese di funzionare veniva poi indicata un'altra, non meno importante, anche se ugualmente espunta dall'angolo visuale di Orlando e dei suoi seguaci: una delle « tesser[e] » capaci di spiegare « la storia di quella

---

<sup>(120)</sup> DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., p. 5.

<sup>(121)</sup> MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*, cit., p. 206. In Inghilterra — le parole sono di Arcoleo — « le vicende della politica, invece di scalzare, rafforzarono la base del Diritto; gli ordini sociali, divenuti ordini politici, procedono senza urti e attriti, pur credendosi necessari l'uno all'altro; temperati, perché potenti; tolleranti, perché liberi »; si tratta di un passaggio tratto da ARCOLEO, *Forme politiche e riforme sociali*, cit., p. 388.

<sup>(122)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 176. Queste osservazioni portarono l'autore 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: 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>(123)</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).

grande nazione » appariva infatti la nitida « divisione in partiti » delle forze politiche rappresentate in Parlamento <sup>(124)</sup>. Sul fatto che il regime parlamentare fosse un « governo di partito » <sup>(125)</sup> erano infatti tutti d'accordo; come si era concordi nel ritenere che i partiti rappresentassero un elemento essenziale e fisiologico, un « argomento di vita sana e forte », dei sistemi politici <sup>(126)</sup>, atto a tenere all'interno dell'arena costituzionale la dialettica tra interessi contrapposti e a scongiurare in tal modo l'evenienza che le piazze diventassero teatro di reazioni violente e scomposte. Perché si potesse parlar di partiti — e non di fazioni o sette — era pertanto indispensabile riconoscere lo Stato, o meglio, riconoscerne la forma monarchico-parlamentare, quella, cioè, che la storia aveva consegnato all'oggi e all'interno della quale soltanto era immaginabile la legittima interazione tra forze politiche diverse <sup>(127)</sup>. Lasciati fuori gli estremi —

---

<sup>(124)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 68; ma sul fatto che si trattasse di una rappresentazione non suffragata dalla realtà parlamentare inglese, v. CAMMARANO-PIRETTI-V. ZAPPETTI, *I deputati*, in *Le élites nella storia dell'Italia unita*, cit., p. 68: « contrariamente a quanto si pensa — notano gli autori — in Gran Bretagna in quegli stessi anni non c'è traccia, in Parlamento, di una coerente dialettica maggioranza-opposizione caratterizzata dal presunto bipartitismo inglese: sino al 1886 il modello dominante a livello parlamentare è quello dell'alleanza tra *tories* e *whig* contro i radicali [...] Una più netta frattura bipartitica sembra invece presente proprio in Italia. In attesa di approfondire i nostri dati per il momento basati sulle pur significative votazioni di fiducia, possiamo dire che la formazione delle maggioranze parlamentari presenta un certo criterio di stabilità fino alla fine degli anni Settanta, mentre diventa fluttuante e non determinata [...] solo all'approssimarsi dell'accordo tra Minghetti e Depretis [...] » (*ibidem*).

<sup>(125)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 2; identica espressione in BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 527 e in ARCOLEO, *Vita pubblica italiana*, in *Id., Opere*, cit., vol. II — *Uomini e tempi*, p. 225.

<sup>(126)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 195; v. anche BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 924 e CORLEO, *Il parlamentarismo presente*, cit., p. 4.

<sup>(127)</sup> V., a es., BONGHI, *I partiti politici nel parlamento italiano*, cit., pp. 11-12; A. SCIALOJA, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in « Nuova Antologia di scienze, lettere e arti », V, 1870, pp. 54-55; « Cesare Balbo in quel suo libro della monarchia rappresentativa in Italia che sventuratamente rimase incompiuto pigliò apertamente la difesa delle parti politiche [...] disse virtù dei governi liberi in generale far che le fazioni diventino parti, virtù dei governi rappresentativi in particolare, portar le parti dalla piazza alle aule parlamentari, virtù della educazione politica ridurre le parti numerose e complicate [...] a due sole, quella che sostiene il

repubblicani, socialisti, assertori del regime costituzionale puro — i partiti diventavano il luogo deputato a dar corso alla (a questo punto) fisiologica diversità di orientamenti, inclinazioni e varietà locali, costituendo una sorta di traduzione, sul piano politico, della legge della libera concorrenza <sup>(128)</sup>.

Né le posizioni erano meno univoche nell'attribuire alla mancanza di « veri e grandi partiti politici » <sup>(129)</sup> molti dei mali che travagliavano la vita italiana <sup>(130)</sup>.

---

ministero e la opposizione [...] E invocò nelle parti la disciplina: nemico a quei centri, mezzi centri, centri destri, centri sinistri quasi rose di venti e di tempeste: nemicissimo a quelli che si dicono indipendenti, e che si destreggiano fra l'una parte e l'altra senza convincimento di sorta alcuna »; è un passaggio tratto da MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 68-69. Tutti questi motivi cui si è fatto riferimento sono chiaramente enunciati anche in PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., pp. 439-441.

<sup>(128)</sup> LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, cit., pp. 348-349. Dinanzi alla frequentemente deprecata influenza di localismi e personalismi, vi fu anche chi ritenne che il sistema parlamentare fosse il più adatto a riflettere e mediare le tante differenze caratteristiche della penisola italiana: « Come l'unità d'Italia trae quasi una genialità artistica dalla varietà delle regioni, varietà di luoghi e di popolazioni, di sentimenti e di pensieri, di usi e di tradizioni; così la forma di Governo è d'uopo contemperer le manifestazioni di tante differenze, e nessuna più della parlamentare è adatta alla bisogna; ogni provincia elegge deputati, che portano nell'assemblea la diversa fisionomia delle regioni, e dovendo porsi d'accordo in maggioranza per indicare i governanti, per sorreggerli col loro voto, cementano l'unità, eliminano per quanto possono gli urti provenienti dalla varie condizioni sociali delle regioni singole. Nella formazione del Gabinetto si tien conto della divisione regionale, con la distribuzione dei portafogli, e quindi il contemperamento della varietà acquista quasi una sanzione ufficiale. Le correnti di opinioni diverse, politiche e sociali, pervengono tutte a far sentire la loro voce in Parlamento, ed il Governo è costretto a tenerne conto più che non sembri a prima vista, appunto perché parlamentare »; così ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale*, cit., p. 488.

<sup>(129)</sup> SCIALOJA, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia*, cit., p. 54; « se ogni componente dell'assemblea — le osservazioni sono di Minghetti — in ogni articolo di legge volesse far prevalere il proprio concetto a quello degli altri, e perciò votasse sempre e soltanto secondo il proprio giudizio individuale, ne verrebbe una tale confusione nel risulamento delle discussioni e delle votazioni, da rendere l'opera legislativa dell'assemblea piena di discrepanze. E il Ministero che dovrebbe goderne la fiducia sarebbe di giorno in giorno messo a repentaglio di perderla. *Quando invece si formano due grandi opinioni o partiti, in favore e contro i principii generali che informano la legge, ivi ognuno pel trionfo di questi principii pospone una parte delle sue opinioni secondarie, sicché l'opera legislativa riesce coordinata e fra sé medesima congruente.* Così il fatto stesso di procedersi

Si poteva sottolineare la mancanza di un vero partito conservatore, foriero di un « progresso maturo, ponderato e costante »<sup>(131)</sup>, come di un autentico partito di sinistra<sup>(132)</sup>, ma in ogni caso a essere stigmatizzato fu il volto disordinato di un'Assemblea incapace di contare su una salda disciplina delle parti e perciò trasformata in una « mischia confusa di politicanti »<sup>(133)</sup>, in terreno di coltura di

---

per mezzo di assemblee rende necessaria la costituzione dei partiti»; si tratta di un passaggio contenuto in MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 68-69 (v. anche ivi, p. 204 e p. 207). Identica opinione è espressa da BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 529-531; tra i tanti possibili riferimenti all'idea che i partiti fossero soprattutto risorse di organizzazione e disciplina dei lavori dell'assemblea; v. ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 186; BONGHI, *I partiti politici nel parlamento italiano*, cit., p. 11; ALESSIO, *Parlamento e riforme*, cit., p. 548.

<sup>(130)</sup> «La partizione del potere d'indirizzo politico a metà tra la camera dei deputati [...] e governo presupponeva [infatti], 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»; così GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, cit., 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 REBUFFA, *La costituzione impossibile*, cit., specialmente pp. 49 ss.

<sup>(131)</sup> JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., p. 65; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 959.

<sup>(132)</sup> SCIALOJA, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia*, cit., pp. 55-56.

<sup>(133)</sup> BONGHI, *Una questione grossa*, cit., p. 484; 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 MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*, cit., *passim*, ma specialmente p. 159. Sempre in questa prospettiva si spiega l'attenzione al fenomeno dell'ostruzionismo parlamentare v., a es., 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 a GREGORIO, *Partito politico e governo*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, cit., pp. 513-520; a ID., *Parte totale — le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013; a POMBENI, *Il problema del partito politico nella riflessione della scienza politica italiana (1870-1914)*, in R. GHERARDI-G. GOZZI (a cura di),

affaristi e clientele, più interessati a dar corso a interessi personali e/o locali che a occuparsi del bene comune.

Ad apparire pesantemente alterato era quindi il cuore del sistema parlamentare, di un sistema che per funzionare aveva bisogno — lo si è notato più volte — di poter contare su un legame stabile, sebbene non catafratto, tra maggioranza parlamentare e governo. Mentre « dal frazionarsi, annerbiarsi e confondersi delle parti politiche derivò la mancanza di una base d'azione e di resistenza ai Gabinetti, con vertiginosa rapidità succedentesi l'un l'altro »<sup>(134)</sup>. Una Camera in balia di « colleganze accidentali », infatti, dava vita a « ministeri instabili e fiacchi »<sup>(135)</sup>, che « non pote[va]no opporre alle sollecitazioni parlamentari quegli argini di che si fa scudo un Governo forte, il quale, nella sfera di libertà di azione tracciata ai limiti della propria competenza, sa impedire che altri vi eserciti veruna usurpazione »<sup>(136)</sup>. Da un lato, quindi, lo spettacolo di Governi deboli, sui quali pendeva una pesante « spada di Damocle »<sup>(137)</sup>, costretti, come erano, a barattare a ogni passo con la

---

*I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1992; per una ricostruzione estesa e approfondita delle evoluzioni registrate dalla tematizzazione del ruolo dei partiti attraverso una lettura che tiene insieme Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia, v. ID., *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994<sup>2</sup>.

<sup>(134)</sup> FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 15; ritenne il trasformismo una pratica da non stigmatizzare con la abituale durezza, dal momento che « la formazione di maggioranze avventizie, prese sui vari banchi della Camera e non con un criterio di partito, e[ra] una necessità là dove i partiti non esistono più, o non possono esistere [...] Quando non vi sono partiti, il trasformismo è l'unico modo per far vivere le istituzioni rappresentative. D'altra parte — concludeva — non si può dimenticare che il Conte di Cavour formò la sua maggioranza indipendentemente dai partiti, anzi sulla loro negazione; e quindi ai suoi tempi egli pure fu un grandissimo trasformista », ZANICHELLI, *Introduzione storica*, cit., p. 95.

<sup>(135)</sup> PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 17.

<sup>(136)</sup> FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 15; denuncia la « instabilità dei ministeri » come il principale dei mali del governo parlamentare, anche BRUNELLI, *Statuto — sistema parlamentare — Parlamentarismo*, cit., p. 105.

<sup>(137)</sup> JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., p. 22; v. anche F. NOBILI VITELLESCHI, *Del parlamentarismo in Italia*, in « Nuova antologia di scienze, lettere e arti », XXX, 1895, p. 635; proprio in uno scritto dedicato alle inchieste, Miceli rilevava con grande precisione il legame corrente tra autorevolezza del Gabinetto e lo « stato di organizzazione dei partiti: dove i partiti sono molto disciplinati e quindi

Camera le condizioni della fiducia parlamentare; dall'altro lato, e non contraddittoriamente, il volto aggressivo di Governi che, se sicuri della maggioranza temporaneamente ottenuta, non risparmiavano indebite interferenze, talora imponendo voti cui un'Assemblea meno costretta nei propri movimenti non avrebbe, con ogni probabilità, assentito <sup>(138)</sup>.

Col rischio — da taluni segnalato — che simili disfunzioni portassero a una selezione al ribasso della classe politica, privilegiando coloro che, tra i parlamentari già eletti o eleggibili, si mostravano più disposti ad assecondare le disinvolute manovre di raccordo tra Camera e Governo <sup>(139)</sup>. Ma anche quando si sostenne che una simile ipotesi non fosse così frequente (o più frequente che altrove) <sup>(140)</sup>, in ogni caso si sottolineò come le migliori intelligenze venissero sacrificate, nelle loro iniziative, dal mancato sostegno di uno stabile retroterra partitico <sup>(141)</sup>. In Italia mancava insomma il « whip » — la « frusta » — quella figura che, nel parlamento britannico, si incaricava di far rispettare la disciplina di partito e di

---

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 », finendo, in tal modo, per compromettere la stessa autorevolezza del momento parlamentare; cfr. MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 656.

<sup>(138)</sup> In questo senso molto chiaro ALESSIO, *Parlamento e riforme*, cit., p. 557; per una efficace ricostruzione delle complicate e instabili relazioni tra Parlamento e Governo e in generale per una ricognizione delle risorse e delle fragilità del sistema costituzionale italiano, v. il recente volume nel quale l'autore è tornato su temi già da tempo studiati, di U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2014, specialmente pp. 51 ss.

<sup>(139)</sup> V., a es., MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 8; ALESSIO, *Parlamento e riforme*, cit., p. 553; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 535.

<sup>(140)</sup> Così, a es., JACINI, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, cit., p. 173 e ID., *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., pp. 25-26 e p. 55.

<sup>(141)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 8-9; v. anche P., *La crisi del sistema parlamentare*, cit., p. 67; estesamente: « non si vuol dire [...] che manchino nella Camera saldi e forti caratteri [...] Manca loro piuttosto il terreno saldo sul quale fondare questa loro resistenza, perché non sanno sin dove arrivino le amicizie, le clientele degli uomini che si trovano al Governo, sin dove arrivi soprattutto la paura che certo molti ne hanno ».



assicurare un ordinato svolgimento ai lavori parlamentari<sup>(142)</sup>. Senza contare che il carattere mutevole degli schieramenti politici finiva per rendere assai difficile l'esercizio delle prerogative degli altri soggetti pubblici — del Monarca, della Camera Alta e della stessa amministrazione — ugualmente ridotti a oscillare tra una indebita ipertrofia e un'altrettanto indebita sudditanza alle ubbie della Camera elettiva e dei governi.

Da questo rapido florilegio di citazioni risulta dunque con chiarezza come il tema dei partiti non fosse espunto dal campo visuale dei giuristi 'non-orlandiani' e in genere della coeva pubblicistica non giuridica. Ma, anche sotto un simile profilo, le inchieste — materia « tra le più complicate e delicate [...] del diritto pubblico »<sup>(143)</sup> — mostravano di articolare in modo significativo le coordinate interpretative messe a fuoco dai giuristi. Perché infatti a essere inseguito fu l'ideale di una Camera distinta in due schieramenti bene identificati: la maggioranza, che sosteneva il Governo con la propria fiducia, e l'opposizione. Non solo: questa chiara divisione in parti dell'Assemblea fu considerata una condizione indispensabile per garantire tanto la stabilità dei governi, quanto la pienezza di esercizio delle funzioni parlamentari.

Senonché le inchieste, al pari di qualunque strumento di sindacato, tendevano a complicare la relazione tra maggioranza, minoranza e governo: difficilmente una maggioranza compattamente stretta intorno al governo avrebbe approvato un'inchiesta proposta dalla minoranza; o almeno: il più delle volte l'avrebbe approvata per assecondare finalità diverse — dilatorie o altrimenti distorsive — rispetto a quelle che si volevano proprie dell'istituto. Specularmente, un'inchiesta proposta dalla maggioranza avrebbe rischiato di frantumare la consistenza parlamentare, mettendo così a repentaglio, anche su altri fronti, la vita del governo, costringendolo a cercare altrove — e proprio con quei metodi che si contestavano? — il sostegno parlamentare necessario per rimanere in carica.

Di sicuro, la riflessione giuridica tentò di trovare le strade che consentissero di evitare tanto la prospettiva di uno scivolo diretto,

---

<sup>(142)</sup> G. FERRERO, *La vita politica in Inghilterra*, in « La Riforma sociale », II, 1895, specialmente pp. 547-548.

<sup>(143)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 239.

troppo diretto, tra maggioranza e Governo, che sarebbe stato il modo di far prevalere le ragioni di «partito» su quelle della «coscienza»<sup>(144)</sup>, quanto la prospettiva di un loro rapporto instabile, minacciosamente ostile. Ma fu anche questo il fronte sul quale rischiarono di infrangersi molte delle categorie e delle distinzioni elaborate dai giuristi: quella che calcava la distanza tra il partito e la «setta»<sup>(145)</sup>, tra il partito e le «chiesuole»<sup>(146)</sup>, o quella che mirava a separare il volto 'buono' della politica e dei partiti, vocati al perseguimento del bene comune, dalle loro innumeri degenerazioni. Il confronto col tema delle inchieste impediva infatti di accedere a una idilliaca stilizzazione dell'assemblea rappresentativa e delle sue relazioni con l'esecutivo; allo stesso tempo, però, era assai complicato, per un giurista di fine Ottocento, riuscire a trovare risposte efficaci continuando ad assumere, quale osservatorio privilegiato, quello della organizzazione e della relazione reciproca tra poteri, senza tuttavia pretermettere da esso — come nella purezza maestosa della ricostruzione orlandiana — la tensione tra diritto e politica. Indubbiamente — lo si è notato a più riprese — i riferimenti a quella tensione non valevano a trasformare la scienza giuridica in mera cassa di risonanza dei casi e dei movimenti registrabili nelle sedi politiche, ma miravano a orientare in senso fortemente prescrittivo la sua riflessione e a far convergere in un unico universo discorsivo la ricognizione dei mali, non meno che l'indicazione dei rimedi. Non doveva infatti esser dimenticato «che il diritto costituzionale non e[ra] soltanto una scienza, ma [...] anche un'arte» che «come tale, si propone di operare riforme, di suggerire ordinamenti, di mutare leggi»<sup>(147)</sup>.

Tuttavia, finché si rimaneva con lo sguardo puntato sulle dinamiche tra poteri e interne ai diversi poteri, finché al partito si

---

<sup>(144)</sup> TAJANI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4382.

<sup>(145)</sup> BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, cit., p. 11.

<sup>(146)</sup> JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., p. 12; si tratta, in ogni caso, di un contrappunto diffusamente utilizzato: tra i molti esempi in tal senso, MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 21 e p. 69; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 923 e pp. 950 ss.; PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 439.

<sup>(147)</sup> MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 31.

attribuiva la funzione di disciplinare i lavori dell'Assemblea, si poteva, al più, manifestare il proprio apprezzamento per sistemi, come l'inglese, che davano maggior spazio alle opposizioni <sup>(148)</sup>, o si poteva scorgere nella emanazione di una legge che regolasse in via generale il potere di inchiesta (anche) una garanzia per le minoranze <sup>(149)</sup>, ma era difficile, a esempio, considerare l'inchiesta un 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>(150)</sup>

---

<sup>(148)</sup> V., a es., ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., 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. FERRACCIU, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 39-40.

<sup>(149)</sup> In questa direzione andarono, lo si è già notato al I capitolo, le parole di Pisanelli per difendere il progetto di legge sulle inchieste che portava il suo nome dall'opposizione del Senato (v. PISANELLI, *A. P., Senato del Regno — Discussioni*, tornata del 7 giugno 1864, p. 1490). Su questo passaggio dell'intervento di Pisanelli si sofferma espressamente JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 244. Ritenne che la Corona e il Senato potessero rappresentare due importanti baluardi per la tutela delle minoranze, BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, rispettivamente p. 516 e p. 665. Celebrò, nella medesima direzione, i vantaggi delle pratiche ostruzionistiche, il radicale COLAJANNI, *Difendiamo il Parlamento*, cit., pp. 205-206; per esteso: « Questa difesa delle minoranze da tempo — da Alessio de Tocqueville a Spencer [...] — costituisce la costante preoccupazione dei più grandi scrittori. Vero è che essi per lo più hanno guardato all'avvenire in cui vedevano la tirannia delle maggioranze democratiche; ma i loro ragionamenti con maggior diritto si applicano alle maggioranze conservatrici, che sono spesso fittizie: sono maggioranza nelle assemblee, ma non rappresentano che il pensiero e l'interesse dei pochi [...] L'ostruzionismo è l'espressione più legale, più civile, più umana della resistenza di una minoranza contro la prepotenza di una maggioranza; perciò è un correttivo dell'assolutismo di un regime in cui Sua Maestà più uno comanderebbe incontrastato. L'ostruzionismo cacciato dal Parlamento scenderebbe nella piazza, ed allora si avrebbe questo bel guadagno: ai discorsi, agli appelli nominali, ai voti si sostituirebbero le fucilate, le stragi, gl'incendi. Questo insegna la storia; questo si deve evitare che si ripeta » (pp. 205-206).

<sup>(150)</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 a sottoporre a esse gli atti di ufficio in loro possesso. Per le attività delle commissioni e delle autorità dalle medesime richieste

e che ebbe anche in Italia un illustre, ma sconfitto, sostenitore — Costantino Mortati — in sede di assemblea costituente <sup>(151)</sup>.

---

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, nonché sul riconoscimento del diritto d'inchiesta come diritto della minoranza, sancito da alcuni statuti regionali italiani, si sofferma PACE, *Il potere d'inchiesta*, cit., pp. 125 ss. 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 RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., pp. 149-150.

<sup>(151)</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 ». Nella sua relazione sul *Potere legislativo*, rilevando come la crisi dello Stato fosse in gran parte una « crisi dell'autorità », aveva infatti sottolineato l'esigenza di « ricercare i congegni suscettibili di adeguarsi alla nuova struttura sociale, assicurando, da una parte, la stabilità e l'unità della direzione politica, dall'altra la tutela della libertà, la certezza del diritto ed il *rispetto delle minoranze escluse dal Governo* » (C. MORTATI, *Il potere legislativo*, Relazione alla seconda sottocommissione, p. 135). La proposta di Mortati in tema di inchieste, approvata dalla II sottocommissione, venne poi criticata dal Presidente Terracini, convinto « 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 della Carta, l'art. 82). Una estesa e intelligente ricostruzione della posizione di Mortati, non solo in relazione al riconoscimento del ruolo della minoranza, ma più in generale, in riferimento alla necessità che il potere d'inchiesta parlamentare venisse riconosciuto direttamente dalla Costituzione, v. BORRELLO, *Razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare*, cit., pp. 226 ss. Ampi e accurati riferimenti al dibattito in sede di assemblea costituente, si leggono anche in RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, cit., pp. 174 ss. Può forse destare sorpresa che sia stato proprio Costantino Mortati, che parlò, negli anni Trenta e Quaranta, dell'indirizzo politico come della quarta, e decisiva, funzione dello Stato, che sia stato, cioè, il più illustre e provveduto assertore del legame, che si voleva saldo, tra partito politico, vittoria elettorale e legittimazione a governare, a battersi per riconoscere un ruolo di spicco alle minoranze. In realtà, questa proposta mortatiana, pare possa legarsi, 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 contribuisse a rendere nitida la dialettica tra maggioranza e opposizione, necessaria proprio per evitare che il Parlamento vivesse alla luce di puntuali ed

Non che la riflessione dottrinale tralasciasse di discutere, a fine Ottocento, di minoranze; esiste anzi un filone abbastanza nutrito di riflessioni sulla « rappresentanza delle minorità »<sup>(152)</sup> che tendeva a valorizzare il ruolo che le minoranze svolgevano — o avrebbero dovuto svolgere — nell'economia complessiva di un sistema costituzionale:

« non una civiltà, non una religione, non una filosofia, non una conquista morale, non un partito, che non abbia incominciato dallo essere una minorità. Le masse, gli eserciti non seppero mai se non abbattere: quelle che edificarono, furono le minorità. La storia loro è quella di tutti i civilizzatori antichi e moderni, quella di Socrate che beve la cicuta, di Catone che si lacera le viscere, di Cristo che muore sulla croce, di Sydney Smith che è trucidato dal popolo »<sup>(153)</sup>.

---

episodiche coagulazioni di interessi, incapaci, in quanto tali, di far emergere con chiarezza l'indirizzo politico. In questo senso sembrano del resto andare, pur senza riferimento alcuno al problema delle inchieste, quelle letture che hanno rilevato le perplessità mortatiane degli anni '50, perplessità in buona parte originate dal rischio che il sistema pluripartitico impedisse una chiara identificazione dell'indirizzo politico favorendo (ancora) la formazione di aggregazioni politiche temporanee, instabili e, soprattutto, prive di una chiara, sottostante, piattaforma programmatica, 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 ss.

<sup>(152)</sup> PALMA, *La rappresentanza delle minorità (sistema Hare)*, in « Nuova antologia », IV, 1869, pp. 118-135; v. anche ID., *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 16; C. F. FERRARIS, *La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Torino, Favale, 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 RACIOPPI, *I partiti politici nel Belgio*, in « Archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », I, 1902, pp. 129 ss.

<sup>(153)</sup> BRUNIALTI, *Libertà e democrazia*, cit., p. 29; benchè nella premessa alla II edizione, da cui si cita, Brunialti sostenesse di avere sopravvalutato, nel passato, la questione della rappresentanza delle minoranze attribuendo a essa eccessivi poteri di taumaturgia istituzionale, tuttavia, ricordando l'esperienza dell' *Associazione per la rappresentanza proporzionale*, di cui fu uno dei promotori, sosteneva: « Niun argomento [come la rappresentanza proporzionale] era più degno di raccogliere in operoso sodalizio gli uomini di diverse opinioni politiche, perché trattavasi di una riforma utile del pari a tutti i partiti, anzi al progresso ed alla verità del sistema rappresentativo » (ivi, p. XLIX): « tutte le ricerche degli studiosi, tutta l'azione degli uomini di stato sono raccolte nel frenare l'evoluzione verso il suffragio universale e ricercare i temperamenti che meglio giovino ad impedirne gli eccessi »; a esprimersi così è sempre ID., *Il diritto*

Solo che il punto di vista che animava tali elogi della minoranza nasceva prevalentemente dall'esigenza di preservare il ruolo di quelle *élites* la cui centralità appariva crescentemente 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 » (154). Nasceva, insomma, più dal bisogno di tutelare la posizione delle « classi [...] alte e intelligenti » (155), posizione che si reputava minata dall'adozione da parte « di parecchie nazioni » di « qualche cosa che si può chiamare suffragio universale » (156), piuttosto che dal bisogno di garantire alle

---

*costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 557. Per un'ampia e intelligente ricostruzione del dibattito sviluppatosi nel continente, soprattutto sulla scia delle suggestioni milliane, e avente appunto a oggetto la questione della rappresentanza proporzionale anche attraverso la fondazione, nel 1872, dell' *Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, il cui comitato promotore era composto da Ruggiero Bonghi, Emilio Broglio, Attilio Brunialti, Francesco Genala, Luigi Luzzatti, Terenzio Mamiani, Pasquale Stanislao Mancini, Angelo Messedaglia, Marco Minghetti, Guido Padelletti, Ubaldino Peruzzi, Giuseppe Saredo e Alessandro Spada, v. PIRETTI, *La giustizia dei numeri*, cit., pp. 19 ss.; nella stessa sede sono indicate, con grande accuratezza, sia identiche iniziative che presero corpo all'estero, sia i progetti di riforma proporzionale che furono presentati in Italia. Sul significato che i riferimenti al proporzionalismo ebbero nel secondo Ottocento con espresso richiamo all' *Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, v. anche POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità alla Repubblica*, cit., pp. 84-85.

(154) PALMA, *La rappresentanza delle minorità*, cit., p. 123.

(155) *Ibidem*.

(156) *Ibidem*; sempre nel senso di denunciare i « vizi del suffragio universale » e dei reggimenti democratici, fatalmente tendenti alla « tirannide », rispetto al governo consapevole e responsabile delle « classi colte », le uniche capaci di porre « le fondamenta di ogni progresso », v. ID., *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, specialmente pp. 48-52. Sempre nella stessa sede (pp. 190-242) è ribadita la preferenza dell'autore per il sistema proporzionale e per la sua capacità di dare adeguata consistenza costituzionale alle minoranze (su cui v. anche CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., pp. 589 ss.). Si disse contrario alle circolanti proposte di « allargamento del suffragio amministrativo », onde evitare di seguire la « cattiva » strada seguita per il suffragio politico, pure BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 148. Viceversa favorevole al suffragio universale, sebbene di secondo grado, fu JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., p. 17 ss. e pp. 90 ss. Per un'ampia ricostruzione della sua posizione, v. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale*, cit., p. 181. Per Carlo Francesco Ferraris, la rappresentanza proporzionale avrebbe permesso di

minoranze — anche attraverso l’iniziativa delle inchieste — una propria e autonoma sfera di iniziativa.

Il problema era quindi, e nuovamente, quello di adottare sistemi elettorali che permettessero di replicare 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 avrebbe infatti supposto 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 anzitutto al di fuori dell’Assemblea, l’espressione di altrettante e diverse piattaforme programmatiche e nel primato dell’indirizzo una dimensione ugualmente ordinativa della convivenza politica e della dinamica dei poteri costituzionali. Non bastava dunque entrare in contatto col volto dell’assemblea parlamentare; a essere necessaria era questa ulteriore acquisizione — che peraltro ha aperto una serie altrettanto vasta di problemi, come ben dimostra la successiva storia repubblicana — 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 <sup>(157)</sup>.

Beninteso, scorrendo i testi — giuridici e non — del secondo Ottocento, non fu raro il richiamo alla necessità che i deputati formulassero con chiarezza, prima dell’elezione, il loro programma politico, né fu raro il riferimento all’esigenza che le diverse forze partitiche si coagulassero intorno a differenti e chiari orientamenti ideali. Ma simili invocazioni, più che nascere dall’esigenza di vedere nei partiti gli autentici ‘motori programmatici’ dello Stato, le istituzioni chiamate a fondare e rendere stabile, attraverso il primato dell’indirizzo politico, il legame tra Stato e società, come tra Governo e Parlamento, sembra servissero a ribadire il risalto preminente attribuito alla dinamica interna ai poteri dello Stato.

---

« restaurare l’ordine nel governo costituzionale, ora minacciato dall’irrompere della società operaia », « aiuta[ndo] lo Stato a tenere la società a freno »; si tratta di un passo su cui si sofferma CAZZETTA, *Una « costituzione sperimentale »*, cit., p. 317.

<sup>(157)</sup> In tal senso, a esempio, CAMMARANO-PIRETTI-ZAPPETTI, *I deputati*, cit., p. 70.

Gli stessi, frequenti, rinvii al ruolo dell'opinione pubblica non valevano mai a trasformare quest'ultima in uno degli attori del processo politico-istituzionale, conferendole un ruolo di spicco nella selezione dei fini di questo processo; l'opinione pubblica veniva piuttosto convocata nella veste di testimone delle dichiarazioni rese dal deputato, nella veste di forza chiamata a vigilare sulla corrispondenza tra le posizioni pubblicamente assunte e i successivi contegni tenuti in seno alla Camera: « le assemblee, quando la cittadinanza non le vigili, non le segua, non le intenda [...] surrogano sé al paese, che l'elege »<sup>(158)</sup>.

Non a caso, fu soprattutto attraverso il genere letterario 'discorso agli elettori' che si sottolineò l'importanza di questo 'controllo di coerenza', di questo ruolo di moralizzazione politica che l'opinione pubblica avrebbe dovuto svolgere, appunto vincolando i singoli deputati a mantener fede alle idee in precedenza espresse<sup>(159)</sup>.

L'impressione, insomma, è che la collocazione politica del deputato dipendesse essenzialmente dalle sue dichiarazioni, e che fossero queste — non la precedente appartenenza a un partito — a determinarne il posto nell'assemblea, di modo che simile funzione 'di garanzia' attribuita all'opinione pubblica appariva, ancora una volta, orientata ad assicurare l'ordinato svolgersi dei lavori parlamentari.

Le inchieste dovevano costituire, anche sotto un simile profilo,

---

<sup>(158)</sup> BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 140. « Gli elettori — notava Bonghi — dovrebbero interrogare con molta insistenza i loro candidati su quella che sarà la loro condotta rispetto a' partiti nella Camera » (ivi, p. 150).

<sup>(159)</sup> Cfr. RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 298; va in questa direzione il corposo e già richiamato saggio di MINGUZZI, *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*; in modo assai significativo richiama il Bluntschli che equiparava il ruolo dell'opinione pubblica a quello del « coro nell'antica tragedia greca », BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 190. Si può leggere in CAMMARANO-PIRETTI-ZAPPETTI, *I deputati*, cit., un'indagine intelligente e accurata che coniuga l'esame di dati (l'esiguo numero di voti necessario per essere eletti prima della riforma del 1882) con riferimenti all'« immaginario ottocentesco », a un immaginario che, per un verso, coltivava l'idea di un deputato « competente ma diletante, cioè severo vigile dell'operato governativo [...] ma scervo da quelle contaminazioni che possono trasformare la deputazione in una seconda professione » e, per l'altro, l'idea di un deputato che 'andava a Roma' per « influenzare la sfera decisionale » facendosi anche portatore di specifici interessi locali (pp. 53-70).



una sorta di (impossibile?) quadratura del cerchio cui si chiedeva di rendere immaginabile uno scatto congiunto verso il bene comune coinvolgente tutti i vertici dei poteri, scatto non chiamato a confondere (ulteriormente) le carte in tavola, ad alterare, cioè, la già instabile relazione tra maggioranza, opposizione e governo; quello scatto doveva semmai riuscire a dar corpo, e simultaneamente, alle due irrinunciabili caratteristiche del governo parlamentare: l'armonica cooperazione tra Camera e Gabinetto, e, a un tempo, l'effettività del sindacato parlamentare sull'attività del Governo. Che era poi un modo per 'stare dentro' la costituzione, per attuarla, era l'occasione — inseguita dallo stesso costituzionalismo successivo — per sperimentare una « sorta di grande politica, da svolgersi su un piano « diverso e più alto rispetto al mero indirizzo politico di maggioranza » (160), una politica capace, come tale, di trasfigurare il peso delle singole appartenenze partitiche e di rendere ammissibile — almeno in teoria, come ha ben dimostrato la storia avvenire — lo stesso sindacato della maggioranza sul 'proprio' governo.

Solo che in un contesto incline a pensare che gli stessi diritti e libertà fossero soprattutto l'esito di una corretta relazione tra poteri dello Stato, la presenza costituzionale delle inchieste era affidata alla consueta tematizzazione del legame tra inchieste e riforma, tra l'accertamento delle mancanze o delle disfunzioni, che spettava all'inchiesta di riscontrare *obiettivamente*, e un'idea di riforma in base alla quale si sosteneva la possibilità di individuare, in maniera ugualmente certa e univoca, la strada che avrebbe permesso di superare quei mali e quelle disfunzioni. Più che rispondere a un atteggiamento di ingenua fiducia per le virtù taumaturgiche delle inchieste (e delle riforme), di cui spesso si rilevava, con disincanto, lo scarso successo, l'asserita possibilità di realizzare tale circuito virtuoso costituiva parte integrante di un discorso che aveva bisogno di presupporre, in assenza di una dimensione programmatico-politica della Costituzione, l'esistenza di un terreno riposto e neutrale di oggettività, collocato al di là della lotta partitica. Si vedrà tra un attimo, e sotto un profilo limitrofo — quello della differenza tra

---

(160) Si tratta di un'osservazione riferita alle Costituzioni democratiche del secondo Novecento (le costituzioni 'politiche') tratta da FIORAVANTI, *Costituzione e politica: bilancio di fine secolo*, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., II, p. 877 e p. 881.

indirizzo politico e amministrazione — come questo argomento si ripresentasse alla riflessione dei giuristi.

Che la ricerca di un orizzonte d'imparzialità fosse rilevante, è confermato anche da un aspetto che ebbe qualche rilievo nei lavori parlamentari pur senza trovare significativi riscontri nelle pagine dottrinali <sup>(161)</sup>; mi riferisco alla questione delle modalità ritenute ottimali per la individuazione dei membri delle singole commissioni d'inchiesta. Il più delle volte, infatti, la nomina dei Commissari venne rimessa alla scelta del Presidente dell'Assemblea; anzi, può dirsi che gli atti parlamentari offrano uno schema tipico, quasi rituale: alla proposta di deferire la nomina dei membri della Commissione al Presidente, faceva immancabilmente seguito la richiesta del Presidente stesso di essere esonerato da tale incombenza, che alla fine, però, finiva per accettare in seguito a ulteriori insistenze dell'Assemblea <sup>(162)</sup>.

Nel motivare la preferenza per tale criterio, furono essenzialmente due le argomentazioni poste sul tappeto: da un lato, l'investitura del Presidente veniva reputata congeniale per assicurare che nella commissione sedessero deputati particolarmente competenti nella materia oggetto dell'inchiesta o non gravati da altri importanti carichi istituzionali; dall'altro lato, per garantire che la composizione della commissione non fosse condizionata dal prevalere dello spirito di partito <sup>(163)</sup>.

---

<sup>(161)</sup> Vi si sofferma però C. F. FERRARIS, *Le inchieste pubbliche*, cit., pp. 108-110: prendendo a modello l'esempio inglese di commissioni nominate dalla Corona e apprezzando l'idea di nomine ripartite tra il Governo e il Parlamento, riteneva infatti che tali criteri consentissero l'ingresso nelle commissioni di membri non tratti dal parlamento e selezionati per la loro competenza e/o per la loro distanza dalla lotta politica garantendo così all'inchiesta maggiore imparzialità. Dedicano attenzione al problema, nel quadro di una ricostruzione espressamente orientata a ripercorrere le caratteristiche della vita parlamentare, MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 388-390; per la posizione di Arcoleo, favorevole alla composizione mista delle commissioni d'inchiesta, v. *retro*, in questo capitolo, nota n. 122.

<sup>(162)</sup> Per la rilevante eccezione rappresentata dal rifiuto del Presidente, nel 1894, di procedere alla nomina della commissione d'inchiesta (il c.d. 'comitato dei cinque') incaricato di esaminare il plico Giolitti, v. *infra*, cap. IV, §. 3.2.

<sup>(163)</sup> Cfr., tra i molti esempi, MAJORANA CALTABIANO durante la discussione della proposta di inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 gennaio 1867, p. 363 (per

Non mancò, certo, chi si pronunciò a favore della elezione della Commissione a opera della Camera o per l'estrazione a sorte dei suoi membri, ma sempre — ed è questo il dato rilevante — con l'intento dichiarato, benchè non sempre coincidente con le reali intenzioni, di trovare un valido antidoto al rischio di parzialità. Assai chiara in tale direzione la discussione che si svolse in riferimento alla Commissione d'inchiesta sui fatti di Torino, che pur si concluse con la scelta dei membri per nomina presidenziale. A perorare la causa dell'elezione della Commissione da parte della Camera — probabilmente per allontanare la curvatura politica dell'inchiesta — fu Vito D'Ondes Reggio:

« siccome la maggioranza non è che un numero d'individui ed il presidente è un individuo solo, v'ha da nutrire maggiore sospetto di parzialità quando sia uno solo » a scegliere. Del resto — proseguiva — « io ho veduto che quest'Assemblea ogni volta che ha scelto una Commissione,

---

la posizione di Ricasoli nella medesima discussione, v. *retro*, cap. II, nota n. 32); ritenne invece la natura di quell'inchiesta, che gli appariva non politica, rendesse possibile la scelta dei commissari tramite elezione della Camera, il deputato Damiani: poiché — disse — « tutti i partiti sono interessati nella stessa maniera ad ottenere che si provveda alle condizioni difficili di Palermo [...] io credo debba particolarmente dedursene che la nomina venga affidata alla Camera. Il presidente intendo debba intervenire allora solo che gli interessi dei partiti possano minacciare quelli delle popolazioni; giacché se il presidente prima di giungere a quel posto rappresenta anch'egli le idee del partito dal quale emana, tuttavolta nell'atto stesso della sua elezione egli finisce di rappresentare più gl'interessi dell'uno che dell'altro dei partiti che sono nella Camera » (DAMIANI, *ivi*, p. 362). Damiani ritirò la sua proposta e si fece luogo alla nomina da parte del Presidente; ugualmente furono nominate dal Presidente della Camera le Commissioni d'inchiesta sulla marina del 1863 (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 maggio 1863, p. 6853); sulla costruzione del carcere giudiziario di Sassari (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 gennaio 1868, p. 3818); sulla tassa del macinato (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 5 giugno 1871, p. 2665); sulle arginature del Po (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 febbraio 1873, p. 5001). Fece riferimento, durante la discussione dell'inchiesta agraria, alla necessità della nomina presidenziale dei tre membri della commissione d'inchiesta espressi dalla Camera dei deputati, e sempre per evitare una soverchia « influenza dei partiti politici », la *Relazione della Commissione composta dei deputati Coppino (presidente), Macchi*, cit., p. 13. Furono invece elette dalla Camera la Commissione sul brigantaggio; sull'amministrazione dello Stato (v. *retro* nota n. 34); sul corso forzoso dei biglietti di banca (cfr. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 marzo 1868, p. 4808).

ha avuto il senno e la buona fede di comporla non soltanto di membri della maggioranza, ma altresì di alcuni della minoranza », come nel caso della commissione sul brigantaggio « che fu composta [...] dei vari partiti onde si divide la Camera ». « Ed aggiungo », concludeva, « che è interesse della maggioranza, se mai si può supporre che i deputati abbiano interessi che non siano quelli della cosa pubblica, di scegliere anche nella minoranza i membri della Commissione, perché l'inchiesta parlamentare deve avere anche una autorità morale su tutta la nazione; e cotale autorità non potrà avere ove la Commissione composta fosse di membri tutti della maggioranza. Insisto quindi perché a squittinio segreto dalla Camera si eliga la Commissione » (164).

L'altra voce contraria alla nomina presidenziale fu quella di Nicotera che propose l'estrazione a sorte dei componenti della Commissione: solo in tal modo infatti si sarebbe evitata una Commissione unicamente « composta di membri della maggioranza », magari tutti « amici della passata amministrazione », di quella stessa amministrazione, cioè, di cui l'inchiesta doveva chiarire eventuali responsabilità per le vicende contestate (165).

Non si tratta, neppure questa volta, di avanzare ipotesi sul significato attribuibile a singoli episodi della vita parlamentare; a interessarci è piuttosto il fatto che a essere reputato spendibile — a sostegno dei diversi criteri di selezione auspicati — fosse in ogni caso l'argomento della imparzialità, della ricerca di soluzioni capaci di alleggerire, e non di certificare, il peso della politica e delle (pur sempre meno nitide) appartenenze partitiche (166).

---

(164) V. D'ONDES REGGIO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 24 ottobre 1864, p. 6407.

(165) G. NICOTERA, *ibidem*.

(166) Per la peculiare e diversa intonazione che ebbe simile questione in riferimento alle inchieste personali, cfr. *infra*, cap. IV, §. 3.2; interessanti sono al riguardo le osservazioni di ROSSI (*Uffici e commissioni in età liberale*, cit.) che mette bene in luce il diverso orientamento di Camera e Senato rispetto alla questione dell'emersione delle diverse appartenenze partitiche, questione che trovava un decisivo momento di espressione nella dialettica, che fu centrale nella elaborazione dei regolamenti delle Camere, tra chi sostenne « il sistema delle Commissioni (o del comitato privato) e [chi] il sistema degli Uffici », le prime « designate dai gruppi parlamentari », i secondi « scelti per sorteggio ». Negli anni immediatamente successivi all'Unità, « non esiste — dice Rossi — una netta demarcazione tra liberali (fautori degli Uffici) e democratici (fautori delle

## 5. *Il campo delle inchieste.*

### 5.1. *Responsabilità ministeriale e responsabilità dei pubblici funzionari.*

La responsabilità ministeriale, sancita espressamente dall'art. 67 dello Statuto e ritenuta capace di « marcare la differenza profonda tra il regime assoluto e quello costituzionale »<sup>(167)</sup>, assumeva — lo si è già detto — contorni specifici in riferimento al regime parlamentare. In esso, infatti, la responsabilità dei ministri non appariva soltanto, come nelle monarchie costituzionali pure, « il correttivo e il completamento della irresponsabilità regia »<sup>(168)</sup>, ma diventava lo strumento incaricato di garantire l'indispensabile relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo, nonché tra il Parlamento e gli apparati amministrativi dipendenti dal Governo stesso<sup>(169)</sup>. Sotto un simile profilo, il Gabinetto confermava il proprio volto di crocevia costituzionale decisivo, « presenta[ndosi] come un triplice anello di congiunzione fra il Re e le Camere, fra il Re e l'amministrazione, fra le Camere e quest'ultima »<sup>(170)</sup>.

Restavano nondimeno da chiarire — e si trattava di un passaggio cruciale — confini e caratteristiche di tale responsabilità soprattutto in riferimento alla relazione tra Camere, Governo e amministrazione

---

Commissioni o del Comitato privato) [...] infatti, la critica secondo la quale il sorteggio degli Uffici impedisce la distinzione politica fra maggioranza e minoranza, è avanzata trasversalmente, sia da esponenti della Destra che della Sinistra, mentre la critica secondo cui il sorteggio degli Uffici ostacola la valorizzazione della competenza assume più rilievo nel Senato regio e vitalizio che nella Camera elettiva » (ivi, p. 3). Si nota, per inciso, come il sistema del comitato privato, abbia trovato spazio nei regolamenti parlamentari solo dal 1868 al 1873; il regime delle Commissioni, designate dalle diverse forze politiche, si affermerà definitivamente solo dal 1920.

<sup>(167)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 365; ma sugli effetti del legame tra responsabilità amministrativa e responsabilità politica sia nella relazione tra ministro e uffici pubblici, che nella relazione tra amministrazione e Stato, v. il chiarissimo quadro di sintesi tracciato da MELIS, *Amministrazione e costituzione tra XIX e XX secolo. I silenzi dello Statuto albertino*, in « Le carte e la storia », XIV, 2008, pp. 142 ss.

<sup>(168)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 365.

<sup>(169)</sup> ID., ivi, specialmente pp. 370 ss.; MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 302-303.

<sup>(170)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 292.

ne; in proposito, a sollecitare le attenzioni della riflessione giuridica fu, come immaginabile, il profilo della responsabilità politica: non solo perché le altre forme di responsabilità — quella civile e penale — assumevano il più riposante volto di responsabilità per violazione di limiti di legge, ma anche perché la loro funzione e la loro incidenza sembrava in gran parte soppiantata, nel regime parlamentare, dalla responsabilità politica <sup>(171)</sup>. In tale regime, infatti, i Ministri, nella loro azione, non erano tenuti soltanto a « ispirarsi alla legalità » evitando « di uscire dai limiti giuridici delle loro attribuzioni », ma anche, e forse ancor più, a « mantenere costantemente il Governo in armonia con la coscienza nazionale », così come « ufficialmente interpretata dalla Camera elettiva » <sup>(172)</sup>. E questo, se imponeva di prendere contatto con gli « indefiniti e mutevoli criterii della convenienza o valutazione politica » <sup>(173)</sup>, rendeva del pari impossibile una « legge sulla responsabilità politica del Ministri », lasciando (anche) ai giuristi, nella loro veste di interpreti e guide della dinamica istituzionale, il compito di metterne a fuoco identità e limiti.

E pure in questo caso fu frequente il ricorso a quel modo di argomentare che si è avuto già occasione di esaminare e che mirava ad affiancare stabilmente due motivi: la celebrazione dei vantaggi del governo parlamentare, da un lato; il riferimento ai fenomeni distortivi che ne affliggevano l'ordinato svolgimento, dall'altro. Non solo: nell'esame di entrambi gli aspetti fu riservata attenzione preminente alla relazione tra i poteri, col consueto intento di evitare interferenze indebite e indebite invasioni di campo, ritenute capaci di compromettere il funzionamento del regime parlamentare, e, con esso, il senso autentico del sindacato assembleare.

Perché infatti « le Assemblee, specialmente quella dei deputati » — a dirlo è Arcoleo — apparivano « molto corrive ad allargare le

---

<sup>(171)</sup> ID., *ivi*, p. 400; sul carattere « fondamentale » di questo tipo di responsabilità, v., a es., MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 303; un'ottima ricostruzione dei passaggi che condussero a evidenziare la responsabilità politica, come responsabilità da atti leciti, e la sua centralità nella evoluzione delle forme di governo, cfr. LACCHE', *Responsabilità ministeriale*, cit., pp. 359-369.

<sup>(172)</sup> RACIOPPI- BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 383 e p. 384.

<sup>(173)</sup> ID., *ivi*, p. 386.

loro attribuzioni » (174): « donde la tendenza di questo [del Parlamento] ad ingerirsi, più che non possa e non debba, nel campo esecutivo: che può parere guarentigia rispetto all'arbitrio ministeriale, ma si traduce in usurpazione di poteri » (175). Insomma — gli faceva eco Palma — si era « tanto a ragione faticato nelle monarchie parlamentari a ciò che i ministri più non fossero l'emanazione e gli esecutori del volere personale del Re, ma gli uomini più eminenti nella rappresentanza e nella fiducia del popolo », che era assai poco edificante assistere allo spettacolo di « uffici ministeriali, centrali e locali » trasformati in « meri strumenti passivi dei potenti della maggioranza imperante », senza alcuna speranza di rendere « effettiva [la] responsabilità dell'amministrazione » (176).

Correlativamente, appariva una autentica « ipocrisia — così Minghetti — quella di supporre che la decisione del Parlamento a[vesse] sempre un valore di efficace riparazione. Il Parlamento assolverà o, come dicesi oggi, darà un *bill* d'indennità, al ministro che ha commesso un'ingiustizia per assecondare la passione del partito, e fors'anche un ordine del giorno consacrerà la violazione del diritto », col risultato di « servire la maggioranza in tutti i suoi capricci » (177). Finché, quindi, « la ragion politica avvince la mag-

---

(174) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 240.

(175) *Ibidem*.

(176) PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 16; sottolinea la soggezione dell'amministrazione, di « questa macchina così complicata e colossale [...] ai capricci mutabili di una Assemblea deliberante » anche BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 533.

(177) MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 304-305. Le inchieste effettuate col consenso del ministro rischiavano di risultare inefficaci — a dirlo è Miceli — 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, lasci[asser]o 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 ». « Ecco — concludeva — in che modo e per quali cause un mezzo di sindacato così efficace in teoria può nella pratica trasformarsi in un mezzo insignificante [...] se la responsabilità ministeriale dovesse solo per l'azione di questo istituto diventare una verità, essa rimarrebbe nella maggior parte dei casi una semplice finzione costituzionale »; sono passaggi leggibili in MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 639. « Per più anni — a dirlo è Bonghi — abbiamo sentito propugnar la dottrina,

gioranza della Camera ad un Gabinetto, questo rimane in pratica arbitro insindacato del modo con cui abbia a dirigersi l'azione multiforme del Governo. Come un nuovo figliuol prodigo esso può fare tutto quello che vuole, poiché la sua maggioranza lo monda sempre d'ogni colpa»; allo stesso tempo, però, «i Ministri si trovano nella continua necessità di industriarsi per conservare la maggioranza; non vivono per operare, ma lavorano per vivere; tutte le loro azioni si subordinano a questo supremo bisogno; più che decidersi a quello che chiamano utile per lo Stato, sono astretti a quello che riconoscono conveniente per mantenersi al potere» (178).

Pericolosamente inclini a tracimare dall'alveo delle loro legittime prerogative, Parlamento e Governo potevano esservi ricondotti solo mettendo a fuoco il confine tra influssi (reputati) fisiologici e influssi viceversa (reputati) nefasti della politica sull'andamento della complessa macchina statale. E se poté dirsi comune la ricerca di strade che permettessero di conseguire «l'imparzialità nella giustizia e nell'amministrazione sotto un governo di partito» (179), diventava, ancora una volta, possibile distinguere il timbro di (almeno) due voci diverse: in primo luogo, quella dei giuristi — Orlando, Ranelletti, Romano — che «affidar[ono] agli apparati amministrativi il compito di tutelare, di fronte a un montante conflitto sociale e politico

---

che la libertà intera del ministro è la condizione della sua responsabilità davanti al Parlamento; ch'egli debba e possa fare ciò che crede, ma di tutto che fa, stare a sindacato davanti alla Camera elettiva; che in questo sindacato debba essere il solo suo freno; dottrina falsissima, dalla quale si dedurrebbe, che il solo governo, non parlamentare sia l'inglese»; così appunto BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 144; osservazioni analoghe anche in PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, cit., p. 16.

(178) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 401; v. anche, nello stesso senso, MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 8-9; JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., pp. 23-24. Ritenendo che il *Self-government* inglese avesse svolto un ruolo decisivo nel processo di moralizzazione della classe politica, notava Albicini: «Qui sta la differenza sostanziale tra il parlamentarismo anglo-sassone e l'italiano. Pur essendo entrambi governi di partito, non avviene in Inghilterra [...] che il Parlamento oltrepassi la cerchia della politica, laddove in Italia il deputato si atteggia a patrono e a mandatario de' suoi elettori, s'intromette o influisce ne' dicasteri e [...] perturba i procedimenti dell'amministrazione e della giustizia»; così ALBICINI, *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, cit., p. 5.

(179) MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 3.



la stessa autorità dello Stato » (180). Al diritto e allo Stato (amministrativo) si chiese quindi di incarnare la nuova frontiera, neutrale (e perciò autenticamente sovrana), dell'autorità statale, di un'autorità tenuta lontana dalle baruffe politico-partitiche; e lo si fece muovendo « da una definizione quasi fideistica di amministrazione »: « ipostatizza[ta] come naturale » e incaricata, in tale veste, di offrire « principi e criteri di costruzione sistematica » (181), l'amministrazione riusciva così a mantenersi lontana dalle perniciose fragilità del metodo « induttivo », inevitabilmente dipendente dai molteplici (e contraddittori?) « dati offerti dal diritto positivo » (182) e dalla prassi istituzionale. Non si rinunciò, neppure in tal caso, all'appoggio della storia, alla « forza tutta storica dell'irrevocabilità », funzionale ad assegnare « mitiche origini di antico regime » (183) a quella sostanza sovrana che si chiedeva all'amministrazione di incarnare e che si voleva del tutto refrattaria alle contaminazioni della politica.

L'altra, composita, voce fu quella dei giuristi 'non orlandiani': similmente a quanto registrato sul fronte dei partiti, essi tentarono un'operazione più complessa, anche se teoricamente meno robusta, informata all'esigenza di distinguere tra un volto 'buono', apprezzabile, della politica e delle sue influenze sull'andamento della complessa macchina statale, e un volto viceversa meno commendevole, cui si imputava buona parte dei mali che avevano sancito la trasformazione del regime parlamentare in parlamentarismo.

In proposito, a intercettare il tema delle inchieste furono so-

---

(180) MANNORI-SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 377; si rinvia a questo libro anche per la ricostruzione delle posizioni di Fleiner e Mayer (su cui v., più diffusamente, STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, cit., pp. 600 ss.). Per ampi e accurati riferimenti alla dottrina dello Stato amministrativo, elevato a baluardo contro le influenze della politica, v. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988<sup>3</sup>; FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona*, cit., pp. 679-701 e Id., *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 17-21 e pp. 24-39; v. anche, con specifico riferimento alla riflessione romaniana, CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 162-163.

(181) MANNORI-SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 375.

(182) *Ibidem*.

(183) Ivi, p. 378.

prattutto due questioni distinte, sebbene intimamente legate: quella della relazione tra azione di Governo e azione degli apparati amministrativi, per un verso; quella del legame immaginabile tra la responsabilità del ministro e i fatti commessi da agenti inferiori nell'esercizio delle loro funzioni, per l'altro. In entrambi i casi a emergere fu la contrastante immagine di ministri, a un tempo, onnipotenti e impotenti: onnipotenti perché tutta l'amministrazione era nelle loro mani, e perciò suscettibile di « essere sconvolta da decreti e regolamenti » (184) e di essere messa « sossopra dalla volontà licenziosa di un ministro bisbetico » (185); ma allo stesso tempo, e per le stesse ragioni, impotenti: perché tenuti a confrontarsi con la presenza di una burocrazia in costante espansione, sempre più somigliante a una « ventosa gigantesca » (186) e solo formalmente dipendente dal vertice ministeriale; ma impotenti anche perché teoricamente chiamati a rispondere della condotta « dell'infimo dei funzionari » (187), col rischio di trasformare il sindacato parlamentare in un'autentica arma di ricatto, interamente governata dalle logiche *stricto sensu* politiche delle Camere.

In riferimento al comportamento dei pubblici dipendenti, i giuristi sostanzialmente convennero sulla necessità di configurare una « responsabilità specificata », gravante su « ciascun singolo funzionario » (188) per gli atti commessi nell'esercizio delle proprie

---

(184) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 240.

(185) BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 144.

(186) NOBILI VITELLESCHI, *Del parlamentarismo in Italia*, cit., p. 626; per una sintetica e chiara ricostruzione, suffragata da ampi richiami alla storiografia più significativa, delle relazioni tra politica e amministrazione, ricostruzione condotta avendo riguardo sia alla composizione sociale, geografica e culturale delle *èlites* burocratiche, sia ai diversi moduli organizzativi succedutesi nell'Italia postunitaria (segretari generali, sottosegretari, creazione di nuovi enti ed istituzioni), v. M. GIANNETTO, *I direttori generali*, in *Le èlites nella storia dell'Italia unita*, cit., pp. 165-194.

(187) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 177; nello stesso senso anche MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 639; FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 500 e JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*, cit., p. 247.

(188) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 404. Anche se, nell'ipotesi in cui il Ministro si fosse rifiutato di dar seguito alle richieste della camera di presentare « documenti e informazioni » relativi a funzionari inferiori, « risorge[va] la figura del Ministro, nella cui responsabilità verso la Camera si appunta[va] - no tutte le responsabilità degli agenti inferiori » (ivi, p. 177). Per un'accurata rassegna

funzioni. Benché ci si tenesse a precisare come la responsabilità ministeriale si presentasse sempre come responsabilità « per fatto proprio », e non per fatto altrui, potendosi configurare anche nei casi di mancato impedimento o mancata sanzione dei comportamenti illegittimi <sup>(189)</sup>, apparve tuttavia « una astrattezza quella di supporre che il ministro po[tesse] prender sulle sue spalle la responsabilità di tutto ciò che fanno gli agenti dell'amministrazione in ogni parte del regno » <sup>(190)</sup>. Non tanto perché una simile evenienza avrebbe finito per dilatare a dismisura la responsabilità del ministro, ma soprattutto perché l'avrebbe distolta dal suo significato autentico, l'essere cioè una responsabilità politica configurabile solo per gli « ordini generali con cui essi indirizzano l'opera dei subalterni », senza tuttavia « coprir[e] ogni atto di questi ultimi », magari « assicurando loro l'impunità pel favore con cui la maggioranza parlamentare sostiene i ministri medesimi » <sup>(191)</sup>.

Non sembrava insomma possibile — in tal senso, invece, il duro intervento di Crispi alla Camera nel 1875 — invocare i principii di « diritto comune » in riferimento alla responsabilità per i fatti criminosi commessi da agenti di pubblica sicurezza e denunciati, in quell'occasione, dal Tajani: « tutti mi insegnano — queste, appunto, le parole di Crispi — che a termini degli articoli 1152 e 1153 del Codice civile l'uomo non solo è responsabile dei fatti cagionati per colpa, negligenza ed imprudenza sua, ma è pure responsabile dei fatti dei suoi subordinati [...] Quindi la teoria che, nei fatti denunciati [...] la responsabilità sia limitata dentro la cerchia degli impie-

---

delle posizioni dottrinali emerse in materia nella successiva storia repubblicana, fino all'esame del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che hanno determinato « l'evoluzione del tradizionale modello burocratico » e gerarchico, di modo che continua ad apparire « senz'altro possibile un'inchiesta politica sull'esercizio da parte del singolo Ministro dei suoi poteri d'indirizzo e di controllo » mentre non sembra più ammissibile « un'inchiesta sui singoli atti amministrativi dalla quale far scaturire una responsabilità politica del ministro », v. FENUCCI, *I limiti delle inchieste parlamentari*, cit., pp. 95-96 (per riferimenti più estesi alla questione, sebbene non direttamente legati al tema delle inchieste, v. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 2000<sup>6</sup>, pp. 448 ss.).

<sup>(189)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 377.

<sup>(190)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 304.

<sup>(191)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 404.

gati inferiori, non può essere accettata, perché torrebbe al Parlamento il sindacato che esso deve esercitare sugli agenti del potere esecutivo » (192). Senza peraltro escludere — in questo senso invece Pierantoni nella medesima discussione — una vera e propria responsabilità penale a carico del Ministro, con conseguente attivazione delle procedure, contemplate dallo Statuto, di messa in stato di accusa e di rinvio dei Ministri al Senato costituito in Alta Corte di giustizia (193).

Non a caso, fu l'onorevole Lanza, Ministro dell'Interno all'epoca dei fatti contestati dal Tajani, che, nel chiedere un'inchiesta su quei fatti, si premurò di specificare come essi non dovessero apparire il frutto di iniziative individuali degli agenti di pubblica sicurezza, ma di un « sistema preconcepito di governo » (194), dovessero cioè scaturire da una linea di condotta imposta dal Ministero e che sola avrebbe potuto fondarne e la responsabilità politica dinanzi alla Camera, legittimando, al contempo, lo svolgimento dell'inchiesta.

Analogamente, furono le posizioni favorevoli al deferimento

---

(192) CRISPI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4373; per una eccellente ricostruzione del tema della responsabilità e del progressivo segretolamento del modello civilistico in direzione di nuove e specifiche tipologie elaborate anche con riferimento al ruolo dello Stato e dell'amministrazione, v. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico*, Milano, Giuffrè, 1991, specialmente pp. 471 ss.

(193) PIERANTONI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4374: « se i fatti sono veri — così si espresse — sorgerà il doloroso e triste caso per una nazione di rinviare all'Alta Corte di giustizia i ministri che ne sono responsabili; se i fatti non saranno pienamente veri, resteranno le sole proporzioni di responsabilità penale contemplate dal codice penale comune contro i funzionari dell'ordine amministrativo ». Nel 1897 in riferimento al processo per peculato iniziato a Bologna nei confronti di Luigi Favilla, processo nel quale erano emersi indizi di concorso a carico del Crispi, Presidente del Consiglio all'epoca dei fatti contestati, si discusse se si fosse di fronte a un reato politico, da giudicarsi dal Senato costituito in Alta Corte di giustizia, ovvero a un reato comune, per il quale la Camera doveva stabilire se concedere o meno l'autorizzazione a procedere. Al termine di una seduta incandescente, si decise di costituire una commissione d'inchiesta di cinque membri, nominata dal Presidente della Camera e incaricata di fare « senza indugio alla Camera quelle proposte che saranno opportune » (v. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 dicembre 1897, pp. 3749-3750).

(194) LANZA, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 giugno 1875, p. 4370.

degli accertamenti alla sola autorità giudiziaria a rilevare, a più riprese, come i fatti denunciati dal Tajani fossero « stati consumati in una cerchia di agenti inferiori » <sup>(195)</sup>, fuori da ogni indicazione diretta del Ministro e pertanto incapaci di dar corso ad alcuna responsabilità.

### 5.2. *Amministrazione e indirizzo politico.*

Se dunque « il Gabinetto — così Arcoleo — non amministra[va], ma muove[va] e dirige[va] l'Amministrazione » <sup>(196)</sup>, la convinzione condivisa andò nel senso di riconoscere che il sindacato parlamentare — e le stesse inchieste attraverso cui si esercitava — dovesse avere a oggetto l'indirizzo generale del governo, la « sola valutazione complessiva della condotta politica del Governo » <sup>(197)</sup>, lasciando fuori non solo gli atti compiuti da impiegati appartenenti ai gradini inferiori della gerarchia amministrativa, ma anche l'esame — e questo è l'altro aspetto cui si accennava — degli atti amministrativi minori.

« 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 respon-

---

<sup>(195)</sup> P. DONATI, *ivi*, p. 4370.

<sup>(196)</sup> ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 59.

<sup>(197)</sup> RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 404.

sabilità che non procede da loro fatti, è rendere la responsabilità ministeriale cosa non solo vana, ma dannosa » (198).

Era pertanto necessario « distinguere l'indirizzo generale della politica dalla pubblica amministrazione, e dalla giustizia »: se infatti « l'indirizzo generale della politica comprende[va] i criteri ed i metodi da seguirsi nella condotta degli affari esterni e nelle relazioni coi potentati stranieri » (199), in tale campo « la diversità delle opinioni e l'azione dei partiti apparì[va] legittima » (200), come appariva legittimo il « continuo sindacato del Parlamento » (201). Mentre, in riferimento alla giustizia e all'amministrazione, e alla loro relazione necessaria e quotidiana col cittadino, « l'azione dei partiti [... avrebbe] dov[uto] essere assolutamente esclusa » (202).

Non che si trattasse di una distinzione puerile: sottolineare la

(198) DEVINCENZI, *Delle commissioni parlamentari*, cit., pp. 79-80.

(199) *Ivi*, p. 88.

(200) *Ibidem*.

(201) *Ibidem*.

(202) MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 94 e p. 90; « non è cittadino — queste, appunto le parole del Minghetti — che o per le tasse, o per la leva, o per la polizia, o per i servizi pubblici, o per le scuole, o per la proprietà, o per l'industria, o per il lavoro non si trovi quasi quotidianamente in attinenze coll'amministrazione: si direbbe quasi ch'ella c'involve da ogni parte; imperocchè nelle moderne costituzioni ha preso anche in molti rispetti il posto della Chiesa come in tutte le funzioni dello Stato civile dal nascimento sino alla morte » (*ivi*, p. 90). Quindi « se la imparzialità è necessaria nella giustizia, non lo è meno nell'amministrazione. E quindi l'azione dei partiti non solo dovrebbe essere assolutamente esclusa dal santuario della giustizia, ma eziandio dai dicasteri amministrativi. Non si creda già che io voglia escludere il Parlamento dall'esaminare e sindacare se i regolamenti furono fatti in conformità della legge, se queste e quelli furono eseguiti appunto, se nella materia nella quale l'amministrazione procedette secondo i propri criteri, la sua azione fu necessaria ed utile. Ma ciò per molta parte non porge argomento a differenze di opinioni, o lo porge soltanto là dove si tratta dell'indirizzo generale, il che appartiene alla politica. In tutti i particolari, e qualunque sia il partito che abbia nelle mani il reggimento, esso dovrebbe lasciare che l'amministrazione proceda senza riguardo al partito stesso, ma sibbene al solo intento di conseguire i vari fini di utilità pubblica che si ricercano nel miglior modo e più spedito che sia possibile » (*ivi*, pp. 93-94); e anche in questo caso, era la breve vita del regime parlamentare a essere indicata come una delle cause della ingerenza dei partiti nell'amministrazione (*ivi*, p. 95); cfr. anche BONGHI, *I partiti politici nel parlamento italiano*, cit., p. 21; *ID.*, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 144 e BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 532.

differenza — in questo senso Miceli — tra il « sindacato sulla condotta politica » e il « sindacato sulla condotta amministrativa » del Governo, il primo riferibile « alla sorveglianza di quegli atti che hanno [...] un'importanza generale », il secondo « a quei fatti che hanno una portata più circoscritta » (203), relativi « ai bisogni di una data categoria di cittadini, alle condizioni di un dato gruppo d'interessi, alle esigenze di un qualche pubblico servizio e in genere alla parte tecnica dell'amministrazione » (204), non metteva infatti al riparo da ulteriori inconvenienti. Visto che, a emergere, per un verso, era la tendenza del Parlamento « a trasformare in politica ogni questione giuridica o tecnica e a giudicare esclusivamente con criteri politici, fatti complessi, che andrebbero considerati da diversi punti di vista, dei quali il lato politico è alle volte il meno importante o degno di minor riguardo » (205); per l'altro, appariva anche difficile per il Parlamento attivare rimedi diversi dal controllo politico di fronte all'incremento delle attività del Governo e al crescente carattere tecnico dei suoi stessi interventi normativi.

Il « concentrazione del potere legislativo » (206) nel Gabinetto, infatti, non appariva solo l'esito della « incapacità crescente delle assemblee politiche », percorse da « troppi interessi di classe o di campanile », a « discutere e compilare le leggi » (207), ma anche il frutto inevitabile delle aumentate funzioni dello Stato nel tessuto socio-economico, funzioni che richiedevano il possesso di competenze tecniche complesse che spesso facevano difetto alle Camere (208). Ma di cui spesso — ecco un altro fronte di complicazione — erano privi gli stessi ministri: « uomini politici [...] portati al potere

---

(203) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 209.

(204) *Ibidem*.

(205) *Id.*, *ivi*, p. 210.

(206) *Id.*, *I pieni poteri*, cit., p. 706. Identica espressione anche in *Id.*, *Principii fondamentali*, cit., p. 239.

(207) *Id.*, *I pieni poteri*, cit., p. 708.

(208) *Ibidem*; osservazioni di analogo tenore anche in BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 533; fautore di una riduzione dell'intervento statale in campo economico-sociale e convinto che una salutare distinzione in partiti della Camera potesse cominciare da qui, dalla distinzione, cioè, tra forze favorevoli e forze contrarie a tale intervento, fu P., *La crisi del sistema parlamentare*, cit., pp. 79-82.

unicamente dalla politica » (209), i vertici dell'esecutivo raramente avevano tempo, modo e cognizioni sufficienti a governare le più importanti questioni facenti capo ai rispettivi dicasteri.

Col pericolo di rendere la burocrazia l'unica « padrona del campo » (210): complice la (contestabile) scelta per l'accentramento amministrativo (211), gli apparati burocratici mostravano così il loro duplice volto, il rappresentare comunque un'irrinunciabile e benefica incarnazione delle « parti stabili » dell'ordinamento, incaricate, come tali, di garantirne la continuità e l'« ordinata esistenza » dirimpetto alla costitutiva mobilità della politica (212). Ed era su questo fronte, come immaginabile, che trovavano spazio gli interventi orien-

(209) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 240.

(210) *Ibidem*; tra le cause di tale prepotere della burocrazia veniva annoverato anche il rapporto tra Parlamento e Governo, reso tortuoso dal carattere mobile e imprevedibile degli schieramenti parlamentari; in particolare, sembrava che i ministri dovessero « spendere tutte le proprie forze a dirigere e contenere i partiti, a sorvegliare l'opposizione, e dominare e accontentare le mobili maggioranze, da cui viene il potere e da cui può venire anche la sconfitta. Gli affari amministrativi cadono quindi in seconda linea e rimangono quasi tutti nelle mani dei segretari, dei capi-servizio, i quali sempre più assumono una larga libertà d'arbitrio e d'azione » (*ibidem*).

(211) « l'accentramento amministrativo e politico [...] aumenta il potere e l'importanza della burocrazia », a dirlo è ID., *I pieni poteri*, cit., pp. 707-708; l'accentramento, infatti, tendeva a « rendere più forte lo spirito di disciplina negli ordini burocratici, più saldi e compatti i vincoli che ne legano le varie parti, più complicato e quindi più resistente il suo meccanismo. Non bisogna credere che con l'accentramento il Gabinetto venga ad accrescere il suo potere sulla burocrazia; in apparenza questo potrà sembrare; ma nel fatto l'accentramento è a vantaggio degli organi burocratici centrali. La stessa mole di affari che esso fa affluire verso i centri, rende sempre più impotente il ministro, sempre più necessaria l'opera della burocrazia, la quale serra sempre più le sue file, rende sempre più compatti i suoi ordini e accentua il suo grado d'indipendenza di fronte all'azione del Ministero. Il ministro insomma si vede ognor più costretto a fidare nella cooperazione della burocrazia; e questa naturalmente cerca d'impedire tutto ciò che può minacciare la sua forza e il suo benessere e cerca di favorire tutto ciò che varrà a mantenere e ad accrescere la sua potenza » (ID., *Principii fondamentali*, cit., p. 240); nello stesso senso anche JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, cit., pp. 23-24; FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 15 e p. 28.

(212) MICELI, *Principii fondamentali*, cit., p. 240; « in mezzo a tutti questi organi che si spostano e mutano di momento in momento — proseguiva — non vi è di stabile che la burocrazia, il potere che non muta mai, o muta ordinatamente, senza scosse o sbalzi improvvisi e senza lasciare alcuna soluzione di continuità fra un momento e l'altro della sua esistenza. È naturale allora che questo potere acquisti la prevalenza sopra tutti gli altri. Esso possiede una qualità che gli altri non riescono a possedere, e lo Stato, non



tati a sostenere la più larga indipendenza dell'amministrazione dalla politica, dal sindacato assembleare come dagli interventi ministeriali, tutte le volte che attraverso questi varchi si intendesse rompere quella regolare continuità dell'azione pubblica reputata essenziale a preservare lo Stato non meno che a tutelare diritti e aspettative dei cittadini <sup>(213)</sup>.

Ma oltre questa soglia di tutela, che era poi la soglia che portava a invocare il principio di legalità, scorgendo in esso un valido presidio sia della posizione dei singoli di fronte all'azione amministrativa, quanto (e in questa fase soprattutto) una garanzia dell'amministrazione nel suo rapporto con le sedi propriamente politiche (Governo e Parlamento), a emergere era anche l'altra faccia, meno confortante, di un « gigante dai cento occhi e dalle cento braccia » <sup>(214)</sup>, di una burocrazia, cioè, pericolosamente incline a costituirsi come potere indipendente da ogni forma di direttiva politica, che fosse espressa dall'Assemblea o dal Governo. Era su questo fronte che « l'intelligenza fresca del nuovo ministro » doveva avere

---

trovando altrove la stabilità di cui ha bisogno, a causa degli elementi eccessivamente mobili che si agitano nel suo seno, è irresistibilmente spinto, dalla necessità della sua esistenza, a mettersi sotto le ali della burocrazia. Data questa forma di Governo il dominio della burocrazia s'impone come un fatto inevitabile » (ivi, p. 241). Convinto che « la burocrazia rimane[ss]e l'unica tutrice della tradizione del Governo e della continuità della sua azione, in quanto non sia anche essa travolta o sconvolta dalla corrente della politica », SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 20.

<sup>(213)</sup> Sottolineano l'insufficienza della sola responsabilità politica a tutelare adeguatamente gli interessi del cittadino dinanzi all'amministrazione, RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 400 e p. 403; sempre nell'ottica di sottrarre l'amministrazione ai capricci della politica fu invocata da Bonghi una legge sulla « carriera degl'impiegati » che togliesse potere ai Ministri in merito a nomine, trasferimenti e promozioni; cfr. BONGHI, *Il programma delle elezioni*, cit., p. 144; nella medesima direzione anche FERRACCIU, *Cinquant'anni della costituzione italiana*, cit., p. 28. Per una sintetica ed efficace ricostruzione del dibattito non solo italiano che, nel secondo Ottocento, ebbe a oggetto il diverso problema della giustizia amministrativa sotto la specie dei rapporti immaginati tra cittadino e amministrazione, si rinvia a MANNORI-SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 334 ss.

<sup>(214)</sup> MICELI, *I pieni poteri*, cit., p. 706; « per questo — proseguiva — uno dei più grandi problemi negli stati moderni è quello appunto di limitare e frenare questo potere [della burocrazia] di circoscrivere questo grande insieme di forze organizzate, sorto nella società di fronte ai cittadini, incapace di resistergli e di costituire una organizzazione che gli possa tener testa. Essi sono come atomi dispersi [...] » (ivi, pp. 315-316).

un ruolo decisivo nell'impedire che la burocrazia arrivasse a « signoreggiare i ministri » stessi e a « irruggini[re] [...] invade[ndo] anche il campo della politica » (215).

Come era questo il fronte che valeva a rendere benefico il legame tra ministro e maggioranza, mostrando un « vantaggio notevolissimo » del « sistema di gabinetto », « quello di vedere temperato coi criteri più accetti alla rappresentanza nazionale, lo spirito proprio della burocrazia, che abbandonata a se stessa riuscirebbe incomparabilmente chiusa alle novità, soporifera per ogni libera attività dei cittadini, arida per eccessivo formalismo, pesante per cieca uniformità, invadente, inceppante, noncurante dei suoi limiti di legge » (216).

Da un simile osservatorio, le inchieste potevano rappresentare un'importante risorsa per conoscere il paese attraverso canali diversi da quelli burocratici, senza tuttavia piegarsi allo spirito della politica « che [tutto] corrompe » (217): perché infatti il Gabinetto — soprattutto adesso che tendeva ad assumere l'iniziativa di molte leggi — era inevitabilmente portato a « studia[re] il paese [...] a traverso la burocrazia », adagiandosi troppo spesso su un « formalismo ristretto, meschino » in virtù del quale la legge si irrigidiva, « cessa[ndo] di essere la palpitante espressione del diritto » (218). Allo stesso tempo, a scongiurare la prospettiva del trionfo degli interessi partigiani, stavano le caratteristiche di studi e ricerche — le inchieste, appunto — non affidate alle Camere nella loro composizione plenaria, ma a singole commissioni (magari nominate dal Presidente dell'Assemblea) che si ritenevano capaci di istruire con la dovuta accuratezza (e con la dovuta obiettività) le questioni sottoposte alla loro attenzione.

---

(215) MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 73.

(216) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 292; 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. CARACCILOLO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1960, specialmente pp. 111 ss.

(217) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 219.

(218) MICELI, *I pieni poteri*, cit., p. 706; « Quanto meno si gioverà della burocrazia, tanto meglio la Commissione raggiungerà il suo scopo »; così PISSAVINI, discutendosi di inchiesta agraria in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 27 aprile 1876, p. 363.

Era anche attraverso questi studi e queste ricerche che la politica poteva pretendere di intervenire legittimamente sull'andamento del governo e dell'amministrazione, sul loro indirizzo generale, come era per il loro tramite che appariva possibile articolare la stessa relazione tra Parlamento e Governo oltre gli angusti margini del voto di fiducia/sfiducia. Se infatti il Parlamento si trovava, rispetto al Governo, « nella condizione in cui gli elettori di un collegio si trovano di rimpetto al loro deputato: p[otevano] cambiarlo, ma non costringerlo ad agire in un dato modo »<sup>(219)</sup>, (i risultati de) le inchieste potevano rappresentare uno degli strumenti chiamati a orientare l'attività del Governo nella direzione reputata conforme alla realizzazione di interessi qualificabili come generali. Potevano insomma diventare uno degli strumenti capaci di temperare il carattere 'primario' e non ancillare del Governo, delle sue funzioni, con la pienezza della prerogativa parlamentare, con la possibilità, riconosciuta alle Camere, di « determinare un mutamento d'indirizzo in tutta l'amministrazione dello Stato »<sup>(220)</sup>. Non solo: in tale loro veste, potevano anche rendere meno ineffabili alcune delle prospettive su cui si affaticava la scienza giuridica; in particolare, attribuendo una non immediata rilevanza politica agli apparati amministrativi e viceversa calcando la mano sul valore di interventi e riforme

---

<sup>(219)</sup> S. MERLINO, *Parlamentarismo*, in « Rivista popolare di politica lettere e scienze sociali », 3, 1897, p. 229.

<sup>(220)</sup> BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 318; val la pena riportare per intero il passaggio in questione: il Governo non « ha solo la funzione secondaria di eseguire deliberazioni altrui. Le funzioni di governo sono per natura primarie; egli decide, esprime la sua volontà, ordina o vieta, per lo più i suoi ordini sono rispettati senza alcuna necessità di coazione, che se è necessaria [...] viene affidata ad autorità subordinate. Nella cerchia fissata dalle leggi, il Governo esprime liberamente la sua volontà, tratta cogli altri Stati, affida indagini ai suoi funzionarii, prende le necessarie misure per il mantenimento dell'ordine, nomina alle funzioni e provvede a tutto ciò che è utile al pubblico bene [...] si può ammettere che il Governo abbia il potere di comandare [...] senza per ciò dargli il primo posto nello Stato, elevarlo al di sopra del potere legislativo, considerarlo come la testa del corpo umano. Che anzi la sua stessa libertà d'azione secondo la legge è soggetta alla continua e permanente limitazione della *responsabilità ministeriale*, per cui le Camere possono ad ogni momento determinare un mutamento d'indirizzo in tutta l'amministrazione dello Stato, o costringere il potere esecutivo ad interpellare la volontà nazionale se cotesto mutamento debba seguire » (ivi, pp. 317-318).

potenzialmente utili a corroborare la posizione di vertice politico dello stesso ministro, diventava meno ostico, discutendosi delle scelte generali di indirizzo relative all'amministrazione, ammettere inchieste promosse dalla stessa maggioranza, come diventava più facile immaginare, nella scelta di istruire l'inchiesta, un concorso virtuoso, o più virtuoso, fra maggioranza e minoranza come fra Governo e Parlamento.

Senza che questo, peraltro, valesse a rendere irrilevante il potere che assumeva l'iniziativa dell'inchiesta: non sorprende dunque che Arcoleo, disposto, sul fronte meno problematico delle inchieste legislative, ad ammettere la sostanziale fungibilità tra iniziativa parlamentare e iniziativa governativa <sup>(221)</sup>, ci tenesse a puntualizzare, il carattere necessariamente parlamentare delle inchieste orientate al sindacato sull'amministrazione. Così, quando egli affiancava, alla più volte ribadita necessità che le inchieste avessero carattere imparziale, l'idea che attraverso le inchieste non si dovesse « raccogliere 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>(222)</sup>, quando Arcoleo affiancava questi due motivi — la presunta oggettività del vero e il tenore, che noi diremmo politico, della successiva decisione

---

<sup>(221)</sup> V. *retro*, cap. II, specialmente §. 2.2.

<sup>(222)</sup> 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).

— chiariva con estrema precisione il senso di questa tensione non compiutamente risolta (e forse non risolvibile) tra oggettività e indirizzo, che rispecchiava, a ben vedere, la tensione di fondo tra diritto e politica.



## CAPITOLO IV

### INCHIESTE PERSONALI

1. Ammissibilità e fondamento del potere d'inchiesta personale. — 2. Inchieste personali o sindacato sul potere esecutivo? I casi Tofano e La Masa. — 3. La « responsabilità parlamentare »: dalle ferrovie meridionali alle inchieste bancarie. — 3.1. Plichì e scandali: le commissioni come 'filtro'. — 3.2. Corpi politici e accertamenti imparziali. — 3.3. Inchieste amministrative, giudiziali, parlamentari. — 4. La soluzione giuridica: il Parlamento arbitro.

#### 1. *Ammissibilità e fondamento del potere d'inchiesta personale.*

Parzialmente diversa fu la prospettiva nella quale venne inquadrato 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 (troppi) 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. E, ancor prima, la questione della loro definizione, come ben testimoniato dall'inusuale censimento delle singole inchieste presente nei testi di molti giuristi <sup>(1)</sup>, normalmente restii — lo si è detto prima — a collegare l'enucleazione dottrinale delle altre categorie di inchieste (legislative e politiche) alle indagini che effettivamente si svolsero nell'Italia postunitaria. Mentre, per quelle personali, il vaglio dei singoli episodi offerti

---

(1) V., a es., RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, pp. 172-174; PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, pp. 313 ss.; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 849 ss.; ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 188; MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., pp. 644 ss.

dalla vita istituzionale sembrava necessario per mettere a fuoco le caratteristiche di una prerogativa parlamentare dai contorni particolarmente sfuggenti.

Il riferimento a un giudizio della Camera sulla onorabilità dei propri membri, infatti, non poteva essere riportato, come nel caso delle inchieste legislative, né a una prerogativa tipica del Parlamento (il fare le leggi, appunto), né agli svolgimenti in senso parlamentare della forma di governo, necessari a fondare la legittimità — lo si è detto a più riprese — delle inchieste politiche. Se dunque, per queste inchieste poteva parlarsi di un potere « inerente alle funzioni statutarie di legislatore [e] di sindacatore », qualche « dubbio ragionevole » si poneva nel caso del « sindacato sui propri membri » (2).

A dover essere trovato era quindi un ulteriore fondamento che, peraltro, fu diversamente identificato anche dagli autori disposti ad ammettere il ricorso alle inchieste di natura personale. Vi fu, in particolare, chi calcò la mano sull'esigenza di difendere la Camera da ingiuste accuse (« siamo poveri, ma onesti ») (3), per evitare, cioè, che il clamore suscitato da certi scandali, insieme alla tendenza dell'opinione pubblica ad accomunare in un unico giudizio negativo contegni magari puntuali e non generalizzabili, contribuisse a gettare nel discredito le istituzioni parlamentari: « le persone scompaiono [...] le istituzioni restano; e bisogna che queste istituzioni sieno garantite anche contro voci che possono essere caluniose » (4).

---

(2) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, pp. 315-316.

(3) Così FERRARI, nel presentare la sua proposta d'inchiesta sulla Regia cointeressata dei Tabacchi, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10826.

(4) CRISPI, *ivi*, p. 10841; spesso direttamente coinvolto — si avrà modo di vederlo — nelle vicende che originarono le inchieste personali, Crispi tenne, rispetto alla prospettiva del loro svolgimento, un contegno mutevole; val la pena notare, tuttavia, come egli si erse a paladino di una interpretazione rigorosamente formale del ruolo della giunta per le elezioni nel caso Castellazzo (v. *infra*, nota n. 28): « Noi non siamo — disse — né possiamo essere giudici; non abbiamo diritto alcuno per ordinare un'inchiesta parlamentare sopra l'eletto di Grosseto [...] Noi per la prima volta saremmo invitati ad indagare non solo le opinioni politiche di un uomo, ma anche i suoi sentimenti morali [...] Quello che noi dobbiamo pretendere [...] è che rispetti le leggi [...] »; così in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1884, p. 10087. Contestò la posizione di Crispi — « ci domandiamo se ciascuno di noi sarebbe pago di entrare



In tali frangenti, quindi, si sosteneva la « necessità » per l'Assemblea « di assicurare costantemente il rispetto di sé stess[a] e la tutela della propria dignità » (5), di « custodire il [... proprio] onore » (6) che « da nessun altro potere può invocare, e che d'altronde non potrebbe rinunciare » (7). Ogni volta, quindi che « un'istituzione è insidiata, dalla condotta delle persone, che son chiamate a garantirla e a svolgerla, ha l'obbligo di difendersi » (8): « ogni Parlamento, per il senso di rispetto che deve a sé medesimo, è il solo tutore della sua dignità, che è quella di tutti i membri onde si compone » (9).

Ma vi fu anche chi, nel fondare tale potere « di sorveglianza », pose l'attenzione, più che sull'esigenza di garantire e rivendicare l'autonomia e la competenza esclusiva della Camera nel giudizio dei propri membri, su un diverso aspetto, legato al rischio che i deputati potessero « impunemente abusare della loro funzione », confortati dall'idea che « al di sopra di essi non stesse alcun potere dal quale [...] dipendere » (10).

In ogni caso, sembrò necessario circondare tale potere d'inchiesta di particolari cautele: sebbene fosse « stato più volte esercitato, senza contrasto né da parte degli altri poteri dello Stato né dei cittadini » (11), sebbene il Parlamento avesse mostrato di « adempire », in tali circostanze, « al dover suo con fermezza e con prudenza » (12), sebbene, quindi, potesse ormai ritenersi una « parte effettiva del nostro diritto costituzionale, fondato sullo spirito del medesimo, e sullo sviluppo pratico dei diritti della nostra Camera » (13), esso doveva comunque considerarsi un mezzo « eccezionalissi-

---

nella Camera per questa porticina dello *strictum jus* » — F. CAVALLOTTI, viceversa favorevole allo svolgimento dell'inchiesta riconoscendo però al Castellazzo la possibilità di un'adeguata difesa (ivi, p. 10088).

(5) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

(6) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.

(7) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

(8) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 209.

(9) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 849.

(10) MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 646.

(11) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.

(12) GUICCIARDINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, dibattendosi dell'inchiesta sulle banche, p. 2568.

(13) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.

m[o] » <sup>(14)</sup>, da attivarsi solo in mancanza di « altro modo [...] per] rivendicare la [...] dignità offesa » <sup>(15)</sup> del Parlamento. Si trattava, insomma, di strumento da « usa[rsi] col massimo riguardo », dal momento che, più di altri, si prestava a essere « grandemente abusato » <sup>(16)</sup> per finalità partigiane.

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 l'inchiesta personale in un limbo dai contorni pericolosamente incerti <sup>(17)</sup>. Non basta: tali inchieste rischiavano di danneggiare i singoli più di una « qualsiasi sentenza, per la maggiore pubblicità » <sup>(18)</sup> e per il maggiore clamore che esse suscitavano nel pubblico — sovente eccitato da « giornali notoriamente facili alla detrazione e alla maldicenza » <sup>(19)</sup> — senza che il deputato, eventualmente risultato estraneo alle censure mossegli, potesse sempre « riabilitarsi con l'esperimento di un'azione, che colpi[ss]e i suoi persecutori » <sup>(20)</sup>, a differenza di quanto avveniva di fronte al magistrato ordinario nelle ipotesi di calunnia o diffamazione.

Si poteva anzi sostenere come « i più gravi argomenti » utilizzati per confutare, in generale, l'utilità delle inchieste e di una legge che stabilisse i poteri delle commissioni, dipendessero « dall'essersi presa come punto di partenza e tipo generale l'inchiesta personale » che pur non potendosi considerare « eccezionale », certo presentava caratteri del tutto peculiari <sup>(21)</sup>.

Appurata quindi « la grande difficoltà di regolare l'esercizio di

<sup>(14)</sup> FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

<sup>(15)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 209.

<sup>(16)</sup> PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.

<sup>(17)</sup> Di tenore praticamente analogo le osservazioni sul punto di ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 198 ss. e di FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506; v. anche ID., *Sul potere d'inchiesta personale nelle assemblee parlamentari*, in « Studi senesi », XXX, 1914, pp. 92-99.

<sup>(18)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 203.

<sup>(19)</sup> P. S. MANCINI, A. P., *Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata dell'11 giugno 1869, dibattendosi dell'inchiesta sulla Regia cointeressata, da lui caldamente appoggiata, p. 11037.

<sup>(20)</sup> ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 207.

<sup>(21)</sup> Ivi, pp. 198-199.

cotesto potere » (22), poteva essere sensato invocare la — in questo caso — auspicabile rigidità di una legge che disciplinasse i poteri delle commissioni d'inchiesta: onde evitare di « trasformare in inquisitori uomini che possono lasciarsi trascinare dalla passione di parte », una legge che avesse « defini[to] i poteri dei commissari [e] i doveri dei cittadini » poteva infatti contribuire a mantenere l'inchiesta in « una sfera di indagini imparziali » (23). Non sembrava comunque pensabile riconoscere alle Camere « diritti di espulsione » o la facoltà di « interdire dai pubblici uffici i propri membri » (24); al massimo potevano essere indotti alle dimissioni, senza peraltro che fosse preclusa una loro eventuale rielezione (25): « che se mai — a dirlo fu Crispi — [...] venghiamo a riconoscere che un deputato è immeritevole di sedere fra noi e lo mettiamo in condizione di dimettersi, credo che avremo fatto opera più salutare che pericolosa » (26).

Allo stesso tempo, pure in mancanza di una legge, sembrava opportuno mettere a fuoco un insieme di limiti che avrebbero dovuto disciplinarne l'esercizio: che il deputato fosse valutato solo per fatti non costituenti reato e inerenti allo svolgimento della sua funzione e non per fatti a essa esterni; che venisse istituita una commissione incaricata, preliminarmente, di valutare l'opportunità

---

(22) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 314.

(23) BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, p. 852; v. anche ARCOLEO, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, dibattendosi di inchiesta bancaria, p. 2565.

(24) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 316.

(25) Il deputato eventualmente ritenuto responsabile dei fatti addebitategli, 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 »; così FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 507. In effetti, molti dei deputati censurati si dimisero, ma furono spesso rieletti; fu il caso del Tofano (« il Tofano si stimò obbligato [...] a dimettersi, sebbene di poi fosse rieletto », ivi, p. 313); stessa sorte capitò al Bastogi, dimessosi, insieme al Susani, in seguito all'inchiesta sulle ferrovie meridionali (cfr. *infra*, nota n. 64 e poi rieletto, ivi, p. 314). Si sofferma su tali casi anche BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, cit., vol. I, pp. 850-851.

(26) CRISPI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 gennaio 1862 (caso Tofano), p. 702.

del ricorso all'inchiesta; che si prevedessero, almeno nella fase iniziale delle indagini, deroghe al principio della pubblicità dell'istruzione (27), a tutela della reputazione del parlamentare coinvolto

---

(27) Tale deroga fu espressamente prevista dalla delibera con la quale la Camera dei deputati approvò, nel 1869, l'inchiesta sulla Regia cointersata; segnatamente l'art. 2 della delibera in questione stabiliva: « Nel primo stadio [...] dell'inchiesta, gli atti della Commissione saranno assunti *senza l'intervento del pubblico*. Il deputato, per altro, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscano, sarà invitato a comparire avanti la Commissione ed a dare, ove occorra, le sue spiegazioni. Gli atti di questo primo stadio, i documenti ed esami relativi saranno resi di pubblica ragione al momento in cui la Commissione presenterà la sua relazione. La Commissione non potrà procedere al secondo stadio d'istruttoria [...] senza aver dato avviso al deputato, al quale i documenti e le testimonianze si riferiscono, dell'oggetto dell'inchiesta ulteriore ». Il successivo articolo 4 stabiliva: « Nel secondo stadio gli esami testimoniali e gli interrogatorii avranno luogo in una sala aperta al pubblico. Nel caso in cui la pubblicità immediata potesse nuocere alla scoperta del vero, la Commissione con sua deliberazione motivata potrà, per atti od operazioni speciali, derogare alla regola della pubblicità delle sedute [...] » (v. *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata dell'11 giugno 1869, p. 11055). Difese la disposizione in questione L. SANMINIATELLI, relatore del Comitato privato che si era pronunciato a favore dell'inchiesta (ivi, p. 11048) mentre ritenne che tali deroghe andassero respinte con forza BONGHI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 10 giugno 1869, p. 11014; « Signori — disse il Bonghi — la pubblicità è l'anima della vita pubblica. Se voi mettete ancora in uno stadio qualunque della inchiesta [...] una investigazione segreta, voi avrete rimessa in trono la delazione in Italia. La pubblicità è il freno dei testimoni, è il freno stesso dei giudici. Essa serve a mantenere gli uni e gli altri nella rettitudine della loro strada. È la garanzia del paese, ed è quel che il paese vuole [...] Non si accorgono [i « dottissimi uomini di legge »] che ad un procedimento in cui si tratta dell'onore della persona, e che non può avere altra garanzia che la pubblicità, non bisogna levare anche questa, neanche un momento solo, neanche soprattutto nel primo stadio dell'istruttoria, che può decidere d'ogni cosa? » (*ibidem*). Ricorse all'istruttoria segreta anche la Commissione d'inchiesta del 1893 sulle banche: poiché l'inchiesta nasceva, in tal caso, dal deposito (v. *infra*, §. 3.1) di un plico contenente l'elenco di deputati debitori delle banche stesse, la Commissione dichiarò, al termine del proprio lavoro, che i risultati conseguiti « non si sarebbero per certo ottenuti se [...] non avessimo adottato esclusivamente il metodo della istruttoria segreta. Altronde era questo solo il metodo pratico, nella mancanza deplorata [...] di una vera e propria legge sulle inchieste parlamentari. Non offendeva verun canone di giustizia, mentre, tenendo conto vuoi della naturale ripugnanza a parlare in pubblico di affari proprii o d'altrui d'indole delicatissima, vuoi del desiderio ugualmente naturale ed onesto di dire la verità [...] »; è un passaggio tratto da *Relazione della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle Banche di emissione*, cit., p. 6354.

dall'inchiesta; che si mettesse a punto, infine, un sistema minimo di garanzie che permettesse al deputato di difendersi <sup>(28)</sup>.

## 2. *Inchieste personali o sindacato sul potere esecutivo? I casi Tofano e La Masa.*

Fu proprio il riferimento alla circostanza che i fatti contestati al deputato — e potenzialmente capaci di ledere, oltre alla reputazione del singolo, la dignità dell'Assemblea — dovessero riguardare l'esercizio di tale sua funzione, a determinare alcune divergenze interpretative in ordine a due vicende che tennero a battesimo il neonato parlamento italiano. Mi riferisco ai casi, che ebbero allora una certa

---

<sup>(28)</sup> Praticamente identiche, su tale fronte, le osservazioni di ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 210-211, di MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 322 e di FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506. Da un simile punto di vista, l'inchiesta venne anzi considerata come la forma d'indagine tenuta a garantire il necessario contraddittorio tra censori e censurati assicurando un adeguato spazio alle ragioni della difesa. Di sicuro rilievo fu, al riguardo, il tenore degli articoli con i quali si deliberò l'inchiesta sulla Regia cointeressata: oltre a quelli citati nella nota precedente, sono degni di menzione l'art. 3 che prevedeva la verbalizzazione seduta stante e la sottoscrizione da parte degli interessati degli esami testimoniali e degli interrogatori e l'art. 5 che recitava: « Il deputato, contro cui si proceda, avrà diritto di assistere alle sedute pubbliche della Commissione; potrà esigere che i mezzi di prova adottati a suo carico nello stadio preliminare o negli atti posteriori, assunti fuori dalla presenza del pubblico, siano nuovamente escussi in suo contraddittorio; avrà facoltà di produrre tutti quei mezzi a discarico che giudicherà opportuni, e di ottenerne l'esaurimento, entro il termine e nei modi che dalla Commissione verranno stabiliti » (*A. P., Camera dei Deputati — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869*, pp. 11055-11056). Rilevante fu anche la discussione che si svolse in relazione al caso Castellazzo, eletto nel collegio di Grosseto, con votazione ritenuta valida dalla Giunta per le elezioni. Tuttavia, al momento della convalida parlamentare dell'elezione, i deputati Luigi Chinaglia e Giulio Adamoli chiesero che la giunta stessa si spingesse fino ad « appurare taluni fatti politici apposti a carico dell'eletto », accusato di delazione. L'inchiesta non ebbe corso perché fu approvata la questione pregiudiziale posta da Crispi e da Pirro Aporti, convinti che simili accertamenti non dovessero rientrare nelle competenze della Giunta. Nel corso della discussione, tuttavia, fu Felice Cavallotti a insistere affinché che la nomina della Commissione d'inchiesta avvenisse dopo la convalida dell'elezione del Castellazzo, dopo, cioè, il suo ingresso in Parlamento quale deputato. Solo in tal modo, infatti, gli sarebbe stato permesso di difendersi adeguatamente (« date agli accusati il tribunale »!); sono riferimenti tratti da *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1884*, rispettivamente alle pagine 1085 e 1091.

eco, relativi ai deputati Giacomo Tofano e Giuseppe La Masa: in tali circostanze — commentò Racioppi — « la nostra Camera si lasciò a consentire inchieste per fatti non attinenti alle funzioni di deputato, [ma] da quell'epoca in poi essa tenne costantemente la regola giusta, e non aderì più ad occuparsi dei fatti estranei al mandato » (29).

Era il dicembre del 1861 quando il deputato Tofano, esonerato, per decreto, dall'ufficio di Presidente della Gran Corte criminale di Napoli, presentò una petizione alla Camera perché esaminasse e decidesse, attraverso apposita inchiesta: « 1) se fosse in facoltà del potere esecutivo di esonerarlo dal servizio; 2) se egli fosse indegno di sedere in parlamento » (30).

Al riguardo, fu costituita una Commissione per vagliare le richieste del Tofano, e il parere della stessa — redatto dal Melegari — fu nel senso di escludere che simili prerogative rientrassero nelle facoltà dell'Assemblea. Dalla relazione Melegari — « un bel documento di diritto parlamentare » (31) — emergevano soprattutto due argomenti: quel tipo di sindacato — si disse — avrebbe « scalza[to] i principii sui quali s'assicura nell'ordine costituzionale l'indipen-

---

(29) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. III, p. 172. Per il caso, non troppo dissimile, di Afan De Rivera, v. l'ultimo paragrafo di questo capitolo.

(30) ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 104; il Tofano presentò la sua petizione (v. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 13 dicembre 1861, pp. 325-326) dopo che il deputato Mandoj Albanese, riferendosi alle « gravissime accuse » circolanti a carico del Tofano chiese, « nell'interesse della dignità e del decoro di questo nobilissimo Consesso [e] nell'interesse stesso della persona su cui pesano sì gravissime accuse », che venissero « depositati in sul banco della Presidenza » « i documenti che bastarono al Governo per destituire [...] un presidente della Gran Corte criminale di Napoli » e che venisse contestualmente « nominata una Commissione composta non di Napolitani per esaminarli, darne un parere, dietro la quale la Camera, ben illuminata, prenderà gli opportuni provvedimenti » (cfr. MANDOJ ALBANESE, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 30 novembre 1861, pp. 77-78). Per la ricostruzione, chiaramente di parte, delle tortuose vicende che portarono all'esonero del Tofano — accusato di infedeltà politica per aver interloquito con i Borboni in vista di un trasferimento — v. il suo lunghissimo e a tratti stucchevole intervento alla Camera, in A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 16 gennaio 1862, pp. 689-697, intervento che rinnovava, in conclusione, la richiesta a far luogo alla nomina di una Commissione d'inchiesta « per l'esatto e scrupoloso accertamento dei fatti » (ivi, p. 697).

(31) ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 104.

denza dei rappresentanti della nazione » (32); esso avrebbe infatti posto « in mano alle variabili maggioranze un'arma di cui tutte sarebbero invariabilmente atte ad usare, a scapito, non mai in presidio delle pubbliche libertà » (33). Il ricorso a tale tipo d'inchiesta sembrava insomma aprire le porte a un'autentica tirannia della maggioranza che avrebbe potuto « disbrigarsi oggi d'uno, domani d'un altro della minoranza [... e] il libero reggimento sarebbe [stato] perduto » (34).

Gli unici giudici dei parlamentari avrebbero quindi dovuto essere, per Melegari, « i tribunali », nell'ipotesi di fatti costituenti reato, o gli « elettori », chiamati a rinnovare o meno la fiducia in un determinato rappresentante (35). Considerato poi che, a detta della Commissione, il deputato Tofano non aveva maturato i requisiti per l'inamovibilità (36), si doveva concludere che il contestato decreto di esonero « sfugg[isse] necessariamente, se non per modo assoluto, al di lei [della Camera] apprezzamento politico, sempre però alla sua azione giuridica ». Viceversa si sarebbe corso il « pericolo di invadere le attribuzioni del potere esecutivo » (37).

Fu proprio questo profilo — la relazione tra potere ispettivo del Parlamento e Governo — a sollecitare repliche in Aula, non meno che dubbi dottrinali sulla possibilità di annoverare l'affare Tofano tra le inchieste propriamente personali. Parve infatti ad alcuni giuristi che la vicenda del Tofano, insieme all'altra del La Masa — di cui si dirà subito — fossero più convenientemente classificabili tra le inchieste di natura politica, coinvolgenti, cioè, il problema del

---

(32) *Relazione della Commissione composta dai deputati Farini, De Luca, D'Ondes Reggio, Melegari, Capriolo, in A. P., Camera dei Deputati, VIII legislatura, sessione del 1861 — Documenti — progetti di legge e relazioni, doc. n. 164, pagina non numerata.*

(33) *Ibidem.*

(34) D'ONDES REGGIO, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni, tornata del 30 novembre 1861, p. 78.*

(35) *Relazione della Commissione composta dai deputati Farini, De Luca, D'Ondes Reggio, cit., pagina non numerata.*

(36) Il calcolo del periodo (3 anni) a partire dal quale i giudici diventavano, a norma dell'art. 66 dello Statuto, inamovibili, doveva infatti calcolarsi, secondo i commissari, per i « giudici [come il Tofano] nominati anteriormente allo Statuto » a partire dalla « promulgazione del medesimo » (*ibidem*).

(37) *Ibidem.*

sindacato parlamentare sugli atti governativi (nel caso di specie: il decreto di esonero). Poiché quel sindacato doveva essere « larghissimamente concepito, di maniera che nessuna forma di pubblica attività sfugg[isse] al controllo di esso »<sup>(38)</sup>, « il giudizio su i fatti personalmente addebitati al deputato » appariva soprattutto « come un mezzo al fine di giudicare la condotta stessa del Governo »<sup>(39)</sup>.

Se infatti si escludeva — a dirlo fu il Chiaves — che il diritto di petizione, esercitato dal Tofano, comportasse un sindacato sull'opera del potere esecutivo, si sarebbe finito per « esautorare la Camera di una notevole parte della sua competenza »; non solo: si sarebbe finito per accordare a un deputato un trattamento diverso, e peggiore, rispetto a quello riconosciuto a un qualunque altro cittadino<sup>(40)</sup>. Del resto, l'eventuale valutazione negativa del comportamento governativo non avrebbe obbligato il ministero a conformarsi alle decisioni della Camera; semplicemente valeva a collocare le possibili soluzioni sul piano — più consueto — delle relazioni *politiche* tra i due poteri<sup>(41)</sup>, rendendo meno problematica, a livello teorico, la stessa emersione della dialettica tra maggioranza e minoranza.

<sup>(38)</sup> ORLANDO, *Se competa alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 106.

<sup>(39)</sup> ID., *ivi*, p. 107; nello stesso senso anche PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 313. Le considerò invece inchieste « di argomento privato », ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 188.

<sup>(40)</sup> D. CHIAVES, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 15 gennaio 1862, p. 684; « Il deputato non rinuncia alla sua condizione di funzionario pubblico, se di tale qualità è rivestito, né alla sua condizione di cittadino » e il diritto di petizione — proseguiva — serviva a investire la Camera delle « censure fatte al potere esecutivo » (*ibidem*). Chiaves si disse favorevole anche all'inchiesta sulle ferrovie meridionali, ritenendo che solo un'indagine condotta dal parlamento — più che dal magistrato — sarebbe riuscita a soddisfare il bisogno di chiarezza dell'opinione pubblica (cfr. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 maggio 1864, p. 4546); e tentò, nel 1866, in veste di Ministro dell'Interno, di riproporre un progetto di legge sulle incompatibilità parlamentari, che tuttavia non arrivò alla discussione in aula (v. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 119).

<sup>(41)</sup> « la Camera emette un voto in conseguenza del quale, se lo giudica, rinvia la vertenza al Ministero, perché egli provveda in conformità di quello, se lo crede. Ove così non creda, il ministro addurrà ulteriori spiegazioni alla Camera, oppure si manterrà in istato di conflitto colla medesima per quanto crederà di poter sostenere quel conflitto » (CHIAVES, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 15 gennaio 1862, p. 684). Altrimenti, « se noi dicessimo di non poter far controllo al Governo in tutto ciò che riflette il personale dell'amministrazione, perché si usurperebbe sul potere esecutivo, si



Persino Orlando, che pur si dichiarò interessato a seguire criteri di « perfetta oggettività scientifica » (42), riconobbe come nella soluzione dei casi Tofano e La Masa, avesse esercitato « una certa influenza la considerazione politica di tagliar corto a censure dirette contro l'operato del ministro (si immagina facilmente — notava — che tanto il Tofano che il Lamasa erano deputati di opposizione) » (43). Stabilire poi « fino a qual punto [...] la quistione puramente personale si complichì con quella politica, sì da poter dire che ne sia assorbita, è un'indagine tutta di fatto, che sfugge, per ciò stesso, a qualunque tentativo di schemi aprioristici » (44). Ma tanto bastava, evidentemente, a spostare anche questo tipo d'indagini sul terreno delle inchieste politiche e delle diverse strategie poste in campo per legare, ovvero scindere, all'interno del modello 'Stato parlamentare', il piano giuridico da quello politico.

Del resto, neppure le voci contrarie — e alla fine prevalenti — allo svolgimento dell'inchiesta sul Tofano, dubitarono che alla Camera spettasse, anche in simili casi, un potere di sindacato sull'esecutivo: certo — disse il D'Ondes Reggio — se « ogni volta che un ministro destituisce un pubblico funzionario, quello ricorrendo, noi vogliamo fare delle censure al ministro [...] sarebbe impossibile governare » (45); tuttavia, alla base del diniego della Camera a procedere nella direzione indicata dal Tofano, stava la diversa convinzione che un giudizio sul governo avrebbe finito per trasformarsi, nel caso di specie, in un giudizio sul singolo deputato (46):

---

distruggerebbe in massima parte la responsabilità ministeriale » (ID., *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 6 gennaio 1862, p. 700).

(42) ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 102.

(43) ID., *ivi*, p. 107.

(44) *Ibidem*.

(45) D'ONDES REGGIO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 6 gennaio 1862, p. 698.

(46) L'esame dei documenti coi quali si è proceduto all'esonero del Tofano — disse Melegari — « indurrebbe necessariamente ad un apprezzamento personale del deputato, e quindi, sul fatto, ad una dichiarazione che lo rendesse agli occhi della pubblica opinione degno o men degno di sedere in questo Parlamento; così L. A. MELEGARI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 15 gennaio 1862, p. 685. Il giorno successivo, il D'Ondes Reggio, membro, insieme al Melegari, della Commissione, dichiarò, a nome della stessa, la disponibilità a che i documenti riguardanti il Tofano venissero pubblicati; allo stesso tempo continuò a dirsi contrario all'eventualità che la

« entr[ando] nei motivi che hanno indotto il ministro a dispensare il deputato Tofano, po[rremmo] la Camera nella condizione di dover pronunciare o col ministro, o contro di lui. Contro il Ministro importerebbe poco, perché il suo atto non è attaccabile costituzionalmente; ma nell'altro caso noi pronuncieremmo l'indegnità di uno dei membri della Camera » (47).

Escluso quindi che alla Camera spettasse simile facoltà, tendeva a diventare meno rilevante il (solito) riferimento alla stessa, decantata, attitudine delle inchieste a « conoscere la verità, tutta la verità, null'altro che la verità » (48), o al fatto che solo esse sembrassero consentire, oltre alla valutazione delle accuse, anche un adeguato esame della difesa (49).

E se l'affare Tofano si concluse nel senso di procedere alla pubblicazione dei documenti che avevano condotto all'esonero del deputato, senza tuttavia dar corso ad alcuna inchiesta (50), il caso La

---

Camera potesse « giudicare della condotta di un suo membro » e poiché il Tofano era, a un tempo, deputato e pubblico funzionario, la valutazione della Camera sulla legittimità dell'operato del ministro avrebbe finito per comportare una valutazione sul fatto che egli fosse « degno o non degno di sedere in questa Assemblea ». Al Tofano restavano quindi due strade: o dimettersi da deputato, o adire « le vie regolari della giustizia [...] ad accusarvi di calunnia e i ministri, e i giornalisti e chiunque abbia partecipato alle accuse di cui si muove lamento »; così D'ONDES REGGIO, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 16 gennaio 1862, p. 698.

(47) MELEGARI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 15 gennaio 1862, p. 685.

(48) In questo senso invece M. MACCHI, favorevole all'inchiesta, in *A. P., Camera dei Deputati*, tornata del 16 gennaio 1862, p. 700. Macchi fu anche relatore della Commissione che propose, rispetto al progetto di legge ministeriale, un inasprimento del regime delle incompatibilità parlamentari (su cui v. *infra* nota n. 65).

(49) Tale fu invece la posizione di CRISPI, ugualmente favorevole allo svolgimento dell'inchiesta (ivi, p. 702).

(50) La discussione si chiuse infatti con l'approvazione dell'ordine del giorno formulato da Giuseppe Massari, al quale si erano associati anche il Melegari e il D'Ondes Reggio: « La Camera — questo il testo dell'ordine del giorno — ordina la pubblicazione dei documenti relativi al deputato Tofano, e passa all'ordine del giorno » (ivi, p. 702); il successivo 30 gennaio 1862 il Presidente avrebbe dato lettura di una lettera inviata alla Camera dal Tofano e datata 28 gennaio, in cui il Tofano chiedeva che prima di esprimere qualunque valutazione sui documenti pubblicati, la Camera aspettasse di leggere la sua replica (*A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 30 gennaio 1862, p. 626).

Masa <sup>(51)</sup>, che invece dette luogo allo svolgimento dell'inchiesta, produsse un esito ugualmente compromissorio, che mirò a tenere insieme l'insindacabilità degli atti ministeriali aventi a oggetto questioni di onore militare, col corrispondente riconoscimento della dignità del La Masa a sedere nell'assemblea <sup>(52)</sup>.

---

<sup>(51)</sup> Anche in questo caso fu il deputato, generale La Masa (che sulla vicenda scrisse anche *Memoria documentata del deputato generale Giuseppe La Masa sulla quistione che lo riguarda diretta agli onorevoli deputati del Parlamento italiano*, Torino, Arnaldi, 1862), a chiedere, nell'aprile del 1862, di poter « indirizzare la parola [al Ministro della guerra] per un fatto personale », nella specie per un provvedimento preso dal ministro nei suoi riguardi che riteneva lesivo del proprio onore (v. G. LA MASA, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 aprile 1862, p. 2064). Il ministro della guerra in carica, il Petitti, succeduto al ministro che aveva emanato il provvedimento accusato, si disse disponibile « a comunicare i documenti in discorso, sotto sigillo del segreto, ad una Commissione composta di deputati nominati dal Presidente della Camera » affinché tale commissione valutasse se vi fosse « modo di riesaminare la sua [del La Masa] condotta militare » (*ibidem*). Allo stesso tempo, il Ministro precisò che « l'onore militare è cosa delicatissima, nella quale credo che la Camera non vorrà giudicarsi competente [...] dichiarato pertanto — concludeva — che con questa proposta [...] non mi obbligo ad adottare intieramente le conclusioni della Commissione, qualora queste in qualche parte mi sembrassero contrarie alla disciplina militare o lesive della prerogativa reale » (A. PETITTI, *ibidem*). Ampi stralci dei dibattiti parlamentari suscitati da queste vicende, si possono leggere in MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., pp. 396-405.

<sup>(52)</sup> Il 9 aprile venne approvata una proposta d'inchiesta dal seguente tenore: « Il ministro della guerra ha proposto che sia eletta dal presidente della Camera una Commissione alla quale dal ministro della guerra saranno in via riservata comunicati gli atti del giudizio seguito relativamente all'onorevole La Masa, col mandato di esaminare se allo stato degli atti vi abbia mezzo per cui la condotta militare del detto signor La Masa possa essere sottoposta ad altro giudizio » (A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 aprile 1862, p. 2068). Il successivo 11 aprile vennero lette le conclusioni dal relatore della Commissione, F. BRIGNONE: « Signori, la vs. Commissione eletta dall'egregio nostro Presidente [...] onde esaminare se allo stato degli atti del giudizio seguito relativamente all'onorevole La Masa che le venivano sotto riserva comunicati dal ministro della guerra, la sua condotta militare potesse essere sottoposta ad altro giudizio, ha compiuto il suo incarico in un lungo e maturo esame [...] ed ha presa la seguente deliberazione [...] "esaminati gli atti del giudizio seguito relativamente all'onorevole La Masa, comunicati riservatamente dal signor ministro della guerra [...] ha constatato all'unanimità che vi siano in quegli atti motivi sufficienti d'ordine puramente militare che escludono ogni altro giudizio, senza però che ne restino menomamente lesi il suo onore e la sua qualità di benemerito cittadino italiano, che di opere e di sostanze non fu avaro alla patria" » (v. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 aprile 1862, p. 2136).

Tuttavia, quest'ultima vicenda, di solito assimilata, dalla dottrina, a quella del Tofano, non portò a sollevare in Aula la questione — centrale anche per gli altri tipi di inchieste — della estensione del sindacato parlamentare sugli atti dell'esecutivo, ma si concentrò esclusivamente, forse perché riguardante una prerogativa gelosissima come quella militare, sulla ammissibilità di una valutazione che avesse a oggetto la dignità dei membri della Camera. Persino chi dichiarò che l'Assemblea fosse « sovrana in tutto » non lo fece per rivendicare la competenza del Parlamento sui provvedimenti del governo, ma appunto per rivendicare la diversa competenza a pronunciarsi sull'« onore di uno de' suoi membri »<sup>(53)</sup>, senza pericolo che tale prerogativa valesse a trasformare la Camera stessa in una sorta di giurisdizione di seconda istanza, in « una Corte di Cassazione dei giurì d'onore »<sup>(54)</sup>.

### 3. *La « responsabilità parlamentare »: dalle ferrovie meridionali alle inchieste bancarie.*

#### 3.1. *Plichi e scandali: le commissioni come 'filtro'.*

Diversi furono i presupposti e le circostanze che portarono il Parlamento a deliberare le inchieste qualificate dalla dottrina come propriamente personali: volte a esaminare e valutare comportamenti di deputati direttamente legati all'esercizio delle funzioni parlamentari e non estranei a esse<sup>(55)</sup>, tali inchieste non scaturirono — come

---

<sup>(53)</sup> G. DI SAN DONATO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 aprile 1862, p. 2065; in direzione analoga anche E. CUGIA, *ivi*, p. 2066.

<sup>(54)</sup> A segnalare tale pericolo fu il deputato G. B. BOTTERO, contrario all'inchiesta, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 9 aprile 1862, p. 2066. Nello stesso senso anche P. PATERNOSTRO (*ivi*, p. 2067). Pur respingendo con decisione l'idea che la Camera potesse « costituirsi giudice di uno dei suoi membri » ritenne che il caso di specie implicasse una semplice valutazione sulla regolarità formale del procedimento adottato dal ministero della guerra, L. VALERIO (*ivi*, p. 2067).

<sup>(55)</sup> Ancora diversa fu l'ipotesi in cui si facesse questione della possibilità di censurare opinioni espresse da un deputato fuori dell'Aula parlamentare. Rilevante, a tal fine, fu la vicenda del 1880 che riguardò Marco Minghetti e che dette luogo alla scrittura, l'anno seguente, del suo già più volte citato *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*. A esser messe sotto accusa furono le opinioni espresse

nei casi Tofano e La Masa — dalla richiesta degli stessi soggetti che si ritenevano lesi nella loro dignità di parlamentari, né ebbero, quale proprio oggetto immediato, la contestazione di atti del potere esecutivo.

Negli anni '60 due inchieste di questo tipo vennero disposte dalla Camera: nel '64 quella sulla società delle ferrovie meridionali e nel '69 l'inchiesta sulla Regia cointeressata dei tabacchi <sup>(56)</sup>. Le vicende erano simili e riguardarono i « possibili conflitti dell'interesse privato coll'interesse generale » <sup>(57)</sup>: si discusse, in particolare,

---

dal Minghetti l'8 gennaio 1880 in un discorso presso la Società costituzionale di Napoli, discorso nel quale faceva riferimento a una generalizzata degenerazione del costume politico-parlamentare. Il 25 febbraio 1880 furono presentate alla Camera due proposte, una a firma Giovanni Della Rocca e altri (« I sottoscritti propongono che la Camera prenda conto delle ingiuste accuse ad essa mosse da uno dei suoi componenti »), l'altra a firma di Agostino Bertani (« Il sottoscritto, letto il grave giudizio intorno a taluni deputati, che l'onorevole Minghetti espose nel suo recente discorso dinanzi la Società costituzionale di Napoli, chiede che in omaggio alla verità ed al decoro della Camera, egli voglia definire fatti e nomi che giustifichino le sue accuse »). Si tratta di riferimenti leggibili in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 25 febbraio 1880, p. 173. Non si arrivò tuttavia a discutere della proposta d'inchiesta, in seguito all'approvazione della questione pregiudiziale posta dal deputato BILLIA, che ritenne « enorme [...] quasi tirannico che i deputati siano chiamati a giustificarsi avanti alla Camera di quanto fuori dalla Camera fecero, scrissero o parlarono »; ammettere una soluzione diversa avrebbe invece costituito « un novissimo e pericolosissimo precedente » (*ibidem*). Facendo seguito alle proposte presentate, la Camera — gli fece eco Marselli — si sarebbe avventurata in un « mare pericoloso [...] nel quale non abbiamo mai navigato e dove possiamo incontrare venti tali che travolgerebbero con la dignità della Camera il prestigio delle istituzioni [...] »; così, appunto, N. MARSELLI, *ivi*, p. 179.

<sup>(56)</sup> Si tratta — per usare l'esatta denominazione — della Commissione d'inchiesta intorno ai fatti relativi alla società delle ferrovie meridionali (la cui proposta fu presentata da Mordini alla Camera il 21 maggio 1864) e della Commissione d'inchiesta parlamentare sopra i fatti di supposta illecita partecipazione di alcun deputato alle operazioni della regia cointeressata dei tabacchi (la cui proposta fu presentata da Ferrari alla Camera il 2 giugno 1869). Val la pena notare come i documenti dell'inchiesta sulle ferrovie meridionali scomparvero dall'archivio della Camera nel 1868; la notizia in CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. XXVIII. Ritenne che anche simili inchieste potessero annoverarsi tra quelle politiche, tra le inchieste, cioè aventi a oggetto il sindacato sull'andamento di un pubblico servizio, ORLANDO, *Se competa alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 107 (v., al riguardo, più diffusamente, l'ultimo paragrafo di questo capitolo).

<sup>(57)</sup> A. MARI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6369.

se potessero definirsi indebiti i lucri tratti da deputati che, da un lato, contribuirono, in quanto parlamentari, alla decisione di costituzione delle società incaricate di svolgere le attività di cui si discuteva (costruzione delle strade ferrate e amministrazione del monopolio dei tabacchi), e, dall'altro, figuravano come percettori dei proventi delle società stesse, cui partecipavano in veste di azionisti o di membri dei rispettivi consigli di amministrazione. Il secolo si chiuse poi con le arcinote vicende degli scandali bancari che portarono alla luce un intricato e opaco tessuto di relazioni tra politica e banche <sup>(58)</sup>, da cui si originarono, nel 1893 e nel 1894, due diverse inchieste, che segnarono, come ugualmente noto, una breve ma rilevante battuta d'arresto nella vita politica di Giolitti.

Il tono dei dibattiti parlamentari è, al riguardo, particolarmente espressivo nel restituire l'atmosfera convulsa nella quale presero corpo le decisioni d'inchiesta: ne è testimonianza il continuo, insistito, riferimento a « voci sinistre » <sup>(59)</sup>, illazioni, delazioni, sospetti, alimentati e amplificati da una stampa (considerata) deteriore, più interessata a cavalcare l'irresistibile tendenza dell'« immaginazione popolare » <sup>(60)</sup> a pronunciar condanne sommarie, che a ricostruire con fedeltà i fatti. Non meno rilevante fu poi il fenomeno, nuovo, della presentazione all'Assemblea di plichi sigillati: più o meno sostenuto dalla teatralità del colpo di scena, il deposito, sul banco della Presidenza, di pieghi di cui la Camera ignorava il contenuto, costituì infatti uno dei mezzi utilizzati — con l'unica eccezione

---

<sup>(58)</sup> Per un'accurata ricostruzione di queste vicende, dall'ispezione Alvisi-Biagini ordinata nel 1889 dal Governo, nella persona del ministro del Commercio Luigi Alfonso Miceli, alla denuncia, nel 1891, dell'onorevole « Nicotera, ministro dell'Interno » relativa alla « circolazione di biglietti della Banca Romana che si dicevano falsi » fino all'ispezione straordinaria ordinata dal governo Giolitti (c.d. relazione Finali), v. *Relazione della Commissione d'inchiesta sulle Banche di emissione*, cit., pp. 6348-a - 6383. Ripercorre tali vicende anche Arangio Ruiz, *Storia costituzionale*, cit., pp. 490-500. Per un inquadramento d'insieme v. E. VITALE, *La riforma degli istituti di emissione e gli scandali bancari in Italia, 1892-1896*, Roma, Camera dei Deputati, 1972 (3 volumi) e P. PECORARI, *La fabbrica dei soldi. Istituti di emissione e questione bancaria in Italia (1861-1913)*, Bologna, Patron, 1994.

<sup>(59)</sup> Così MORDINI nel presentare la sua proposta d'inchiesta sulle ferrovie meridionali; cfr. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 maggio 1864, p. 4544.

<sup>(60)</sup> ID., *ivi*, p. 4543.

rappresentata dalla vicenda del 1864 relativa alle ferrovie meridionali — per indirizzare nella direzione sperata lavori e decisioni del Parlamento. Oltre la ricostruzione delle singole vicende, chiaramente condizionate dall'asprezza dello scontro politico, primo tra tutti quello degli anni '90 tra Crispi e Giolitti, è degno di rilievo il fatto che si chiedesse, da parte di chi presentava i plichi o da altre voci all'interno dell'assemblea, che all'apertura degli stessi provvedesse un comitato ristretto di parlamentari, incaricato di esaminarne il contenuto, di verificarne l'attendibilità, di proporre eventuali modalità di divulgazione dello stesso e di formulare, in conclusione, un giudizio sui documenti ritenuti rilevanti per la tutela dell'onore e dignità camera <sup>(61)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> « io non posso, senza mancare alla mia coscienza, mantenere più oltre il silenzio. Annunzio quindi solennemente alla Camera che possiedo dichiarazioni di testimoni, superiori a qualsiasi eccezione, le quali dichiarazioni sono a carico di un deputato nostro collega, e si riferiscono a lucri che avrebbe percepito nelle contrattazioni della Regia dei Tabacchi. Uno dei testimoni che comprovano l'esistenza di tali dichiarazioni sono io, e le dichiarazioni colle firme legalizzate del pubblico notaio sono chiuse in questi due pieghi che ho in mano. Nel giorno in cui nominerete una Commissione d'inchiesta, mi farò dovere di presentarli e di consegnarli alla medesima, ed anzi mi presenterò io stesso coi testimoni per essere contemporaneamente esaminato »; così il deputato C. LOBBIA, durante la discussione sulla Regia cointeressata, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 5 giugno 1869, p. 10910. Invitato dal Bonghi a dichiarare immediatamente i nomi dei deputati incriminati (ivi, p. 10916), il Lobbia rispose: « Ebbene, i testimoni che mi hanno lasciato queste dichiarazioni conoscono che dagli archivi della Camera sono scomparsi altri documenti importantissimi, specialmente quelli sull'inchiesta delle ferrovie meridionali. Ora essi me ne hanno fatto un obbligo [...] di non consegnare quelle dichiarazioni che in mano alla Commissione d'inchiesta che sarà nominata dalla Camera stessa » (ivi, p. 10917). Fu proprio la dichiarazione del Lobbia a determinare l'orientamento della discussione, al termine della quale la Camera approvò « alla quasi unanimità » (ivi, p. 10931) la proposta del Sanguinetti: « La Camera, udite le dichiarazioni dell'onorevole Lobbia, prende in considerazione la proposta d'inchiesta e la manda al Comitato privato per lunedì » (*A. SANGUINETTI*, ivi, p. 10930; per il tenore della finale deliberazione d'inchiesta v., *infra*, nota n. 77). Più conosciuta è la vicenda che dette avvio all'inchiesta sulle banche: era il 20 marzo del 1893 quando Giolitti, Presidente del Consiglio, depositò sul banco della Presidenza, insieme alle « relazioni sulla ispezione straordinaria agli Istituti di emissione » (c.d. relazione Finali), ispezione effettuata dal Governo, il plico contenente gli « elenchi nominativi di tutte le sofferenze degli Istituti d'emissione »; trattandosi di elenchi di debitori — tra cui il Crispi — il Giolitti pregò « la Camera di voler deliberare che una Commissione di cinque dei suoi membri sia incaricata di esaminare questi elenchi » (v. *A. P., Camera dei*

Non si trattò, come è chiaro, di una richiesta monocorde: tra chi domandava l'apertura immediata dei plichi <sup>(62)</sup>, chi ne chiedeva la restituzione ai deputati che li avevano presentati <sup>(63)</sup> e chi ne auspicava la consegna alla magistratura, si fece tuttavia strada l'idea che le commissioni d'inchiesta dovessero costituire una sorta di *filtro*, di necessaria intercapedine tra le carte — dal contenuto potenzialmente scandaloso — racchiuse nei pieghi e la loro pubblicazione. Proprio il fatto che essi contenessero riferimenti a nomi (anche) di deputati o comunque documenti ritenuti capaci di configurare responsabilità in capo a singoli membri dell'assemblea, contribuì a orientare in modo decisivo il timbro del dibattito parlamentare come delle riflessioni dottrinali. Anzitutto determinan-

---

*Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2506). Al termine di una lunga discussione, fu approvato all'unanimità (ma il neonato gruppo socialista aveva abbandonato gli scranni) l'ordine del giorno Guicciardini: « La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, delibera la nomina di una Commissione di sette membri per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini, che creda necessarie per accertare *le responsabilità politiche e morali*, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria » (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2586). Una curiosità: secondo Colajanni, questo plico sarebbe « rima-[sto] alla storia col nome di plico Giolitti » (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2516). In realtà con tale nome passò alla storia il plico presentato da Giolitti l'11 dicembre del 1894, sul quale v. *infra*, §. 3.3. Si ricorda (cfr. *supra*, nota n. 51) come anche il caso La Masa si fosse originato dalla posizione del ministro della guerra che si disse disponibile a comunicare documenti riservati solo a un comitato ristretto di parlamentari, nominato dal Presidente dell'assemblea. Nella stessa direzione andarono le precisazioni del Guardasigilli Gianturco in relazione alla questione del deferimento di Crispi al Senato costituito in Alta Corte di giustizia o al magistrato ordinario: dinanzi a una parte della Camera che reclamava la possibilità di conoscere gli atti del processo bolognese nel quale erano emersi indizi di colpevolezza a carico del Crispi, atti che soli — si sosteneva — avrebbero consentito alla Camera stessa di farsi un'idea chiara della posizione del Crispi stesso, il Ministro della giustizia disse: « Io non posso né voglio limitare il diritto della Commissione di richiedere gli atti di istruttoria; ma evidentemente non potrei presentare gli atti alla Camera, perché ciascun deputato vi leggesse dentro. Li presenterò dunque alla Commissione, ma con tutte le cautele che, d'accordo con la Commissione, saranno stabilite affinché non siano pregiudicati gl'interessi degli imputati, e sia osservato il vincolo del segreto » (*E. GIANTURCO, A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 dicembre 1897, p. 3747).

<sup>(62)</sup> Così a es. E. ZABEO, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2511.

<sup>(63)</sup> G. A. PUGLIESE, *ivi*, p. 2513.



do la classificazione di simili inchieste tra quelle di natura schiettamente personale malgrado fosse evidente la loro forte connotazione politica. Non solo in senso generico, nel senso, cioè, che le questioni poste sul tappeto mostravano una spiccata attitudine ad alzare il velo su possibili tare di funzionamento dell'intero sistema istituzionale, tanto sul fronte delle pressioni politiche esercitate da e sul sistema bancario, quanto sull'altro, portato allo scoperto dalle inchieste sulle ferrovie e sulla regia cointeressata, delle (indebite?) interferenze tra interesse privato e interesse pubblico.

Non che facesse difetto la consapevolezza della gravità degli episodi denunciati, né l'esigenza di immaginare risposte atte a evitare, per il futuro, il ripetersi di casi analoghi. Fu, a esempio, la commissione d'inchiesta sulle ferrovie meridionali che pur circoscrivendo le proprie censure alle relazioni d'interesse tra due soli deputati <sup>(64)</sup>, segnalò nella relazione conclusiva dei propri lavori l'opportunità di « stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato colle funzioni di amministratore d'impresе sovvenute dallo Stato, o con qualunque altra ingerenza che implichi conflitto coll'interesse pubblico » <sup>(65)</sup> .

---

<sup>(64)</sup> Si trattò del Susani e del Bastogi che rassegnarono le loro dimissioni il 17 luglio del 1864 (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6367) dopo che, il 15, furono lette alla Camera le conclusioni della Commissione d'inchiesta (relatore: Giuseppe Pirolì); la commissione ritenne infatti che si fosse realizzata « un'ingerenza diretta e attiva del Susani nell'impresa del Bastogi, e in una sfera di interessi ben diversa da una cooperazione officiosa con consigli meramente tecnici, ingerenza incompatibile colla posizione sua personale nella Commissione parlamentare e alla vigilia della discussione sulla proposta Bastogi (*Sensazione prolungata*) » (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 15 luglio 1864, p. 6313). La Commissione cui fa riferimento la relazione d'inchiesta fu costituita in seguito alla « convenzione sottoscritta » tra il Governo (Depretis) e la « casa Rothschild » per la costruzione delle ferrovie meridionali. Tale convenzione, considerata, « onerosissima » per lo Stato, dette appunto vita alla costituzione di una Commissione — di cui era membro il Susani — incaricata di valutare « se si potessero ottenere offerte o condizioni migliori ». Si tratta di un passaggio tratto dalla estesa *Relazione della Commissione d'inchiesta sulla società delle ferrovie meridionali*, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 15 luglio 1864, p. 6305.

<sup>(65)</sup> Era questo il terzo punto delle conclusioni della Commissione d'inchiesta, la cui relazione fu letta alla Camera (v. *ivi*, p. 6315). La discussione su questo tema si chiuse, due giorni dopo, con l'approvazione dell'ordine del giorno Biancheri (« La Camera invita il Ministero a proporre un progetto di legge, col quale si provvegga ai casi in cui

Ciò che si vuol rilevare, sottolineando la forte connotazione politica di tali inchieste, è dunque un altro, peculiare, aspetto: le indagini di cui si sta parlando, infatti, presentavano molte delle caratteristiche normalmente utilizzate per qualificare un'inchiesta come politica, dal momento che non era certo estraneo a esse il problema della relazione tra Parlamento e Governo. Chiarissima, in

---

può essere conflitto tra l'interesse personale e l'interesse generale nella funzione di deputato », in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6388. Tale ordine del giorno, cui aderì lo stesso Lanza a nome dell'intera commissione, segnò l'inizio del lungo *iter* istituzionale che avrebbe condotto a promulgare la legge sulle incompatibilità parlamentari. Il progetto di legge, che alla fine venne approvato dalla Camera dei deputati, fu presentato dal Ministro dell'interno Cadorna il 5 giugno del 1868: la commissione incaricata di riferire sullo stesso, commissione che ebbe Macchi per relatore, sottopose un controprogetto alla Camera che inaspriva di molto le previsioni dell'originario progetto ministeriale, sostanzialmente prevedendo l'ineleggibilità o la perdita della qualità di deputato — al posto dell'obbligo di astensione nelle votazioni — per coloro che partecipassero a società e imprese, sovvenzionate o meno dallo Stato, ma la cui esistenza ed attività dipendessero anche da un voto parlamentare. Il progetto Cadorna fu poi ripresentato alla Camera il 29 aprile del 1869 (parteciparono alla discussione quali esponenti del Governo, il ministro delle finanze Cambrey Digny e il Presidente del Consiglio Menabrea). Il raffronto tra il progetto ministeriale e il controprogetto della commissione, si può leggere in *A. P., Camera dei Deputati*, X legislatura, sessione del 1867 — Documenti — progetti di legge e relazioni — *doc. n. 199-a*, pagina non numerata. La Camera, in seguito a una discussione serrata tra favorevoli (Macchi, Crispi, Nicotera, Pissavini) e contrari al progetto della commissione (Tenani, Bonfadini, che si disse contrario a entrambi i progetti, ma particolarmente a quello della commissione, De Pasquali) approvò il progetto ministeriale (v., al riguardo, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 29 aprile 1869, pp. 10263-10289). Tuttavia, questo progetto, approvato dalla Camera elettiva, che già aveva dato voto favorevole, nel 1867, al disegno di legge presentato da Ricasoli, Ministro dell'interno, « non riuscì [...] a superare la preconcetta opposizione del Senato, che si rifiutò di prenderli in esame. Né miglior sorte ebbero i due disegni di legge proposti dal deputato Luigi Minervini [...] Solo dopo l'ascesa al potere della Sinistra, il disegno di legge proposto da Nicotera, Ministro dell'Interno, il 7 dicembre 1876, potrà divenire la legge n. 3830 del 13 maggio 1877 »; sono osservazioni di PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., p. 151. Per un accurato esame dei progetti che si susseguirono in tema di incompatibilità parlamentari (il primo presentato dallo stesso Lanza nel marzo del 1865), v. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, pp. 118-123; ID., *Le incompatibilità parlamentari*, in « Nuova antologia di scienze, lettere e arti », XI, 1877, pp. 241 ss.; ID., *Le nostre incompatibilità parlamentari*, in « Rassegna di scienze sociali e politiche », I, 1883, pp. 457 ss. e MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 42.

questa direzione, la vicenda dell'inchiesta sulle banche del '93 che prese avvio, seguendo una modalità già ampiamente sperimentata nella pregressa dinamica istituzionale, dai risultati, ritenuti insoddisfacenti, di una precedente indagine sul sistema bancario disposta dal Governo Giolitti (la c.d. relazione Finali). L'inchiesta parlamentare sembrava dunque potersi accreditare anche nella veste (più tradizionale) di strumento di verifica assembleare dell'operato governativo. Beninteso, non si trascurò di rilevare un simile profilo <sup>(66)</sup>, tuttavia esso non fu considerato dirimente né dalla riflessione dottrinale, né dal dibattito in Aula.

Analogamente, le inchieste degli anni '60 sulle Ferrovie e sulla Regia, pur non originandosi dall'esigenza di attivare un controllo parlamentare sul Gabinetto, sicuramente non lasciavano fuori la questione del rapporto tra i due poteri, dal momento che la commistione tra tornaconto privato e interesse pubblico poteva concorrere ad alterarne i contorni (reputati) fisiologici. Perché il modello 'Stato parlamentare' funzionasse, era infatti indispensabile — lo si è notato a più riprese nel precedente capitolo — che quel rapporto riuscisse a concretizzarsi in un difficile ma decisivo equilibrio tra il

---

(66) V., a es., in riferimento all'inchiesta sulle banche del '93 gli interventi di PUGLIESE (A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2515) e di COLAJANNI (A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, pp. 2569-2570). Ugualmente dure furono, in questa direzione, le valutazioni della Commissione d'inchiesta sulle banche nella sua relazione finale: « Riteniamo bensì fermamente che, dopo la ispezione Alvisi-Biagini e la scoperta del vuoto di nove milioni e le gravi censure del commendatore Biagini pel caos che regnava nella Banca Romana e quelle altrettanto gravi del senatore Alvisi sulla fitta rete degli interessi accaparrati a servizio di questo Istituto, energici e seri provvedimenti sarebbe stato necessario di prendere immediatamente per estirpare il male fino dalle più profonde radici [...] tutti gli uomini più autorevoli si sono trovati di accordo nel ritenere che se il Governo avesse fatto conoscere francamente e senza frapporte indugi la relazione Biagini nel 1889, sarebbe rimasta chiusa la via ai disordini [...] Invece nulla di ciò [...] »; è un passaggio tratto da *Relazione della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle Banche di emissione*, cit., p. 6363 e p. 6465. Ritenne — ma fu uno dei politici coinvolti, in quanto senatore, negli scandali — che fosse stato « errore grave, imperdonabile che detta inchiesta fosse [stata] ridotta a sola inchiesta personale, perché doveva servire in pari tempo a riconoscere i vizi, gli errori delle banche e de' governanti », PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*, cit., p. 19. Per la posizione del Pierantoni, che all'epoca era, appunto, senatore e per gli accertamenti svolti dal Senato sul contenuto del plico Giolitti, v. la esaustiva ricostruzione di ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., pp. 493-495.

rispetto delle prerogative proprie di Camera e Governo e la contemporanea previsione di legittime zone di intersezione e interferenza. Mentre era proprio un simile equilibrio che rischiava di naufragare per effetto della sovrapposizione tra lucri individuali e interesse generale. Lo notò con precisione Lanza, durante la discussione seguita alla presentazione della Relazione d'inchiesta sulle ferrovie meridionali e relativa all'opportunità di affrontare con apposita legge il tema delle incompatibilità parlamentari.

Dinanzi a un'Aula per lo più intenta a contrarre la questione sul terreno dei criteri di selezione delle *élites* e a segnalare i rischi legati a quella che sembrava una « legge di diffidenza »<sup>(67)</sup>, primo fra tutti il rischio di lasciar la Camera in mano a « coloro che nulla hanno e nulla sanno (*Bravo! Bene!*) »<sup>(68)</sup>; dinanzi a un'Aula interessata soprattutto a preservare ruolo e peso dei cittadini più facoltosi, gli unici davvero affidabili, ma anche gli unici capaci di guadagni e perciò potenzialmente candidati a cadere nelle maglie della incompatibilità, Lanza pose sul tappeto un tema ulteriore, e più vasto:

« tuttavolta — disse — che queste società rappresentate dalla propria amministrazione, costituita in buona parte di deputati, si presentano avanti ad un ministro per sollecitarlo di qualche facilitazione relativa alla propria impresa, il ministro, sia quello delle finanze, sia quello dei lavori pubblici, ovvero di agricoltura e commercio, si trova in una posizione molto delicata e difficile. Questo ministro non può sentirsi affatto libero di concedere o non concedere quanto gli è chiesto, avuto solo riguardo al bene dello Stato, quando alcuno di essi si trova in presenza non solamente di persone

---

<sup>(67)</sup> MARI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6369.

<sup>(68)</sup> D'ONDES REGGIO, *ivi*, p. 6374. Fu in questa discussione che Crispi, oltre a dichiararsi favorevole a una legge che rendesse incompatibile « la qualità di deputato colle funzioni di amministratore di imprese sussidiate o dipendenti dallo Stato, e con qualunque altra ingerenza che possa far sorgere un conflitto fra l'interesse pubblico ed il privato », sostenne l'idea di una indennità per i deputati, « imperocchè moltissime intelligenze e molta parte di popolo per mancanza di mezzi non può sedere tra noi » (*ivi*, rispettivamente p. 6377 e p. 6379). Gli rispose, tra gli altri, il MINGHETTI, allora Presidente del Consiglio, con le parole, che si sono già citate al capitolo II: i « deputati salariati », a suo dire, avrebbero infatti contribuito invece che all'affermazione dei « veri principii della democrazia » al trionfo di quella « democrazia astiosa ed invida, la quale vuol sorgere sulle rovine delle classi superiori » (*ivi*, p. 6380).

ragguardevoli, e per molti aspetti degne di stima, che rappresentano gl'interessi di una potente società, ma quando queste stesse persone rivestono il carattere di deputati e che egli è sicuro di trovarli di fronte a sé tuttavolta che sorga una grande questione politica di fronte al parlamento » (69).

Ma si trattò di una posizione isolata, benché autorevolmente sostenuta dal Presidente della commissione d'inchiesta; ad attirare attenzioni (e apprensioni) furono infatti i profili — di cui ci si occuperà nei prossimi paragrafi — più direttamente collegati alle condizioni di ammissibilità di valutazioni aventi a oggetto comportamenti personali potenzialmente atti a infangare il prestigio dell'istituzione parlamentare, non meno che le singole reputazioni. Ci si chiese, in particolare — questo è il primo aspetto — come potesse conciliarsi la natura di corpo politico, naturalmente diviso in parti, dell'Assemblea con il tenore di indagini che sembravano costituire in

---

(69) LANZA, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6382; « Signori — proseguiva Lanza — io non mi faccio illusioni. Io non credo che vi sia modo di poter con leggi o con divieti impedire assolutamente che qualsiasi abuso possa penetrare in qualsiasi istituzione, e quindi anche nell'aula del Parlamento. Ma questa non è una buona ragione, o signori, per rifiutarsi a sancire un provvedimento [la legge sulle incompatibilità parlamentari] quando vediamo l'opinione pubblica inquieta sopra la sincerità della rappresentanza nazionale » (*ibidem*). Fu Mancini, nel 1869, durante la discussione sulla Regia cointeressata, a ricordare, a sostegno della propria tesi (favorevole allo svolgimento dell'inchiesta) come lo stesso Lanza, in veste di presidente della Camera, avesse espressamente denunciato, al momento in cui si deliberò l'istituzione della Regia, i rischi connessi alla creazione di società che sovrapponevano interessi privati e pubblici: « Tutti conosciamo — disse Mancini — e abbiamo avuto lunga esperienza del senno e della prudenza dell'onorevole Lanza, che [...] ha presieduto la Camera dei deputati, onorato della fiducia e del suffragio della stessa attuale sua maggioranza. Or bene, è notissimo che soltanto in casi rari, gravissimi, straordinari un presidente abbandona il suo seggio, ed esprime in una questione la sua opinione; quando, cioè, veramente trattasi di scongiurare nel paese un pericolo imminente, allor ei fa violenza, in certa guisa, a sé medesimo, e fa tacere i riguardi che gli sono imposti dalla sua eminente posizione, e prendendo il suo posto tra i deputati, e partecipando alla discussione, oppugna proposte ministeriali di sommo rilievo, e che implicano la questione di esistenza del Gabinetto. E pure tutti noi fummo testimoni come l'onorevole Lanza, allora presidente della Camera, sentì debito di coscienza di rompere il silenzio e virilmente combattere la proposta convenzione, sotto il punto di vista dei gravissimi danni ed oneri che essa imponeva allo Stato »; così, appunto, MANCINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869, p. 11036.

capo alla Camera un potere del tutto simile a quello del giudice. E ci si chiese anche — ed è il secondo aspetto — se e come potessero essere identificate le condotte suscettibili di accertamento parlamentare, che era poi il modo di interrogarsi sulla possibilità di fissare un confine tra il campo di lavoro del Parlamento e quello del magistrato.

### 3.2. *Corpi politici e accertamenti imparziali.*

Che qualunque specie d'inchiesta potesse essere utilizzata anche come arma di partito rappresentava un'evenienza più volte messa in rilievo dal discorso dottrinale, come — ma è ovvio — dalle discussioni in Parlamento. Ciò che tuttavia sembrava rendere particolarmente gravosa una simile prospettiva in riferimento alle inchieste personali era la circostanza che esse tendevano a colpire singole persone, col rischio, ulteriore, che a risultar sacrificato sull'altare della lotta politica non fosse « l'avvoltoio che ha sfondato la rete » ma « il calandrino che c'[era] rimasto dentro » (70). Non solo: la valutazione della Camera, che somigliava molto a un accertamento di tipo giudiziale, rendeva poco spendibili, in riferimento a tali inchieste, gli argomenti che avevano consentito alla riflessione giuridica di affrontare, e, sovente, di semplificare, la questione del rapporto tra poteri del Parlamento e potere giudiziario. Una delle vie battute fu infatti quella — lo si è notato all'inizio del libro — di valutare come meramente istruttorio il lavoro della Camera: nel caso delle inchieste legislative, scorgendo in esse gli apparati di (oggettiva) registrazione di fenomeni la cui conoscenza avrebbe consentito al Parlamento di predisporre adeguati interventi riformatori; nel caso delle inchieste politiche lasciando al verdetto politico del Parlamento la scelta finale sulla sorte da riservare ai risultati delle indagini disposte. Mentre, in riferimento alle inchieste di natura personale, sembrava più difficile accedere a simili ricostruzioni: sebbene si fosse concordi nel ritenere che l'Assemblea non avesse alcun potere di espulsione o di interdizione dei propri membri, rimaneva nondimeno complicato eludere il confronto col volto di

---

(70) G. BOVIO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, in relazione all'inchiesta sulle banche, p. 2513.

accertamenti dall'indubbia e immediata « indole censoria » (71). E se la rivendicazione dell'oggettiva imparzialità del lavoro svolto rappresentò — come è facile immaginare — affermazione ricorrente, quasi obbligata, di ogni commissione d'inchiesta a difesa della bontà del proprio operato, essa assumeva contorni ancor più stringenti in riferimento alle inchieste di natura personale, che parevano possibili e utili solo se la Commissione riusciva a « imporre a sé stessa come legge, l'oblio assoluto delle parti politiche » (72).

E se le voci contrarie allo svolgimento di simili inchieste sottolinearono il pericolo « di fare delle inchieste un sospetto » (73), le stesse voci favorevoli finirono spesso per riconoscere che, oltre una certa soglia « la scienza [era...] impotente, non p[otendo] che esprimere un desiderio: che l'assemblea a[vesse] coscienza di fermarsi là dove comincia[va] l'azione del magistrato » (74). Si trattava di una chiosa, comune a molti scritti sulle inchieste, e su quelle personali in specie, che segnalava l'estrema fragilità delle cautele messe in campo per evitare che l'inchiesta venisse usata per « iscopo di rappresaglia » (75).

Un conto infatti era sostenere la necessità — anche oltre le disposizioni normative in tema di incompatibilità parlamentari — di vietare la partecipazione alla discussione e al voto ai parlamentari coinvolti, in veste privata, in « affari [...] sottoposti all'esame ed al giudizio della Camera » (76); un conto era invece inferire, dal mancato rispetto di questa « regola morale di ordine superiore », la possibilità di procedere a un'inchiesta munita del crisma della « imparzialità » (77).

(71) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

(72) in questo senso la *Relazione della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle banche di emissione*, cit., p. 6352.

(73) DEVINCENZI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 febbraio 1866, p. 1130.

(74) ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 210.

(75) FERRACCIU, voce *Inchiesta politica*, cit., p. 506.

(76) MANCINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 luglio 1869, nel dibattito sulla Regia cointeressata, p. 11035.

(77) *Ibidem*; le stesse proposte d'inchiesta sembrano avere una formulazione particolarmente vaga. « La Camera: considerando che la pubblica opinione è gravemente

A sostenere quest'ultima tesi fu Mancini che, nel 1869, in occasione della discussione sulla Regia cointeressata, ingaggiò col Bonghi un epocale duello alla Camera. Per Mancini, il « linguaggio inqualificabile del Bonghi »<sup>(78)</sup> non aveva fatto altro che « condanna[re] a vergognosa inferiorità il solo Parlamento italiano »<sup>(79)</sup>, che, a differenza delle Assemblee degli altri Stati, sembrava « essere inevitabilmente parziale e schiavo della passione di partito »<sup>(80)</sup>.

In realtà — proseguiva Mancini — « le divergenze politiche » erano destinate a limitare la loro « influenza nella scelta degli uomini che debbono reggere la cosa pubblica [o] nella discussione delle

---

preoccupata da fatti relativi alla Società delle ferrovie meridionali, i quali fatti si vorrebbero imputabili anche a qualche individuo rivestito della qualità di deputato; delibera che si proceda ad un'inchiesta parlamentare, la quale metta in luce se e fino a qual punto sia stata rispettata in quelli la dignità della rappresentanza nazionale, e proponga i mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità »; si tratta del testo della proposta Mordini, in *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 21 maggio 1864, p. 4544. Tale proposta « fu adottata alla quasi unanimità » dalla Camera (così la *Relazione della commissione d'inchiesta sulla società delle ferrovie meridionali*, cit., p. 6304). Di tenore non molto diverso la proposta del Ferrari per il caso della Regia cointeressata: « La Camera, convinta che, dopo il recente processo, sia sorta per essa la necessità di una inchiesta sui fatti concernenti la regia cointeressata, delibera che una commissione d'inchiesta metta in luce se, e fino a qual punto sia stata rispettata la dignità del Parlamento » (*A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 2 giugno 1869, p. 10826). Proprio il carattere simile delle proposte fu oggetto di uno stizzito scambio di battute tra Ferrari e Mordini; il primo, per allontanare da sé il sospetto di voler trasformare l'inchiesta in strumento di lotta politica, dichiarò di aver « testualmente copiato la nostra domanda d'inchiesta da quella proposta dall'onorevole Mordini » (ivi, p. 10828); il secondo ci tenne invece a calcare « il gran divario che passa[va] » tra le due proposte, ritenendo quella del Ferrari « indeterminata e senza confini » (ivi, p. 10850). L'inchiesta sulle banche del 1893 fu decisa sulla base della seguente proposta: « La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, delibera la nomina di una Commissione di sette membri per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini, che creda necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza dell'autorità giudiziaria » (*A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata del 21 marzo 1893, p. 2586); per la proposta d'inchiesta relativa al plico Giolitti, v. *infra*, §. 3.3.

<sup>(78)</sup> MANCINI, *A. P., Camera dei Deputati — Discussioni*, tornata dell'11 luglio 1869, nel dibattito sulla Regia cointeressata, p. 11039.

<sup>(79)</sup> *Id.*, ivi, p. 11037.

<sup>(80)</sup> *Ibidem*.



leggi »<sup>(81)</sup>; viceversa, nel « momento in cui sorga una questione di persone, e si tratti di far decidere [...] se un [...] membro della Camera stessa abbia commesso o no un atto disonorevole », « io sento invece in me piena fidenza che in questa, come nell'altra camera del Parlamento, sarebbe impossibile che, senza le prove, senza argomenti positivi [...] lo spirito di parte potesse farsi maligno consigliere di una ingiusta condanna »<sup>(82)</sup>. Del resto — proseguiva Mancini — lo stesso Statuto « attribuisce ad una delle nostre Assemblee politiche, cioè al Senato, la facoltà di giudicare i suoi membri; e badate che colà non si tratta solo di un giudizio di censura, ma veramente e propriamente di giudizi da' quali può

---

(81) ID., *ivi*, pp. 11037-11038.

(82) ID., *ivi*, p. 11038. In senso analogo l'onorevole Bargoni, tra i firmatari dell'ordine del giorno con cui si era chiesto l'inchiesta sulle ferrovie meridionali: dinanzi alle perplessità di MASSARI — « Io prego la Camera di considerare [...] se [...] possa costituirsi giudice inquisitrice, indagatrice di un atto privato di uno dei suoi componenti » — A. BARGONI dichiarò: « mi permetto di osservare che l'inchiesta non pregiudica nulla; l'inchiesta parlamentare [...] per la sua stessa condizione e per l'ampiezza del mandato che i membri di questa Camera, i quali ne sarebbero incaricati, verrebbero ad esercitare, sarebbe tale che quando si corresse il pericolo di una invasione qualunque di altri poteri, renderebbe possibile alla Commissione il venire a presentare il punto al quale i suoi lavori sono giunti, e dire come e perché essa non potrebbe procedere oltre. La mozione dunque, se da una parte tutela altamente la nostra dignità, dall'altra non contiene nulla che possa anticipatamente nuocere a determinate cose o persone »; sono interventi leggibili in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 maggio 1864, rispettivamente p. 4545 e p. 4546. È probabilmente degno di nota il fatto che Mancini, sebbene strenuo sostenitore dell'utilità dell'inchiesta, invitasse poi alla massima cautela nel riconoscimento di poteri coercitivi all'istituenda commissione d'inchiesta, ricorrendo al (solito) argomento della sollecita collaborazione che cittadini e istituzioni avevano sempre mostrato dinanzi alle richieste delle precedenti commissioni (MANCINI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno del 1869, p. 11039). Del resto la formula della deliberazione, divisa in 10 articoli, conteneva una disposizione assai generica al riguardo; l'art. 1 stabiliva infatti: « Sarà nominata una Commissione d'inchiesta, composta di nove membri della Camera *cogli ordinari poteri istruttori* delle Commissioni d'inchiesta parlamentare. Essa prenderà cognizione dei documenti e delle testimonianze annunziati dall'onorevole Lobbia, delle testimonianze annunziate dall'onorevole Crispi, ritirerà i documenti e sentirà in formale esame i testimoni da essi indicati. Avrà facoltà di udire anche altri testimoni se apparisca necessario, ma senza eccedere i limiti di una informazione preliminare. Ove trovi fondamento sufficiente ad istruzione ulteriore per qualsiasi fatto di illecita partecipazione nella Regia dei tabacchi da parte di alcun membro della Camera, la Commissione proseguirà nell'inchiesta. In caso contrario si arresterà e riferirà alla Camera » (*ivi*, p. 11045).

derivare una condanna alle pene pecuniarie scritte nel Codice penale » (83). Tuttavia, tale ipotesi, come l'altra delle competenze in senso stretto giurisdizionali affidate alle c.d. Giunte per le elezioni, sembravano protette dalle previsioni di testi normativi — il codice penale, il regolamento della Camera — incaricate di delimitare il campo degli accertamenti rilevanti ai soli elementi di « giustizia estrinseca », attinenti, cioè, al rispetto delle disposizioni e delle procedure previste (84).

Dovevano essere proprio gli appelli di un Mancini, ma anche di un Arcoleo, alle virtù dell'assemblea, alla sua miracolosa capacità di superare la divisione in parti, a sembrare del tutto inaffidabili al Bonghi, che pronunciò, nel '69, un lunghissimo e durissimo intervento in Aula, cui fece seguito un altrettanto perentorio articolo uscito nello stesso anno sulla *Nuova Antologia* (85): « battuto nella Camera » — visto che l'inchiesta si fece — il Bonghi « tornò alla riscossa davanti all'opinione pubblica della classe colta della nazio-

---

(83) MANCINI, *ivi*, p. 11038.

(84) Il contrappunto tra « giustizia intrinseca » — che imponeva alla Camera di « provvedere alla propria dignità » (p. 464), anche al di fuori delle ipotesi normativamente previste — e « giustizia estrinseca » (*ibidem*), conseguita per effetto del mero rispetto formale delle norme, emerse in riferimento al caso del deputato Francesco Coccapieller, personaggio assai discusso (lo testimoniano le quattro istanze di autorizzazione a procedere nei suoi confronti presentate alla Camera, v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 gennaio 1883, pp. 513-514) che fu eletto nel collegio di Roma con elezione ritenuta valida dalla giunta elettorale. Fu il deputato Majocchi a chiedere l'annullamento dell'elezione. La Camera non appoggiò tale richiesta (p. 467); a essa seguì la proposta del San Donato, anch'essa non approvata, affinché venisse nominato un giurì d'onore incaricato di « esaminare le accuse fatte dall'onorevole Majocchi » (p. 467). Si tratta di passaggi leggibili in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 gennaio 1883, alle pagine riportate tra parentesi. In riferimento al caso di Castellazzo, per il quale si propose di estendere il mandato della Giunta elettorale all'accertamento di « fatti politici » posti a carico dello stesso, v. quanto detto *retro* alla nota n. 28. Benché convinti che il potere d'inchiesta personale costituisse « una preziosa prerogativa della Camera », condivisero l'atteggiamento della Camera nei casi Coccapieller e Castellazzo proprio perché le proposte d'inchiesta concernevano comportamenti estranei al mandato parlamentare, MANCINI-GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 396.

(85) Si tratta del già più volte menzionato BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, uscito sulla « Nuova Antologia di scienze, lettere e arti » nel 1869 (pp. 822-854).

ne, con uno studio dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee » (86), studio che diventò una sorta di spartiacque, un punto di riferimento obbligato anche per i suoi contraddittori, che vi si accostarono sempre con estremo riguardo.

Riconoscere alla Camera « la facoltà d'inquisire sopra i suoi membri » (87) costituiva, per Bonghi, una « corruttela grandissima del sistema parlamentare » (88), un modo per porsi « fuori di tutto il diritto costituzionale moderno » (89): nessuno, infatti, avrebbe ragionevolmente potuto garantire che simile facoltà non « po[tesse] essere un giorno o l'altro abusata », diventando mezzo della maggioranza per « espellere quei membri della minoranza » che le risultassero « più molesti » (90). Così facendo, tuttavia, non si rendeva solo un pessimo servizio all'istituzione parlamentare, ma si contribuiva a determinare « una compiuta impotenza del potere legislativo, un'assoluta mancanza di autorità in tutti gli ordini dello Stato ed una sfiducia di tutti verso tutti e tutto » (91): lo scivoloso terreno su cui si pretendeva di fondare il controllo della « moralità privata o pubblica » (92) avrebbe infatti alimentato la dimensione più biecamente ricattatoria della lotta politica, allontanando dal Parlamento gli spiriti meno scaltri (93) e contribuendo a « spande[r]e per il paese » l'idea di una pervasiva corruzione delle istituzioni (94).

Non restava quindi che sottoscrivere 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 » (95): dichiarando di assumere un punto di vista rigorosa-

---

(86) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 315.

(87) BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11008.

(88) *Ibidem*.

(89) ID., *ivi*, p. 11009.

(90) ID., *ivi*, p. 11008.

(91) ID., *ivi*, p. 11011.

(92) ID., *ivi*, p. 11008.

(93) ID., *ivi*, p. 11010.

(94) ID., *ivi*, p. 11011.

(95) ID., *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 851.

mente « di diritto, ed affatto impersonale »<sup>(96)</sup>, Bonghi si chiese se una categoria di cittadini, i deputati, potesse esser giudicata « da altri che dagli ufficiali, assegnati a ciò dalle leggi pubbliche »<sup>(97)</sup>, e trovarsi, così, sottoposta a « procedimenti, privi d'ogni garanzia, e tali che, se la società li ammettesse per ogni altra qualità dell'imputazione, perderebbe oggi il diritto d'esser ritenuta civile »<sup>(98)</sup>. « Io piango sopra un paese — gli fece eco Civinini, uno dei deputati coinvolti nello scandalo della Regia — dove le forme solenni, pubbliche, con tutte le garanzie di un procedimento formale, paiono insufficienti, e si domanda l'inquisizione di un procedimento politico »<sup>(99)</sup>.

Se poi si riteneva principio inviolabile di civiltà la distinzione tra il giudice incaricato di formulare l'accusa e 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

---

<sup>(96)</sup> ID., *ivi*, p. 822.

<sup>(97)</sup> ID., *ivi*, p. 823.

<sup>(98)</sup> *Ibidem*.

<sup>(99)</sup> G. CIVININI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10837. Il Civinini fu infatti accusato dal « Gazzettino Rosa » (in un articolo pubblicato da Sonzogno e Cavallotti il 25 dicembre del 1868) di essere tra i deputati che avevano tratto indebito arricchimento dalla partecipazione alla Regia. Questa circostanza lo portò a intentare un processo nei riguardi dei giornalisti autori dell'articolo ritenuto infamante e il tribunale di Milano assolse il Civinini. Tale vicenda costituì uno dei capitoli del suo scontro con Crispi, in seguito al passaggio del Civinini dalle fila della sinistra a quelle della Destra; Crispi si trincerò infatti dietro le prerogative parlamentari per non essere ascoltato nel processo come testimone, pur accettando, in qualità di avvocato, di difendere uno dei giornalisti imputati. Per questo Civinini, benché contrario alle inchieste di tipo personale, ritenute illegittime da tutte le « savie dottrine in questa materia », dichiarò di accettare l'inchiesta in discussione, perché fosse fugato ogni dubbio sulla sua innocenza e fosse invece messa in luce la responsabilità del Crispi, dell'unico « uomo qua dentro da giudicare » (v. *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10837). Per l'intervento di Boncompagni, che ugualmente ritenne la posizione del Crispi degna di approfondimento v. *infra* nota n. 108. Si sofferma sulle caratteristiche del « Gazzettino rosa », fondato nel 1867 da Achille Bizzoni quale punto di convergenza di « garibaldinismo, umanitarismo democratico, violento repubblicanesimo » e sulle rotture che poi caratterizzarono la vita del foglio, CASTRONOVO, *Stampa e opinione pubblica nell'Italia liberale*, cit., p. 53.

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'aver 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>(100)</sup>.

Non si trattava per Bonghi di dilungarsi — glielo rimproverò il Sanminiatielli — in superflue « considerazioni scientifiche » <sup>(101)</sup>, o di sollevare — così invece Mancini — « con somma inopportunità una questione di principio », mostrando « che le sottigliezze e le distinzioni non sono poi, come si vuol far credere, il privilegio dei causidici e dei forensi » <sup>(102)</sup>; si trattava, semmai, di capire se fosse possibile riferirsi:

« ne' popoli di libertà parlamentare recente [...] 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 botta, quanto più sono potenti, tanto più sono adatti a confondere intorno a sé ogni cosa, e a ritenere sovrano l'arbitrio loro » <sup>(103)</sup>.

A esser denunciato dal Bonghi, che indubbiamente era un conservatore e che non era munito di una specifica preparazione

<sup>(100)</sup> BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10837 ; « Che diremo — a parlare è ora Minghetti, che rischì di subire, lo si è detto *supra* alla nota n. 55, un'inchiesta personale — di un tribunale che non ha alcuna forma di procedura, e che è giudice e parte nel giudizio? »; v. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 42-43.

<sup>(101)</sup> SANMINIATELLI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11017. Sanminiatielli, si è già accennato, era il relatore del Comitato privato incaricato di valutare la proposta d'inchiesta.

<sup>(102)</sup> MANCINI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869, p. 11035.

<sup>(103)</sup> BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 826.

giuridica <sup>(104)</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. Dal suo punto di vista, serviva a poco invocare la ricerca della « verità », e, con essa, la pretesa che l'inchiesta non si trasformasse in una « questione di partito » <sup>(105)</sup>, dal momento che sostenere l'evenienza, per un « processo [...] politico », di « rimanere nella più alta imparzialità » <sup>(106)</sup>, significava rifiutare il confronto con il volto normale dell'Assemblea:

« 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 redice [... Per questo] ogni qualsiasi funzione giudiziaria attribuita da un'assemblea politica, tende necessariamente a confonder da capo l'ufficio del giudice con quello dell'imperante e del legislatore » <sup>(107)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Vicino a Manzoni e a Rosmini, grecista e latinista di spessore, pubblicista — 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, Ministro dell'Istruzione nel governo Minghetti (v. P. SCOPPOLA, voce *Ruggiero Bonghi*, in « Dizionario biografico degli italiani », vol. 12, 1971, pp. 42-51). Dal 1867 dirigerà *La perseveranza*, foglio fondato nel 1859 e voce degli « ambienti conservatori milanesi e [de]l patriziato agrario lombardo »; così CASTRONOVO, *Stampa e opinione pubblica nell'Italia liberale*, cit., p. 18. Come Ministro redasse il c.d. *Regolamento Bonghi*, emanato il 13 dicembre del 1874 ma 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 studii universitari. Le notizie appena citate sono tratte da C. F. FERRARIS, *L'insegnamento delle scienze*, cit., pp. 441-442.

<sup>(105)</sup> C. CORTE, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869, p. 11029.

<sup>(106)</sup> Così il proponente FERRARI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10828.

<sup>(107)</sup> BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 849.

Pure a voler considerare l'inchiesta « quale uno dei più preziosi diritti e talvolta dei più sacri doveri della Camera » — le parole sono di Boncompagni — non si poteva insomma ignorare la « natura dei corpi politici [...] naturalmente divisi in partiti » e per ciò stesso incapaci di conseguire « la stessa opinione di imparzialità » dei « consess[i] giudiziari[i] » (108).

Né, a evitare tali « giudizi tumultuarii » (109), avrebbe giovato a molto, per Bonghi e per le altre posizioni critiche, il riferimento a criteri di nomina della commissione reputati capaci di evitare un « colpo di maggioranza » (110). Certo è che i dibattiti sulle inchieste personali destinarono alla questione un'attenzione tutt'altro che marginale: l'appello alla imparzialità del Presidente, alla sua « autorità superiore [...] quasi impersonale » (111), al voto nominale o a particolari modalità di elezione della Commissione a opera della Camera, testimoniavano infatti il bisogno diffuso — anche tra i fautori delle inchieste personali — di « togliere carattere di partito all'inchiesta » (112).

Degne di attenzione furono, al riguardo, due posizioni simili che, nel caldeggiare l'elezione da parte della Camera dei membri

---

(108) C. BONCOMPAGNI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10843. Benchè convinto che « saviamente » facessero « i consessi politici allorquando si astengono da questo genere di indagini », Boncompagni dichiarò di accettare l'inchiesta sulla Regia cointeressata soprattutto per chiarire il contegno di Crispi: « mi pare — disse Boncompagni — una cosa insolita ed assai grave che un testimone il quale si presenta innanzi ai giudici, trincerandosi, per tacere, nelle prerogative professionali [Crispi, in qualità di deputato convocato dai giudici], venga poi a dichiarare in questo stesso tribunale la sua sentenza sopra il modo del giudizio. Questo fatto, allorquando si procederà all'inchiesta, deve essere uno degli elementi essenziali della indagine; ma io mi credo in diritto, mi credo in dovere di chiedere all'onorevole Crispi quali sono i motivi di questa sua sentenza espressa a carico del Civinini » (Id., ivi, p. 10844).

(109) Così invece P. APORTI, durante la discussione del caso Castellazzo, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1884, p. 10086.

(110) M. IMBRIANI, nel sostenere la nomina da parte del Presidente della Commissione per il plico Giolitti, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1894, p. 112.

(111) LUCIANI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, dibattendosi d'inchiesta sulle banche, p. 2579.

(112) NICOTERA, fautore della nomina presidenziale per la Commissione sulla Regia, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869, p. 11058.

delle Commissioni d'inchiesta, chiesero che essi fossero scelti all'interno di ogni schieramento politico per assicurare una composizione equilibrata delle commissioni stesse. Non si trattava dunque di temperare — come di consueto — il problema delle appartenenze partitiche, ma di dare a esso piena visibilità: « essendo la Camera divisa in tre frazioni — così Lazzaro durante la discussione sulla Regia — [e] dovendo essere la Commissione di nove membri, siano questi tre presi da ciascuna frazione » (113). Dello stesso tenore anche la posizione di Sonnino che, in riferimento alla istituenda commissione sulle banche, domandò che essa venisse

« nominata dalla Camera e non dal presidente. Io — concludeva — ho la massima fiducia personale nel nostro presidente onorevole Zanardelli; e sono certo che egli farebbe questa, come qualunque altra nomina, ispirandosi a quei sentimenti d'imparzialità, di cui egli ha dato tante prove in questi mesi; ma credo che, in certe questioni, non si debba mescolare il presidente. Qui siamo in un campo di diffidenze reciproche; e perciò credo necessario che ogni settore, *ogni gradazione d'opinione* di questa Camera abbia diritto di nominarsi da sé il proprio rappresentante. Io credo, dunque, che la nomina dovrebbe farsi dalla Camera, e a voto limitato » (114).

---

(113) LAZZARO, *ibidem*.

(114) SONNINO, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2511. La commissione alla fine fu nominata dal Presidente; di essa furono chiamati a far parte Antonio Mordini (presidente e relatore), Alessandro Paternostro (segretario), Cesare Fani (segretario), Giovanni Bovio, Antonio Pellegrini, Paolo Emilio Sineo, Suardi Gianforte. È interessante notare come, nel 1858, durante la discussione che accompagnò la deliberazione della prima inchiesta da parte del Parlamento subalpino, originata dalla denuncia di irregolarità elettorali, in gran parte attribuite alla indebita pressione esercitata dal clero a favore dello schieramento conservatore, Cavour, nell'appoggiare la proposta di inchiesta formulata dalla maggioranza di centro-sinistra, ebbe a dire alla Camera: « i magistrati, o signori, non hanno forse anch'essi e le loro opinioni e le loro simpatie politiche? Io veggio molti magistrati in questa Camera; ne veggio all'estrema destra, al centro, e persino alla sinistra: ed io credo che questi distinti magistrati dividono le opinioni, i sentimenti, non dirò le passioni dei loro colleghi in mezzo ai quali essi seggono: e credete voi che quelli che sono rimasti sopra i loro seggi magistrati non abbiano pure opinioni politiche? [...] Se invece è l'inchiesta parlamentare, essa sarà affidata ad una Commissione [...] in cui devono di necessità entrare ad essere rappresentate le opinioni delle varie frazioni parlamentari »; si tratta di un riferimento tratto da CROCELLA, *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera regia (1862-1874)*, cit., p. XVI-XVII.



Alla fine, però, tutte le Commissioni per inchieste di natura personale vennero nominate dal Presidente della Camera con l'unica, notevole, eccezione, costituita dalla Commissione incaricata di esaminare il 'plico Giolitti': in tale frangente, infatti, il rifiuto del Presidente di procedere alla nomina dei commissari non fu, come altre volte, scavalcato dalle insistenze dell'Assemblea. Il Presidente, al contrario, mantenne fermo il proprio diniego dichiarando che avrebbe rassegnato le proprie dimissioni se costretto dalla Camera a procedere alla nomina della commissione, commissione che dunque fu eletta con votazione nominale dall'Assemblea <sup>(115)</sup>.

Ritenuti poco più che espedienti per camuffare la necessaria natura politica dell'assemblea, i riferimenti ai diversi criteri di selezione dei commissari, non trattennero il Bonghi dal prospettare una soluzione radicale che prevedesse l'attribuzione alla magistratura ordinaria anche delle competenze giurisdizionali espressamente attribuite al Parlamento dallo Statuto: il Senato funzionante come Alta corte di giustizia e la possibilità di procedere alle inchieste c.d. elettorali <sup>(116)</sup>. A maggior ragione, concludeva Bonghi, sarebbe stato auspicabile sottrarre alla Camera ogni potere di inchiesta, visto che il riconoscimento di una simile prerogativa non poteva in alcun modo esser posta al riparo da arbitri e usurpazioni. Con l'unica deroga costituita dalla possibilità di disporre inchieste legislative, reputate, con argomento ricorrente e condiviso <sup>(117)</sup>, immuni da soverchi rischi.

Dunque, il rifiuto di interpretazioni letterali dello Statuto e il riferimento alla possibilità, rispetto agli Statuti, di « tirar[*i*], come si fa del cuoio, ed allargar[*i*] colle interpretazioni » <sup>(118)</sup>, veniva impiegato per propugnare 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 Parlamen-

---

<sup>(115)</sup> V. A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1894, pp. 112- 113.

<sup>(116)</sup> BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 851.

<sup>(117)</sup> V. *retro*, cap. II, § 1; 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 PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 48-49.

<sup>(118)</sup> BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 831.

to. Laddove — e la notazione è rilevante — il richiamo alla 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>(119)</sup>, frutto di una evoluzione che si incaricava di chiarire come « l'usurpare 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>(120)</sup>.

Al riguardo, Bonghi poneva un'alternativa secca: o si ammetteva il potere di inchiesta, supponendo che il Parlamento fosse popolato da uomini irreali, scevri da passioni, tentazioni, interessi 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 si presentava come un'autentica mina vagante, buona soltanto a porre il sistema in balia di ricatti, pressioni, esponendolo al rischio di « tirannide »<sup>(121)</sup>, al rischio di trasformarsi — così Minghetti — nel « più odioso [...] di tutti i governi onde la storia faccia menzione »<sup>(122)</sup>.

Per questo, secondo Bonghi, non aveva molto senso far leva su distinzioni come quella tra autorità « giudiziaria » e autorità « censoria »<sup>(123)</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 [...

---

<sup>(119)</sup> Ivi, p. 851.

<sup>(120)</sup> *Ibidem*.

<sup>(121)</sup> Ivi, p. 835.

<sup>(122)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 56.

<sup>(123)</sup> BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 853. Di un autentico « potere censorio » spettante alla Camera in riferimento alle inchieste personali parlò, prendendo esplicitamente le distanze dalla visione di Bonghi, MARTELLI, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, cit., p. 310.

avevano] precipitate, perché non [...] trovavano] garanzia che nella purezza e nell'integrità del censore » (124).

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 nostre e difforni dalla coscienza giuridica che ci regge e ci governa » (125).

Mai tanto piegato a sostenere tesi opposte (126), il modello inglese venne ossessivamente richiamato nelle discussioni sulle inchieste personali, non mancando di suscitare reazioni ilari (127); lo stesso Bonghi, che di quel modello era un estimatore (128) e che rimproverava ai suoi compagni di scranno di non aver mai fatto la fatica di salir le « scale » che conducevano alla « biblioteca » per studiarne approfonditamente il funzionamento (129), ritenne necessario puntualizzare i termini che legittimavano il richiamo a esso. Da un lato, perché le inchieste inglesi non si erano mai fondate su fatti

(124) BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta*, cit., p. 853.

(125) Ivi, p. 854.

(126) Richiamarono le pratiche inglesi per contestare espressamente l'interpretazione che ne aveva dato Bonghi, CORTE, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869 p. 11030 e p. 11031; MANCINI, ivi, p. 11034 e p. 11036 che definì quella del Bonghi « un'erudizione di assai facile ricerca » (*ibidem*).

(127) Cfr. CRISPI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, discutendosi di incompatibilità parlamentari, p. 6378 (« *Si ride* », riporta il resoconto stenografico; « Non c'è da ridere », rispose Crispi che, nell'occasione, aveva richiamato il rapporto tra l'Inghilterra e le Indie Orientali); BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, nel corso del dibattito sulla Regia, p. 11012 (« Non credo che gli avversari abbiano riso perché io abbia citato di nuovo l'Inghilterra »).

(128) 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. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, cit., pp. 340-341. Al riguardo, v. anche 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.

(129) BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10847.

indeterminati e vaghi <sup>(130)</sup>, dall'altro lato perché la cittadinanza di quelle inchieste nel sistema britannico derivava dall'essersi quel modello « sviluppat[o] lentamente [...] dalla confusione dei poteri » <sup>(131)</sup>, con la Camera dei Comuni che, non di rado, era « iniquamente » ricorsa a tali inchieste <sup>(132)</sup>. A contenere entro limiti accettabili tale prerogativa aveva contribuito soprattutto il « fortissimo e naturale potere della magistratura » <sup>(133)</sup> britannica; al contrario, nei sistemi continentali, ispirati a « una teorica accurata ed esatta della divisione dei poteri », tale bilanciamento non era immaginabile e neppure auspicabile <sup>(134)</sup>. Del resto — così Devincenzi e in senso analogo Minghetti — gli stessi inglesi parevano ormai concordi nel ritenere che il ricorso alle inchieste personali valesse più a segnalare una debolezza, che un punto di forza, dei sistemi parlamentari. Ne era prova la progressiva diradazione del ricorso a tale prerogativa <sup>(135)</sup>, diradazione che « lungi dall'aver recato menomazione alla dignità » delle Camere, aveva « invece procurato loro maggiore rispetto » <sup>(136)</sup>.

Ove invece si fosse cercato un criterio, non per legittimare le

---

<sup>(130)</sup> *Ibidem.*

<sup>(131)</sup> *Id.*, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11008.

<sup>(132)</sup> *Id.*, *ibidem*; collega espressamente la peculiarità del sistema inglese delle inchieste alla presenza di una concezione meno rigida del principio della separazione dei poteri, PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 311; in Inghilterra — queste, appunto, le sue parole — « i poteri non sono stati mai così divisi come ha supposto e insegnato la teoria degli scrittori continentali, il Parlamento ha esercitato sempre poteri giudiziarii ed amministrativi, e le accuse sono state sempre e sono aperte e precise, come franche le difese, e solleciti i giudizi ».

<sup>(133)</sup> BONGHI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11009.

<sup>(134)</sup> *Id.*, *ivi*, p. 11013.

<sup>(135)</sup> « Farò osservare quello che diceva un egregio politico inglese, che le inchieste personali che facevano i loro padri altro non significavano se non che il Governo parlamentare non funzionasse. Quando il Governo parlamentare veramente funzioni, queste inchieste non possono quasi mai aver luogo »; così DEVINCENZI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 18 febbraio 1866, p. 1130 (dibattendosi dell'inchiesta sull'amministrazione dello stato). Nello stesso senso MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., pp. 49-51 e BONCOMPAGNI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10843.

<sup>(136)</sup> MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 50.

indagini personali, ma per stabilire il confine tra lucri leciti e illeciti, la terra d'oltremarina poteva riacquistare il proprio valore di guida e su questo sembrarono convenire molti deputati, favorevoli a interdire (o a dichiarare nullo) il voto dei parlamentari che avessero « un interesse pecuniario diretto » in una legge o provvedimento all'esame della Camera<sup>(137)</sup>. Ma ove si transitasse dal piano dei rimedi preventivi — esclusione dalla discussione e dal voto — o puntualmente sanzionatori — annullamento del voto eventualmente espresso — al piano delle pene (espulsione o carcere), tornavano a essere preferibili i sistemi continentali con la loro tendenza a una più rigida delimitazione tra prerogative parlamentari e giudiziarie<sup>(138)</sup>.

### 3.3. *Inchieste amministrative, giudiziarie, parlamentari.*

Che le inchieste personali si muovessero su un terreno particolarmente sdruciolevole è ben dimostrato anche dall'esame del secondo aspetto cui si accennava sopra, ovvero dai tentativi fatti per tracciare una delimitazione tra il campo di lavoro del Parlamento e quello del magistrato. Furono, come si intuisce, soprattutto le voci favorevoli a riconoscere la legittimità di tale prerogativa parlamentare a imboccare il non facile sentiero delle distinzioni. Nel rivendicare la competenza della Camera su questioni di « responsabilità d'ordine politico e d'ordine morale »<sup>(139)</sup>, non pesò solo l'orgoglio di una (presunta) supremazia e, con esso, l'idea che le valutazioni su « l'onore della Camera » non potessero venir delegate « ad un'autorità al certo inferiore ed estranea al Parlamento », come quella giudiziaria<sup>(140)</sup>.

---

<sup>(137)</sup> BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11013; cfr. anche l'analoga posizione dei deputati MARI, D'ONDES REGGIO e F. CORDOVA durante la discussione, seguita alle indicazioni della Commissione d'inchiesta sulle ferrovie meridionali, relativa al problema delle incompatibilità parlamentari in A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 17 luglio 1864, p. 6370, p. 6373 e p. 6375.

<sup>(138)</sup> BONGHI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 10 giugno 1869, p. 11013.

<sup>(139)</sup> La frase citata è di R. PALBERTI (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2560) ma espressioni analoghe furono ricorrenti.

<sup>(140)</sup> FERRARI, nel proporre l'inchiesta sulla Regia in A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, p. 10826; io — proseguiva — « vedo l'onore nostro messo in causa da un tribunale di polizia correzionale » (ivi, p. 10827).

A prender corpo fu piuttosto il tentativo di immaginare un ambito dell'accertamento assembleare inconfondibile con quello proprio del magistrato; non stupisce pertanto che il tema sia stato particolarmente dibattuto nel corso delle discussioni relative alla Regia e alle banche, dal momento che i fatti oggetto di tali inchieste avevano determinato l'avvio di paralleli accertamenti giurisdizionali, già conclusi (nel caso della Regia) ovvero ancora in corso (nel caso delle banche). Calcò ovviamente la mano sull'identità del *petitum* chi si mostrò cauto o apertamente ostile rispetto a ipotesi di inchiesta che parevano trasformare il parlamento in « giudic[e] di seconda istanza » (141). Molte di tali perplessità, lo si immagina facilmente, furono originate e condizionate dall'esigenza di evitare lo svolgimento delle specifiche inchieste di cui si stava trattando, come nel caso di Giolitti che si riferì ripetutamente (e strumentalmente) alla necessità di tutelare l'indipendenza del potere giudiziario da « qualunque ingerenza » parlamentare (142), per difendere, insieme alla poltrona di Presidente del Consiglio, i risultati dell'inchiesta governativa sulle banche (la c.d. relazione Finali).

Ma già dalla lettura delle discussioni sul c.d. plico Giolitti, depositato sigillato sul banco della Presidenza l'11 dicembre del 1894 dal Giolitti stesso, il ventaglio di posizioni appare più ampio: a pochissima distanza dall'inchiesta bancaria del 1893, che aveva costretto alle dimissioni il suo primo governo, Giolitti promosse il coinvolgimento della Camera appunto presentando carte dal contenuto ignoto, tuttavia dichiarate capaci di « gitta[re] luce non bella sopra alcuni uomini politici » (143). La discussione, incandescente, si concluse, con l'elezione, da parte della Camera, del c.d. comitato dei cinque, incaricato di « prend[ere] visione del piego depositato dall'onorevole Giolitti, nell'interesse dell'onore e della dignità della

---

(141) BONCOMPAGNI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 2 giugno 1869, in riferimento all'inchiesta sulla Regia, p. 10844.

(142) GIOLITTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, in riferimento all'inchiesta sulle banche, p. 2561.

(143) CAVALLOTTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 dicembre 1894, p. 111.

Camera » per riferirne « oggi o domani [...] alla Camera stessa, dopo uditi gli interessati » (144).

Il contrasto tra le diverse posizioni, come ben testimoniano i ripetuti inviti all'ordine formulati dal Presidente, fu aspro, anche se a ispirarle sembra stesse l'identica intenzione di allontanare dalla Camera l'inusuale onere di decidere « alla cieca » (145) sulla sorte di incartamenti di cui non si conoscevano provenienza (146), contenuto e affidabilità. Se si esclude la posizione di chi chiese l'immediata apertura del plico (147), di chi ne domandò la restituzione a Giolitti (148) o la pubblicazione sotto la sua esclusiva responsabilità (149), e la posizione di chi sostenne che la sola magistratura fosse competente a conoscere le carte in oggetto (150), a emergere furono

(144) Si tratta della proposta, infine approvata, formulata dagli onorevoli CAVALLOTTI, che dichiarò di condividere la posizione di uomini « che siedono sopra opposti banchi » (ivi, p. 110) perché « in questioni d'onore, il diritto dell'individuo deve prevalere ad ogni considerazione di convenienza o di paura », (ivi, p. 111) e M. COPPINO. Sulla proposta di Cavallotti e Coppino convennero anche altri deputati (Sanguinetti, Imbriani) inizialmente promotori di proposte dal tenore difforme (v. ivi, p. 119).

(145) CRISPI, ivi, p. 110.

(146) « I documenti che egli ha presentato sono documenti sottratti o no? (*Intervuzioni all'estrema sinistra*) »; così F. AGUGLIA, ivi, p. 106.

(147) Così IMBRIANI, ivi, p. 106 e p. 110 e CAVALLOTTI, ivi, *passim*, ma specialmente p. 107.

(148) « Quando mi si presenta uno scritto senza la firma di chi deve assumerne la responsabilità, dico che questo scritto è anonimo; e gli anonimi li disprezzo. A mio avviso, il plico oggi presentato equivale a una lettera anonima. E perciò propongo di restituire il plico in questione all'onorevole Giolitti, e di lasciare a lui l'incarico di farne ciò che meglio crede, ma sotto la sua responsabilità » (A. A. CASALE, ivi, p. 110).

(149) in tale direzione si pronunciò il principale avversario di Giolitti, CRISPI, all'epoca Presidente del Consiglio: « Se l'onorevole Giolitti affrontandone la responsabilità, come avrebbe dovuto, li avesse pubblicati, la cosa sarebbe stata regolare [...] sarebbe stato chiamato dal magistrato ordinario, ed avrebbe dati i lumi che gli sarebbero stati chiesti. Il magistrato poi avrebbe fatto giustizia. Immaginate anche che quelle carte, che noi ignoriamo che cosa siano, contengano ingiurie, calunnie o diffamazioni, chi ne avrebbe la responsabilità? [...] *Assumereste quindi voi la responsabilità; responsabilità della quale non potreste dar ragione che ai vostri elettori, e nella quale non può entrare il magistrato ordinario* [...] » (ivi, p. 109). Per la dura replica di IMBRIANI, v. sempre ivi, p. 110.

(150) Nel senso di inviare i documenti contenuti nel plico « al giudice che sta istruendo il processo per la sottrazione di documenti relativi alla Banca Romana (*Vivissimi rumori all'estrema sinistra*) », V. DE NICOLÒ, ivi, p. 107 (che formulò apposta

altrettante e diverse interpretazioni di un'unica esigenza, l'esigenza di provvedere alla tutela del decoro della Camera e dei suoi membri — « giacchè l'onore dell'assemblea non tollera nemmeno un giorno d'indugio » <sup>(151)</sup> — evitando un pericoloso scollamento tra aspettative del Paese e condotta della politica <sup>(152)</sup>. E comunque, anche nelle parole di coloro che proposero l'invio delle carte alla magistratura — Bonghi in testa — fu del tutto secondario il richiamo alla tutela dell'indipendenza e delle prerogative del corpo giudiziario; a sostenere tale tesi fu anzitutto il bisogno di scongiurare (quello che veniva ritenuto) un insano complesso di superiorità della Camera — « volete credervi superiori a tutti? » <sup>(153)</sup> — complesso che avrebbe contribuito a distogliere l'Assemblea dalle proprie funzioni con pregiudizio per la tenuta dell'intero edificio costituzionale.

Rispetto alle discussioni riguardanti le altre vicende di cui ci si sta occupando, in questa, del '94, non fu neppure utilizzato il riferimento alla categoria dell'inchiesta, risultando assorbente il richiamo alla funzione di filtro e di cernita attribuita al comitato incaricato di aprire il plico. Del resto, i ristrettissimi tempi di lavoro previsti per il comitato stesso — obbligato a riferire alla camera « oggi o domani » <sup>(154)</sup> — rendevano impraticabile ogni indagine più estesa e accurata, lasciando spazio soltanto a una minima e indeclinabile esigenza di contraddittorio costituita dalla necessità che il comitato « ascolt[asse] qualche parola di difesa » <sup>(155)</sup>.

---

proposta al riguardo, respinta dalla Camera, ivi, pp. 117-188) e il guardasigilli V. CALENDI DI TAVANI (ivi, p. 115). Il BONGHI, pur esprimendo la convinzione che Giolitti avrebbe dovuto pubblicare i documenti sotto la propria responsabilità (e in questo senso formulò apposita proposta, poi respinta dalla Camera, ivi, p. 116-117), proseguiva: « C'è un'autorità alla quale soltanto l'onorevole Giolitti avrebbe dovuto consegnare questi documenti da gran tempo », ovvero alla magistratura (ivi, p. 111); allo stesso tempo, invitava la Camera ad approvare l'eventuale autorizzazione a procedere formulata dal magistrato nei confronti di Giolitti (ivi, p. 112).

<sup>(151)</sup> CAVALLOTTI, ivi, p. 107.

<sup>(152)</sup> « Non voglio — disse COPPINI — che a poco a poco si faccia intorno a noi il vuoto: non voglio che il Parlamento cessi di essere la speranza e la fiducia del popolo italiano » (ivi, p. 112).

<sup>(153)</sup> BONGHI, ivi, p. 111.

<sup>(154)</sup> Ivi, p. 119.

<sup>(155)</sup> BOVIO, ivi, p. 113. Fu CAVALLOTTI — uno dei firmatari della proposta approvata dalla Camera ed eletto, lui stesso, a far parte del Comitato dei cinque — a



Mentre, agli occhi di quanti sostennero la legittimità di ricerche coinvolgenti persone, e qualificabili come inchieste, a dover essere respinta era proprio la prospettiva di commissioni che lavorassero come semplici « comitat[i] di lettura »<sup>(156)</sup>. Per scongiurare un simile rischio era dunque indispensabile tentare un'*actio finium regundorum* che valesse a distinguere il lavoro del giudice da quello dei commissari; ancor prima, era necessario riconoscere alla commissione d'inchiesta la possibilità di contare su un « mandato illimitato »<sup>(157)</sup>, « amplissimo »<sup>(158)</sup>, non « ridicolo »<sup>(159)</sup> che le conferisse estesi poteri di ispezione documentale e personale.

In caso contrario, la commissione non sarebbe stata messa in condizione di portare allo scoperto il tenore autentico dei fatti sottoposti al suo esame: non poteva infatti esser sufficiente la semplice lettura dei plichi, al più capaci di restituire « la centesima parte della verità »<sup>(160)</sup>, se era vero che « il paese non v[oleva] conoscere il nome degli sventurati » debitori<sup>(161)</sup>, essendo invece interessato a sapere « quanti deputati e della Camera presente e delle Camere passate abbiano venduto [...] il loro ministero »<sup>(162)</sup>. « E questi casi — disse Sonnino durante la discussione sull'inchiesta bancaria — possono difficilmente ricadere sotto l'azione del magistra-

---

voler chiarire come fosse « lungi dal nostro pensiero di costituire un tribunale »: « La nostra proposta è questa: che cinque gentiluomini, che sentono, come tutti i colleghi, altamente del decoro e della dignità dell'Assemblea, a cui appartengono, per non fare una pubblicazione tumultuaria, esaminino i documenti depositati e mettano da parte quelli, che non toccano il decoro del Parlamento (*Bravo! Benissimo!*) » (ivi, p. 119).

<sup>(156)</sup> ARCOLEO, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2563.

<sup>(157)</sup> NICOTERA, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2509; nello stesso senso (« che quella Commissione tutto vegga, tutto esamini, e tutto riferisca alla Camera ») anche PALBERTI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2560, GALLO (ivi, p. 2573) e SONNINO, (ivi, p. 2582).

<sup>(158)</sup> BOVIO, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2513; nella stessa direzione anche P. ANTONELLI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2567.

<sup>(159)</sup> LUZZATTO, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2577.

<sup>(160)</sup> COLAJANNI, *A. P.*, *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2517.

<sup>(161)</sup> PUGLIESE, ivi, p. 2513.

<sup>(162)</sup> Id., ivi, p. 2514.

to [...] Al magistrato sfuggono una quantità di questioni che sono quelle che più c'interessano »<sup>(163)</sup>. Di fronte all'elenco nominativo delle sofferenze, cioè dei debitori delle banche, alla Camera interessava sapere « dove arrivi la colpa e dove incominci la sventura [...] Tutto questo deve vedere la Commissione; e non è facoltà del magistrato, è dignità del corpo legislativo; e se questo non faremo, noi avremo scherzato con l'onore »<sup>(164)</sup>.

« Quando si tratta — a dirlo fu Arcoleo alla Camera — di un campo vago ed incerto che deve condurci fino alla ricerca ed allo accertamento di responsabilità morali e politiche, mi [si] permetta di credere che non basta né l'una, né l'altra autorità [amministrativa o giudiziaria]. Il giudizio morale è provocato più dall'ambiente che dall'individuo. La nostra inchiesta non cerca colpevoli, ma corrotti e corruttori »<sup>(165)</sup>.

Era dunque a partire da qui che si poteva profilare un campo di ispezione proprio e specifico della Camera, chiamata a di far luce sulla « responsabilità politica e morale degli uomini politici e del Governo »<sup>(166)</sup>. Come era a partire da qui che si poteva sostenere la differenza radicale tra gli accertamenti amministrativi, quelli giudiziari e i parlamentari, i primi orientati a rilevare « le irregolarità ed illegalità nell'amministrazione »<sup>(167)</sup>, i secondi a « cerca[re] il reato ed i rei »<sup>(168)</sup>, gli ultimi interessati a indagare « su tutte quelle azioni

<sup>(163)</sup> SONNINO, *ivi*, p. 2512; nello stesso senso anche PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., vol. II, pp. 316-317.

<sup>(164)</sup> BOVIO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2513; in senso identico, COLAJANNI, *ivi*, p. 2516.

<sup>(165)</sup> ARCOLEO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2565; « Io ho avuto l'onore — a dirlo fu S. BARZILAI — di parlare con un insigne magistrato [... che mi disse] avete torto a chiedere all'autorità giudiziaria più di quel che essa possa dare [...] l'autorità giudiziaria ha i suoi limiti, stabiliti dal Codice; al di là vi è l'azione parlamentare che si deve espletare » (*ivi*, pp. 2566-2567); « queste due parallele — le parole sono di Gallo — che si guardano sempre e non si toccano mai, l'inchiesta giudiziaria, da un lato, e l'inchiesta parlamentare, dall'altro, non solo sono concepibili, non solo sono attuabili, ma sono state sempre attuate » (GALLO, *ivi*, p. 2572).

<sup>(166)</sup> PUGLIESE, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2515

<sup>(167)</sup> *Id.*, *ibidem*.

<sup>(168)</sup> *Id.*, *ibidem*.

che violano le leggi politiche e le leggi morali » (169). Noi deputati — disse Colajanni, uno dei personaggi-chiave nella denuncia degli scandali bancari (170) — « non abbiamo altra missione; il resto appartiene esclusivamente al magistrato. A lui spetta di punire; a noi di *bollare col marchio del disonore* tutti gl'indelicati che disonorano il Parlamento, e che lo fanno comparire peggiore di quello che in realtà sia » (171). Oltre le responsabilità amministrative e giudiziarie, vi era dunque « qualcosa di altro — e molto grave — [...] cioè la *responsabilità di ordine parlamentare* » e « gli altissimi corpi come il Parlamento, sono i soli o, almeno, i migliori giudici della propria dignità e della propria rispettabilità » (172).

Non si stava facendo questione, come voleva far credere Giolitti, di redigere un « catechismo dei doveri dei deputati » (173), ma di battere « quel campo inesplorato [...] fra la inchiesta amministrativa ed il processo » all'interno del quale soltanto era possibile immaginare un terreno « d'indagini esclusivo per noi » (174). Lo sostenne Arcoleo, durante la discussione sull'inchiesta bancaria, in un suo lungo e apprezzato intervento (« *Bravo! — Vive approvazioni — Molti deputati si congratulano con l'oratore* », si legge nel resoconto stenografico) (175).

---

(169) *Id.*, *ibidem*.

(170) V. M. GANCI, voce *Napoleone Colajanni*, in « Dizionario biografico degli italiani », vol. 26 (1982), p. 4 (v.i.).

(171) COLAJANNI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2517.

(172) PALBERTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2559; questa fu la posizione di un deputato che, in precedenza, aveva votato contro le proposte d'inchiesta avanzate (il 20 dicembre 1892 e il 28 gennaio 1893) in materia bancaria: « noi, Maggioranza, abbiamo attinto alla fiducia che avevamo nel Governo il coraggio di resistere alla proposta seducente di una immediata inchiesta [...] Ma quella non era una rinuncia ai nostri diritti, non un'invasione permessa al Governo sui diritti della Camera; quella non era che una sospensione [...] » (ivi, p. 2560). Il Governo, disse, si è comportato bene fino a ieri, quando invece avrebbe dovuto accogliere la proposta di inchiesta « o quanto meno, per motivi di delicato riserbo, non avrebbe trovate ragioni per farvi opposizione » (ivi, p. 2559).

(173) GIOLITTI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2510.

(174) ARCOLEO, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2564.

(175) *Id.*, ivi, p. 2566.

« Nella inchiesta amministrativa — disse — l'autorità degli ispettori, si limita ad osservare documenti a esaminare libri e registri. Ma ciò non basta perché *il documento è muto*; ha bisogno di essere illustrato per testimonianze, per deposizioni » <sup>(176)</sup>; specularmente nell'inchiesta giudiziaria, « il magistrato ha dinnanzi a sé un fatto determinato, una legge, una pena. Colpisce individui » <sup>(177)</sup>; invece « noi — proseguiva — non abbiamo fatti determinati, ma indizi, voci, dubbi, sospetti, pregiudizi » <sup>(178)</sup>.

La specifica utilità dell'inchiesta parlamentare nasceva allora dall'esigenza — non nuova — di ricavare uno spazio per accertamenti non condotti « con metodi burocratici » <sup>(179)</sup> e dalla contestuale esigenza di identificare, anche per questa categoria di indagini, una prerogativa tipica del Parlamento: perché « l'onore non è una cifra », ma « un sentimento che va discusso » <sup>(180)</sup> e perché nessun'altra autorità avrebbe potuto entrare in un territorio, come quello della « malsana influenza politica », che appariva « multiforme », necessariamente sfuggente a « precise definizioni » <sup>(181)</sup>. Per questo « la verità intera » — a dirlo fu Colajanni — sembrava conseguibile solo attraverso un'inchiesta parlamentare: « solamente dalle interrogazioni, solamente dai confronti, solamente dai contrasti, dalle impazienze, dalle intemperanze, da tutte le parole che possono sfuggire in un momento di disattenzione o in un momento d'impeto, voi potete esser messi su quella grande via maestra che, sola, conduce a raggiungere la verità » <sup>(182)</sup> e che sola poteva portare a « risanare l'ambiente » <sup>(183)</sup>.

Quelli che dunque apparivano agli scettici gli insormontabili rischi legati alle inchieste di tipo personale, primo tra tutti l'impossibilità di pervenire a una chiara e preventiva definizione dei contegni suscettibili di accertamento nonché dei metodi utilizzati per la ricerca della verità, rappresentavano invece, per i favorevoli, il *quid*

---

<sup>(176)</sup> Id., *ivi*, p. 2563.

<sup>(177)</sup> Id., *ibidem*.

<sup>(178)</sup> Id., *ibidem*.

<sup>(179)</sup> Id., *ibidem*.

<sup>(180)</sup> Id., *ibidem*.

<sup>(181)</sup> Id., *ivi*, p. 2564.

<sup>(182)</sup> COLAJANNI, A. P., *Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, p. 2517.

<sup>(183)</sup> SONNINO, *ivi*, p. 2512.

*proprium* delle inchieste personali, della loro capacità di accreditarsi quali indeclinabili risorse di bonifica istituzionale. Lamentare la mancanza di « criteri » atti a selezionare i fatti oggetto di esame e a informare la valutazione delle commissioni, pareva insomma un discorso da « vecchi metafisici e da vecchi idealisti [...] »<sup>(184)</sup>, più che da uomini fidenti nella capacità dell'Assemblea di « elev[arsi] per un istante al di sopra delle passioni dei partiti e delle persone »<sup>(185)</sup>.

A ben vedere — lo si è già accennato prima — tornava a essere questo, della fiducia riposta nel senno della Camera, più o meno ritenuta in grado di « fermarsi là dove comincia l'azione del magistrato », a costituire l'autentico punto di distanza tra le diverse posizioni in tema d'inchieste personali. Non a caso, fu per bocca di coloro che si dichiararono disposti ad ammettere tale tipologia d'inchiesta che venne posto l'accento sul carattere politico<sup>(186)</sup> che esse avevano. Politico nel senso, ampio, di strumento incaricato di tenere alta la credibilità delle istituzioni, pur attraverso la formulazione di giudizi d'indegnità. Di queste inchieste si capiva dunque la funzione ove se ne fosse intesa e valorizzata l'attitudine a « condannare metodi e sistemi », più che a « colpire individui »<sup>(187)</sup>, confi-

---

<sup>(184)</sup> COLAJANNI, *ivi*, p. 2516.

<sup>(185)</sup> NICOTERA, *ivi*, p. 2508.

<sup>(186)</sup> « Quello che m'importa come uomo politico è questo, di sapere se nella Regia cointeressata vi sia stato o vi possa essere mezzo di corruzione politica. Io [...] considero questa come una questione politica, non come una questione personale »; così CORTE, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata dell'11 giugno 1869 in riferimento all'inchiesta sulla Regia, p. 11030; in direzione analoga, PUGLIESE e COLAJANNI, durante la discussione dell'inchiesta bancaria del 1893, in *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 20 marzo 1893, rispettivamente a p. 2515 e p. 2516. Allo stesso tempo, non sorprende che il Governo tendesse a rilevarne il carattere squisitamente personale: « Io ho creduto opportuno finora — disse Giolitti — di non intervenire in questa questione perché non è una questione politica, né una questione di Governo; è una questione che riguarda esclusivamente la Camera. Io posso quindi solamente parlare come semplice deputato, e come deputato mi associo alla proposta che la relazione sia letta immediatamente » (GIOLITTI, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 23 novembre 1893, p. 6348-d).

<sup>(187)</sup> ARCOLEO, *A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 21 marzo 1893, p. 2564. « Ho fede — proseguiva — che l'autorità giudiziaria sia così oculata da non invadere nelle sue indagini il terreno parlamentare; come sono sicuro che il Comitato da noi scelto sarebbe altrettanto rispettoso della competenza giudiziaria da

dando nel fatto che « ogni potere, quando si svolge nell'orbita delle sue attribuzioni, sa[ppesse] ben rispettare quelle di un altro » (188).

Anche in questo frangente, dunque, a prender forma fu un difficile tentativo di equilibrio tra il rispetto del principio della divisione dei poteri, « cosa sacra » e « chiave di volta del nostro edificio costituzionale » (189), e la contemporanea attitudine delle commissioni a non « offendere » tale principio, « viola[ndo] le prerogative dell'autorità giudiziaria » (190). Che era poi un modo per chiudere il cerchio, e per ridurre la stessa distanza tra scettici e favorevoli, dal momento che a esser rilevata fu, di nuovo, l'indeclinabile necessità di una sottostante « educazione politica », se era vero che senza un'autentica « moralità politica nessun provvedimento » riuscisse ad avere « virtù specifica, ma rimane[ss]e un mero expediente più o meno efficace » (191).

#### 4. *La soluzione giuridica: il Parlamento arbitro.*

Vittorio Emanuele Orlando — a quanto mi risulta — dedicò un unico scritto al problema delle inchieste; il caso che ne sollecitò la stesura fu quello riguardante il deputato Achille Afan De Rivera che chiese alla Camera « di nominare senza indugio un giurì d'onore il quale interroghi l'onorevole Ferri sui motivi che possono averlo indotto ad adoperare così aspre parole a mio riguardo, ed indagini se nei quarantaquattro anni di vita pubblica in servizio del Re e del Paese, io abbia commesso mai alcun atto che possa rendermi men degno di sedere in Parlamento » (192).

---

limitare la sua azione dentro l'orbita delle responsabilità parlamentari e politiche » (*ibidem*).

(188) *Id.*, *ibidem*; « Adopererà la Commissione, secondo me, ogni e qualunque mezzo per riuscire al suo intento, sapendo essa rispettare i diritti, le esigenze dell'autorità giudiziaria; non toccherà a quello che deve essere patrimonio esclusivo del magistrato, ma avrà mano libera per ogni altra forma e specie di ricerche [...] »; così PALBERTI, *ivi*, p. 2561.

(189) GUICCIARDINI, *ivi*, p. 2568 (anche Guicciardini fu dapprima contrario all'inchiesta e poi favorevole).

(190) *Id.*, *ibidem*.

(191) MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia*, cit., p. 224.

(192) Si tratta di uno stralcio della lettera che Afan De Rivera inviò al Presidente della Camera perché ne desse notizia in Parlamento (v. A. P., *Camera dei Deputati* —

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 » (193), nell'idea, cioè, che una collettività potesse comunque vigilare sul contegno dei propri componenti. Se era infatti indubbio « che il prestigio di una collettività dipende[sse], in gran parte, dal rispetto che ispirano i membri di essa, singolarmente presi » (194), 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* » (195).

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 contestò 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 appariva (in questo caso) riconducibile a una mera *scelta* del legislatore storico, che, in quanto tale, poteva essere superata; 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.

Se dunque, per le inchieste legislative e politiche, il disposto dello Statuto poteva ritenersi superato dal timbro complessivo assunto dall'evoluzione costituzionale, per le inchieste personali non

---

Discussioni, tornata del 7 dicembre 1901, p. 6499). Il 17 dicembre fu presentata e svolta la mozione di Afan De Rivera nella quale, appunto, si chiedeva la nomina del giurì d'onore. Era stato Enrico Ferri, nella tornata del 6 dicembre, a indicare il nome di Afan De Rivera tra i deputati meridionali non qualificabili come onesti (*A. P., Camera dei Deputati* — Discussioni, tornata del 6 dicembre 1901, p. 6485). Dopo vari passaggi parlamentari si arrivò alla nomina di una commissione di cinque membri incaricata dei relativi accertamenti. Cfr. ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 103.

(193) *Id.*, *ivi*, p. 111.

(194) *Id.*, *ivi*, p. 109.

(195) *Ibidem*.

sembrava spendibile un simile tipo di argomento. Il mancato riferimento a esse nella Carta fondamentale del Regno, sembrava infatti « avere una seria e attendibile ragione »<sup>(196)</sup>, presentandosi come 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 era valso a determinare, per Orlando, un radicamento per via consuetudinaria del corrispondente potere del Parlamento<sup>(197)</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 allo Stato una connotazione ulteriore, inconferente con le scelte di metodo di Orlando.

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>(198)</sup>. Argomentando diversamente, non si sarebbero solo poste le basi 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>(199)</sup>.

La posta in gioco appariva dunque particolarmente alta; a esser messo in pericolo era infatti uno degli architravi del modello orlandiano, una delle principali risorse teoriche messe in campo per scongiurare tanto il rischio di una legittimazione dello Stato derivante dal plesso multiforme delle esigenze e delle richieste formulate

---

<sup>(196)</sup> *Ibidem*.

<sup>(197)</sup> Così invece, MARTELLI, *Il diritto di inchiesta nelle assemblee parlamentari*, cit., p. 319 e MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 646.

<sup>(198)</sup> ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 110.

<sup>(199)</sup> *Id.*, *ivi*, pp. 109-110.



dalla società degli elettori, dei loro giudizi; quanto l'altro, conseguente, di una (ri)contaminazione del discorso giuridico con riferimenti — la dignità, l'onore, la responsabilità parlamentare — ad esso estranei <sup>(200)</sup>. Peraltro, nulla vietava a Orlando di riferirsi, per contestare la legittimità delle inchieste personali, anche a ragioni di opportunità e di ordine politico e benché dichiarasse, a più riprese, di voler tenere distinti i due piani, il giudizio su tali inchieste finiva inevitabilmente per trainare Orlando verso una ricognizione meno asettica del volto dell'assemblea parlamentare. « Un'assemblea politica — notava — è del tutto disadatta ad adempiere degnamente funzioni di natura giurisdizionale » <sup>(201)</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>(202)</sup>.

Dal suo punto di vista — ecco la risposta 'giuridica' — poteva farsi luogo al giudizio sulla condotta dei membri del Parlamento in un unico caso, nell'ipotesi, cioè, in cui le accuse fossero state rivolte da un deputato all'altro nell'ambito dell'attività parlamentare ed entrambi — accusato e accusatore — 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>(203)</sup>.

A fornire la possibilità di un adeguato inquadramento dogmatico stava 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

---

<sup>(200)</sup> Si tratta di passaggi chiarissimi in ID., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., specialmente pp. 450-451.

<sup>(201)</sup> ID., *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 111.

<sup>(202)</sup> *Ibidem*.

<sup>(203)</sup> *Ibidem*.

le parti, fra le quali questa si agita, consentano nel deferire il giudizio a quel privato che diventa arbitro » (204).

Così delimitato, il potere di inchiesta personale poteva essere ammesso senza troppe difficoltà. Dove a risultare mi 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 — e il Melegari lo aveva già brillantemente notato — come armi di partito: non ebbe infatti difficoltà — lo si è visto adesso — a rilevare una simile evenienza; a preoccupare 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 Assemblea e deputati suscettibile di andare oltre il momento elettorale ed, eventualmente, di scalfirne gli esiti, incrinando il 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 » (205), in entrambi i casi si sarebbe rischiato di dare maggiore risalto al momento politico che a quello giuridico.

Del resto — notava Orlando — molte delle inchieste qualificate come personali non ebbero tale carattere: nei casi Tofano e La Masa, certo, ma anche nella vicenda delle ferrovie meridionali, non si fece infatti questione di valutare l'onorabilità di un deputato; tale questione, piuttosto, risultò connessa e « assorbita da una considerazione più alta e obbiettiva » inerente alla determinazione delle « cause del cattivo andamento di un servizio pubblico » (206). Quelle indagini rientravano quindi, a pieno titolo, nelle inchieste politiche, coinvolgenti il sindacato sull'attività del governo e perciò ricondu-

---

(204) Ivi, p. 112.

(205) MARTELLI, *Il diritto di inchiesta*, cit., p. 311.

(206) ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere d'inchiesta*, cit., p. 107.

cibili alla « funzione ispettiva »<sup>(207)</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>(208)</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 dell'indebita prevalenza delle ragioni di opportunità politica sulle ragioni del diritto. Indubbiamente, era a partire da qui che si apriva il complicato campo delle inchieste politiche e della fisionomia da attribuirsi al 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>(209)</sup>.

---

<sup>(207)</sup> *Ibidem.*

<sup>(208)</sup> *Ibidem.*

<sup>(209)</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 politiche, considerate uno dei portati 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 del problema cruciale sollevato dalle inchieste politiche, vale a dire quello del rapporto tra Assemblea e Gabinetto, rapporto che Orlando ricostruiva 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 di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894<sup>3</sup>, p. 136.



## APPENDICE



---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## PROGETTO DI LEGGE

presentato dal ministro di grazia, giustizia e culti

(PISANELLI)

*nella tornata del 10 giugno 1863*

---

### **Sulle inchieste parlamentari.**

---

SIGNORI! — Quantunque il diritto d'inchiesta abbia soluto destare le apprensioni del potere esecutivo, pure il Governo del Re, ottemperando alle opinioni già prevalse nella Camera dei deputati, e confidente nel senno del Parlamento italiano, non ha stimato rimanersi dal presentare un progetto di legge, del quale aveva soventi la Camera mostrato vivo desiderio.

Ha però creduto il Governo che proponendo una legge sulle inchieste fosse suo obbligo di causare il pericolo che questa legge divenisse argomento di conflitto tra i poteri dello Stato, e che perciò dovesse avere l'unico scopo d'assicurare alle Commissioni d'inchiesta tutti quei mezzi che sono necessari al compimento del loro mandato.

Era senza dubbio necessario assicurare alle Commissioni d'inchiesta i poteri per costringere i testimoni, per ordinare perizie, tutelare la loro dignità, garantire con sanzioni penali le prescrizioni corrispondenti ed indicare i magistrati competenti a pronunziarle.

A questo scopo mirano le disposizioni che il sottoscritto sottopone all'approvazione del Parlamento.

(62)

## PROGETTO DI LEGGE

## VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della nazione

## RE D'ITALIA

## Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta che verranno nominate dalle due Camere del Parlamento nazionale avranno il diritto di chiamare innanzi a sè, ed interrogare tutte le persone sopra i fatti pertinenti alla inchiesta.

Esse potranno, se lo stimano, raccogliere le dichiarazioni secondo le forme designate nel capo 3, libro II del Codice di procedura penale, e dovranno osservare le disposizioni del titolo III, libro III di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti ai magistrati dell'articolo 278 del Codice stesso.

## Art. 2.

Avranno ancora facoltà di disporre accessi o perizie.

## Art. 3.

Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalla Commissione d'inchiesta essere delegati ad uno o più dei suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

## Art. 4.

I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

## Art. 5.

Le tasse per le indennità di testimoni e periti saranno fatte dal presidente del tribunale circondariale del luogo, nel quale la Commissione spedisce il suo incarico, e dove non vi sia tribunale, dal giudice del mandamento.



## Art. 6.

(62)

Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365, n° 5; 367, 368, 369, n° 4; 370, n° 4; 371 e 373.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado.

## Art. 7.

Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari, ai quali la Commissione trasmetterà i processi verbali, gli atti e le notizie opportune.

## Art. 8.

Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

SESSIONE 1863

N° 62-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

composta dei Deputati

FABRIZI G., GIORGINI, GUERRIERI-GONZAGA, DEVINCENZI,  
CHIAPUSSO, PANATTONI, POERIO, DEPRETIS E PIROLI,

sul progetto di legge presentato dal ministro di grazia e giustizia e dei culti

*nella tornata del 10 giugno 1863.*

### **Sulle inchieste parlamentari.**

Tornata del 13 luglio 1863.

SIGNORI! — La necessità di dare alle Commissioni d'inchiesta tutti i mezzi legali, dei quali possano aver bisogno per l'adempimento del loro mandato, è così evidente, come è evidente la lacuna che a questo proposito esiste nella nostra legislazione.

Il difetto di questi mezzi si fa specialmente sentire di rimpetto alle persone, che si credano in caso di fornire utili informazioni, intorno ai fatti sui quali verte l'inchiesta.

Se la Camera è sovrana quando fissa l'oggetto e i limiti dell'inchiesta, se non è da temersi che alle Commissioni uscite dal suo seno possano mancare mai i lumi che le autorità costituite e gli uffizi governativi siano in grado di somministrare, qualora le persone chiamate davanti a loro, o interrogate da loro, ricusino di comparire o di rispondere, non esiste veramente nessuna disposizione di legge, in virtù della quale possano esservi costrette, o siano applicabili al caso le pene per la resistenza, la reticenza e la falsa testimonianza.

(62-A) Il modo più naturale e più ovvio di supplire al difetto sul quale il Governo ha creduto di dover richiamare l'attenzione della Camera, consisteva nell'estendere alle Commissioni d'inchiesta tutte le facoltà e tutte le sanzioni penali, delle quali è munita la potestà giudiziaria, per l'istruzione degli affari che ne dipendono, con questa sola limitazione che qualora le Commissioni intendano valersi di queste facoltà, e profittare di queste sanzioni, debbano anche uniformarsi a tutte le norme che nell'interesse della giustizia come in quello della libertà, ne governano l'esercizio e l'applicazione.

È questo il concetto che informa la proposta del Governo, e che a noi sembra in ogni sua parte accettabile. Senza costringere le Commissioni d'inchiesta a seguire nelle loro investigazioni il procedimento giudiziario, lasciando anzi le Commissioni giudici dei casi nei quali questo procedimento fosse da preferirsi, le disposizioni contenute nella presente legge, mentre danno garanzie sufficienti contro qualunque possibile abuso di potere, provvedono abbastanza perchè una delle più importanti prerogative delle Camere non possa mai rimanere senza effetto.

Per queste ragioni la Commissione ha l'onore di proporvi l'approvazione del progetto di legge, colle lievi modificazioni che ha creduto utile d'introdurvi.

PROGETTO DEL MINISTERO

---

Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta che verranno nominate dalle due Camere del Parlamento nazionale avranno il diritto di chiamare innanzi a sè, ed interrogare tutte le persone sopra i fatti pertinenti alla inchiesta.

Esse potranno, se lo stimano, raccogliere le dichiarazioni secondo le forme designate nel capo 3, libro II del Codice di procedura penale, e dovranno osservare le disposizioni del titolo III, libro III di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti ai magistrati dall'articolo 278 del Codice stesso.

Art. 2.

Avranno ancora facoltà di disporre accessi o perizie.

Art. 3.

Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalla Commissione d'inchiesta essere delegati ad uno o più dei suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

Art. 4.

I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

Art. 5.

Le tasse per le indennità di testimoni e periti saranno fatte dal presidente del tribunale circondariale del luogo, nel quale la Commissione spedisce il suo incarico, e dove non vi sia tribunale, dal giudice del mandamento.

Art. 6.

Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365, n° 5; 367, 368, 369, n° 4; 370, n° 4; 371 e 373.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado.

PROGETTO DELLA COMMISSIONE

---

Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta, nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta, potranno quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a sè, e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le forme stabilite al capo 3, libro II del Codice di procedura penale, osservando, in questo caso, le disposizioni del titolo III, libro III di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice d'istruzione dagli articoli 176, 177, 178, 179 del Codice stesso.

Art. 2.

Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie, e di chiedere comunicazione di atti e documenti.

Art. 3.

*Identico al qui contro.*

Art. 4.

*Identico al qui contro.*

Art. 5.

Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal presidente del tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo incarico, e dove non vi sia tribunale, dal giudice del mandamento.

Art. 6.

Le offese, ecc., *come contro.*

La falsa testimonianza, ecc., *come contro.*

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al di sotto del *maximum*.

**Art. 7:**

Le dette pene saranno applicate dai tribunali ordinari, ai quali la Commissione trasmetterà i processi verbali, gli atti e le notizie opportune.

**Art. 8.**

Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

**Art. 7.**

*Identico al qui contro.*

**Art. 8.**

*Identico al qui contro.*

N. 49 bis.

SESSIONE PARLAMENTARE DEL 1863

## SENATO DEL REGNO

*Relazione dell'Ufficio Centrale, composto dei senatori  
DI CASTAGNETTO, ARRIVABENE, DE FORESTA,  
CEPPI e VIGLIANI sul progetto di legge per le In-  
chieste parlamentari.*

SIGNORI SENATORI,

Il ritardo che occorre nell'esame del progetto di legge sulle *Inchieste parlamentari* del quale si tratta, provenne non tanto dalla sua presentazione al Senato nell'imminenza della proroga di questa sessione, quanto dalla circostanza, che l'Ufficio Centrale chiamato ad esaminarlo, e desideroso di giovare di tutti i suoi lumi intorno ad un oggetto così importante, si trovò privato del concorso di due dei suoi componenti, l'uno dei quali trapassò di questa vita (Falqui-Pes) e l'altro continua ad essere affetto da grave ed ostinata infermità (Miglietti).

## 2

Ora quell'Ufficio trovandosi regolarmente ricomposto per le due surrogazioni fattevi dal nostro Presidente, non tardò maggiormente ad occuparsi del predetto progetto di legge, e dopo quella profonda ed accurata discussione che occorreva per un argomento così grave e delicato, mi diede l'onorevole incarico di riferirvi le impressioni che ne riportò, e le sue conclusioni motivate.

Procurando di compiere a questo mandato nel miglior modo che per me si possa, debbo premettere che l'Ufficio Centrale non esitò nel riconoscere in principio il dritto d'inchiesta in ciascuna delle due Camere, intendendo sotto tale denominazione la facoltà di procurarsi tutte le informazioni che ciascuna di esse reputi necessarie per illuminare il suo voto sopra un oggetto di sua competenza.

Questo dritto d'inchiesta, sebbene non si trovi scritto nel nostro Statuto, debbe ritenersi inerente alle due Camere, in forza del principio generale, per cui ogni Potere che ha da prendere una deliberazione, è in ragione di procurarsi tutti quei lumi che creda necessari per rischiarare la verità, e deliberare con piena cognizione di causa.

Il dritto d'inchiesta parlamentare poi si trova più o meno esercitato presso tutti i Parlamenti, ed anche la nostra Camera Elettiva ha già in proposito dei precedenti ben meritevoli per se stessi di molto riguardo.

Dopo di ciò il vostro Ufficio Centrale non ebbe neppure alcuna difficoltà nel riconoscere, che se in generale è da desiderarsi che ciascuna Camera richiegga e faccia assumere le informazioni che le occorrono sia dall'autorità amministrativa, sia dall'autorità giudiziaria secondo le circostanze, non si può però contendere a ciascuna Camera il dritto di farle assumere direttamente da una Commissione nominata nel suo seno, senza dipendere per ciò da alcun altro intermedio.

3.

Passando quindi all'esame dei mezzi che ora si tratterebbe di dare alle Commissioni d'inchiesta Parlamentare per l'adempimento delle incumbenze che vengano loro affidate, il vostro Ufficio Centrale avrebbe desiderato di conoscere se le Commissioni d'inchiesta già nominate dalla Camera Elettiva, procedendo per mezzo di semplici informazioni in forma di verbale, abbiano incontrato qualche riluttanza o renitenza, siasi avvedute di qualche falsa informazione, o siasi trovate esposte a qualche offesa, locchè non pare sia succeduto, nè possa succedere, ma in vista del complesso delle disposizioni che si contengono nel progetto di legge che cade in esame non ha potuto trattenersi dal timore che si verrebbe ad ingenerare una confusione nei diversi Poteri dello Stato.

All'oggetto però di riconoscere, senza alcuna prevenzione, la consistenza che potesse avere il predetto timore, il quale venne anche rafforzato dalla circostanza che non si trovò altrove l'esempio d'una legge generale sulle inchieste Parlamentari, il vostro Ufficio Centrale prese ad analizzare le singole disposizioni del progetto di legge di cui si tratta rintracciandone tutta la loro portata per poterne prevedere le conseguenze.

Si è anzi creduto di rintracciarne tutta la portata possibile, perchè, sebbene si possa credere che le Commissioni d'inchiesta tanto dell'una quanto dell'altra Camera ne userebbero con molta moderazione, ed il signor Ministro Guardasigilli, presentando egli stesso un progetto di legge assai largo, abbia potuto dire con ragione che egli confida nel senno del Parlamento, egli è però stretto dovere di chi esamina un progetto di legge per dare un preavviso al Senato di fargli notare, non diremo già gli abusi, che al certo non succederanno, ma il massimo uso che se ne potrebbe fare, e gli inconvenienti che potrebbero conseguirne.



## 4

Il progetto di legge che cade in esame non parla della rappresentanza delle Commissioni d'inchiesta Parlamentare, e ben con ragione non si occupò di tale argomento, perchè quanto alla spesa ciascuna Camera ha il suo bilancio, e nel resto può dipendere da ciascuna di esse il dare ai suoi commissari quelle istruzioni che creda più opportune.

Si opinava però nel vostro Ufficio Centrale, ed il referente non tralascierà di accennarlo per dimostrare come siasi discussa ogni cosa, che qualora il Senato in suo particolare avesse a nominare qualche Commissione d'inchiesta, potrebbe raccomandare ai suoi commissari di allontanarsi il meno possibile dalla sede del Parlamento, a costo di chiamarvi gli informanti, di procedere in caso di trasferta senza grande apparato, e senza separarsi, e di astenersi dal ricevere deputazioni, onde non avvenga che i delegati facciano quello che l'art. 30 del nostro Statuto vieta al delegante.

Ma, fatta astrazione da queste cose che dipendono da ciascuna Camera, il progetto di legge del quale si tratta autorizzerebbe le Commissioni d'inchiesta a delegare i loro atti anche *ad uno solo* dei suoi componenti, mentre pure che ogni Commissione debba procedere almeno in maggioranza.

Farebbe poi facoltà alla Commissione, o ad uno o più di suoi delegati di *fare accessi* sotto la quale denominazione viene la visita che fa il giudice al luogo della controversia, ma che coi poteri del Giudice Istruttore comprende la visita domiciliare, per cui la legge esige anche dal giudice ordinario qualche preliminare e qualche cautela.

Si darebbe anche a quelli la facoltà di chiedere *la comunicazione di atti e documenti* senza alcuna distinzione e limitazione espressa, e siccome il diritto di chiedere, per non essere illusorio, porta quello di ottenere, si potrebbe in occasione di una visita

15

riputare lecito il ritirare quel documento, del quale l'amministrazione rifiutasse la comunicazione; mentre ben si sa che i Ministri possono talvolta piú possibilmente e debbono rifiutare o differire anche all'intera Camera la comunicazione di un documento che essa o non insiste per ottenerlo, o volendolo, può ricorrere ad altri mezzi Parlamentari per farselo comunicare.

Potrebbe poi la Commissione od uno o piú de'suoi componenti da essa subdelegati, chiamare a sè tutte le *persone* indistintamente che credano atte a fornire le informazioni, ed interrogarle *sotto il vincolo del giuramento quante volte lo credano opportuno*, e così qualunque funzionario pubblico, non esclusi i ministri, i militari di qualunque grado potrebbero non solo essere distolti dalle loro funzioni, e dal loro posto, senza permesso, ed anche all'insaputa dei loro superiori, e posti nella circostanza di svelare, senza un riconosciuto motivo d'ordine pubblico, anche le intime confidenze del loro servizio, con pregiudizio dell'indipendenza e della responsabilità ministeriale.

Se poi la persona citata per mezzo d'uscire non si presentasse nel giorno indicato, o non giustificasse alcun legittimo impedimento, la Commissione d'inchiesta od uno o piú de'suoi delegati potrebbero *convertirsi in giudice istruttore*, e senza sentire alcun ministero pubblico ai termini dell'art. 176 del Codice di procedura criminale, che pur si tratterebbe di applicare, condannarla all'ammenda di cui in esso, ed ordinare la sua comparizione *col mezzo della forza pubblica*.

Dal potersi poi la Commissione d'inchiesta Parlamentare, od uno o piú de'suoi delegati convertire così in autorità giudiziaria *quante volte lo credano opportuno* si dedusse la logica, ma ben grave conseguenza, che la falsa testimonianza o perizia, la reticenza o

## 6

la renitenza a deporre, la subornazione ed instigazione alla falsa testimonianza o perizia, costituiscano altrettanti reati, che si vorrebbero bensì soltanto puniti colla pena del falso in materia civile, ma con aggravamento di pena, e poi sottoporre indistintamente al giudizio delle Corti d'assise con altro spostamento di giurisdizione.

Finalmente nel progetto di legge di cui si tratta non vedesi risolto il dubbio se le Commissioni d'inchiesta Parlamentare debbano o non cessare, o sospendere le loro funzioni nell'intervallo delle sessioni o della loro proroga. dubbio che si è già sollevato altrove, e per cui si potrebbe addurre la convenienza di giovare per le inchieste delle vacanze parlamentari, ma il vostro Ufficio Centrale credo che questo dubbio si dovrebbe all'occorrenza risolvere in senso affermativo, per non impingere nella prerogativa Reale, lasciando funzionare la frazione di una Camera nel tempo in cui le due Camere debbono cessare.

Allo stato di questa analisi che potrà bensì dirsi severa, ed anche lontana dal verificarsi in qualche parte, ma che pur non sembra contenere cosa alcuna a cui non possa portare il progetto di legge di cui si tratta, il vostro Ufficio Centrale non ha potuto a meno di confermarsi nel pensiero che, facendo anche astrazione da alcuni dei notati eccessi, ai quali si potrebbe riparare con appositi emendamenti, egli è il principio al quale s'informa tutto il progetto di legge che presenta la più grande difficoltà, introducendo non poca confusione nei diversi Poteri dello Stato.

Lo stesso signor Ministro Guardasigilli, nella relazione che accompagna il progetto di legge, dichiarava che si tratta di estendere alle Commissioni di inchiesta tutte le facoltà, e tutte le sanzioni penali, delle quali è munito il potere giudiziario, con quelle limitazioni che nell'interesse della giustizia e della libertà ne governano l'esercizio.

Ma oltracchè non si scorge quali limitazioni si siano introdotte nell'istruttoria, vuolsi ritenere che l'autorità giudiziaria non procede nelle forme penali salvo che vi sia la prova di un reato in genere e qualche indizio di reità, e trovasi armata di mezzi speciali, perchè mira a tutelare interessi d'ordine pubblico, e di sicurezza generale. mentre le inchieste Parlamentari mirano a rischiarire cose amministrative o politiche e così di altra sfera. e presentandosi nel corso delle medesime qualche oggetto che possa condurre a fini penali, si dovrebbe rimmetterlo all'autorità giudiziaria competente, onde non avvenga che chi non è chiamato a giudicarne, pregiudichi per avventura colla sua istruttoria i mezzi di prova o di difesa, anticipi sul giudizio, venga ad esercitare qualche pressione, ed infligga già qualche macchia a chi non sia poi per riconoscersi colpevole.

Il solo mezzo che non si potrebbe contendere alle Commissioni d'inchiesta parlamentare, quando ne fosse riconosciuto il bisogno, sarebbe quello di comminare e fare infliggere all'occorrenza qualche pena pecuniaria, a chi chiamato per darle informazioni, con quei risguardi che può esigere l'andamento del pubblico servizio, non si curasse di presentarsi, o presentandosi tendesse ad indurle in inganno.

Ma non è il caso di cercare di ridurre il progetto di legge a tali proporzioni, mentre non risulta che ve ne sia il bisogno, ed il vostro Ufficio Centrale temerebbe quasi di far torto al Parlamento credendo che possa venir meno nel pubblico l'ossequio e la deferenza ai suoi Delegati.

Già si accennò, ed ora conviene spiegarlo maggiormente, che non abbiamo potuto trovare presso altre nazioni l'esempio di una legge generale sulle inchieste Parlamentari sebbene una di esse siasi ripetutamente provata a farla.

Di fatti, senza parlare dell'Inghilterra ove il luogo

## 8

uso della libertà in armonia collo spirito pubblico, fa sì che si proceda largamente alle inchieste (che ora hanno però quasi sempre un carattere amministrativo) senza ingenerare alcun urto o confusione nei poteri dello Stato; senza parlare della Francia ove le inchieste parlamentari vennero forse troppo avversate quando si potevano chiedere, abbiamo potuto riconoscere che nel Belgio, ove l'art. 40 della Costituzione sanzionò espressamente il diritto d'inchiesta nelle due Camere, già venne ripetutamente scartata l'idea di provvedervi con una legge generale.

Nel 1831 la Commissione d'inchiesta nominata per informare sulle cause dei disastri avvenuti in quel Regno presentò un progetto di legge sulle inchieste, per cui avrebbe potuto fare uso di varie facoltà competenti al potere giudiziario.

Molti avversarono quel progetto di legge pel motivo singolarmente che avrebbe potuto produrre una confusione nei Poteri dello Stato, pochi presero a sostenerlo apertamente, e dopo una discussione che durò tre giorni venne rifiutata a grande maggioranza la sua presa in considerazione nel giorno 3 dicembre di quell'anno.

Nel 1859 trattandosi di nominare una Commissione d'inchiesta sulle elezioni del circondario di Lovanio si presentò un progetto di legge con tali disposizioni che corrispondono sostanzialmente a quelle del progetto di legge del quale ora si tratta, e si tentò nuovamente di dargli il carattere di legge generale, ma questo tentativo fu scartato, e la Commissione d'inchiesta fu istituita, e munita anche dei poteri giudiziari nominativamente per quelle elezioni.

Ora, oltrechè non venne sinora ammessa nel Belgio una legge generale sulle inchieste Parlamentari, ben si sa che la Costituzione di quel Regno diversifica nelle sue basi dalla nostra, anche in ordine al

Potere giudiziario, il quale non ha neppure sulle elezioni politiche quelle attribuzioni che sono portate dagli art. 190, 191, 192 e 193 del nostro Codice penale del 1859, e che stanno dirimpetto al diritto d'inchiesta della nostra Camera Elettiva in materia di elezioni, cosicchè quella legge speciale del Belgio non può trarsi presso noi ad alcuna conseguenza.

Non sfuggi al vostro Ufficio Centrale che la Camera dei Deputati potrebbe anche all'occorrenza ordinare un'inchiesta per l'esercizio del diritto che conferisce l'articolo 17 del nostro Statuto di accusare i Ministri del Re, e di tradarli innanzi il Senato quale alta Corte di giustizia chiamata a giudicarli dall'art. 36 dello stesso Statuto; ma queste attribuzioni speciali non abbisognano di alcuna legge pel loro esercizio, e ciascuna Camera, ove lo stimi, può provvedervi per mezzo di regolamento in quanto la concerne.

Se la Camera dei Deputati stimasse fare per ciò qualche Regolamento, il Senato vedrà se sia il caso di fare il suo, che venne probabilmente differito per le difficoltà che presenta la sua formazione, e che già vennero riconosciute altrove a segno che si preferì di adottare all'occorrenza in pratica le regole, gli usi e quei mezzi di azione che diventano tanti precedenti per cui si viene a formare la relativa giurisprudenza.

Finalmente il vostro Ufficio Centrale non tralasciò di prevedere che molte cose si possono dire a sostegno del progetto di legge di cui si tratta, invocando il favore della libertà, lo sviluppo delle nostre istituzioni, e la confidenza che si debbe avere nelle maggioranze parlamentari, ed è questo certamente il lato più gradevole della questione che noi vorremmo anche poter propugnare senza lasciar luogo ad inconvenienti che sono sempre gravi quando possono alterare quel mirabile congegno ed equilibrio che forma il pregio dei Governi Costituzionali.

10

Ma il vostro Ufficio Centrale a fronte di un progetto di legge informato a principii che potrebbero indurre una grande confusione nei Poteri dello Stato ha dovuto riconoscere che conveniva armarsi di qualche coraggio per venirvi a proporre, come deliberò a voti unanimi, di rifiutargli la vostra approvazione.

Torino. 25 maggio 1864.

**CEPPI, relatore.**

*Per la più facile intelligenza della Relazione si unisce il Progetto di legge di cui si tratta, quale venne presentato colla relazione del Ministro che lo procede.*

---

*Progetto di legge sulle INCHIESTE PARLAMENTARI presentato al Senato dal Ministro di grazia e giustizia (Pisanelli) nella tornata del 28 luglio 1863, adottato dalla Camera elettiva il 23 stesso mese (Vedi stampati. num. 62 e 62 A).*

#### SIGNORI SENATORI.

Lo scopo cui mira il progetto di legge che ho l'onore di presentarvi si è quello di assicurare alle Commissioni d'inchiesta tutti quei mezzi che sono necessari al compimento del loro mandato.

Messa la necessità di dover interrogare testimoni, adoperar periti e per ogni miglior via indagare il vero, era mestieri provvedere ai modi di ciò fare di costringere coloro che si mostrassero reticenti o renitenti e di punirli quante volte deponessero il falso.

Il Governo ha creduto che estendendo alle Commissioni d'inchiesta tutte le facoltà e tutte le sanzioni penali delle quali è munito il potere giudiziario potesse agevolmente raggiungersi lo scopo, con quelle limitazioni che nello interesse della giustizia o della libertà ne governano lo esercizio.

Questo progetto fu adottato dalla Camera dei deputati nella tornata del 23 corrente e mi auguro che voglia trovare favorevole accoglimento anche dal Senato.



12

## PROGETTO DI LEGGE

## Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta, nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale, nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta, potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare davanti a sè, e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le forme stabilite al capo 3, libro II, del Codice di procedura penale, del 20 novembre 1859, osservando, in questo caso, le disposizioni del titolo III, libro III di detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice di istruzione dagli articoli 176, 177, 178, 179 del Codice stesso.

## Art. 2.

Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie, e di chiedere comunicazione di atti e documenti.

## Art. 3.

Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalla Commissione d'inchiesta essere delegati ad uno o più dei suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

## Art. 4.

I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei tribunali ordinari.

## Art. 5.

Le indennità dovute ai testimoni e periti saranno liquidate dal presidente del tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo incarico, e dove non vi sia tribunale, dal giudice del mandamento.

**Art. 6.**

Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259; 262, 264, 265 e 266 del codice penale del 20 novembre 1859. La falsa testimonianza o perizia, la reticenza o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia, saranno punite a seconda degli articoli 364, 365 n. 5; 367, 368, 369 n. 4; 370 n. 4; 371 e 373, quando accolga le dichiarazioni secondo le forme giuridiche.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al di sotto del *maximum*.

**Art. 7.**

Le dette pene saranno applicate dalle Corti di Assisie.

**Art. 8.**

Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta sovra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito.

**Art. 9.**

Gli articoli del codice penale e di procedura penale da osservarsi a tenore della presente legge dovranno essere pubblicati nelle provincie toscane insieme con la medesima.

*Il Presidente*  
**G. B. CASSINIS.**

N. 49 ter.

SESSIONE PARLAMENTARE DEL 1863

## SENATO DEL REGNO

### EMENDAMENTI

*al Progetto di legge sulle Inchieste Parlamentari  
proposti dal senatore Vacca*

All'art. 1 del progetto.

1° Dopo le parole: *Le commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento,* aggiungere le parole seguenti: *Nei casi, e nei limiti che rientrano nell'esercizio dei poteri costituzionali.* Dopo le parole dell'articolo medesimo: *interrogare le persone atte a fornirle,* aggiungere le parole seguenti: *secondo le forme sommarie ed economiche proprie delle inchieste amministrative:* sopprimere tutte le rimanenti parti dell'art. 1.

Sull'art. 2 del progetto.

2° Aggiungere le parole seguenti: *salvo il caso di documenti diplomatici, o di atti di eccezionale inte-*

*resse politico: nel qual caso ove si opponga dal potere esecutivo rifiuto alla richiesta della commissione, sarà fatta relazione alla Camera che ordinò l'inchiesta perchè deliberi.*

3° All'art. 5 aggiungere un secondo alinea formulato così:

*Apparterrà del pari al Presidente del tribunale circondariale la facoltà d'infliggere multe contro i testimoni renitenti o spedire contro i medesimi mandati di comparizione.*

4° Sopprimere nel 1° paragrafo dell'art. 6 le ultime parole: *quando accolga le dichiarazioni secondo le forme giuridiche.*

Sopprimere il 2° paragrafo dello stesso art. 6.

5° Sopprimere l'art. 7.

—

*Emendamento all'art. 1°  
proposto dal senatore Cadorna.*

Sopprimere le parole *secondo le forme stabilite, ecc.* fino al fine dell'articolo, e sostituirvi un' alinea in questi termini:

« I testimoni che si rifiutassero di ottemperare a questa chiamata, potranno essere tradotti avanti la Commissione. »

N. 49 quater.

---

SESSIONE PARLAMENTARE DEL 1868

---

## SENATO DEL REGNO

---

*Emendamenti presentati dai senatori CADORNA e VACCA all'Ufficio Centrale per la legge sulle inchieste parlamentari in seguito al rinvio della medesima all'Ufficio stesso ordinato dal Senato.*

I sottoscritti si fanno un debito di presentare all'Ufficio Centrale del Senato, incaricato dell'esame del disegno di legge sulle inchieste parlamentari, gli emendamenti letti nell'adunanza dell'Ufficio stesso del 13 corrente, alla quale ebbero l'onore di intervenire, fra essi concordati, e posti ora in confronto collo schema votato dall'altra Camera, aderendo in ciò al desiderio dell'Ufficio medesimo. Trattandosi di emendamenti che formano il soggetto del rinvio fatto dal Senato del presente progetto all'Ufficio Centrale, i sottoscritti stessi volgono preghiera all'Ufficio perchè, ove non credesse opportuno di accettare codesti emendamenti, gli piaccia di unirli come allegato alla

2

sua relazione, insieme alle presenti note colle quali essi mirano a dar ragione delle loro proposte.

I proponenti procurarono di scostarsi il meno che fosse possibile dalla redazione del progetto ministeriale, nell'atto che portavano al medesimo modificazioni dirette a restringere entro i limiti della più stretta necessità i mezzi di azione delle Commissioni d'inchiesta, ed a togliere il soggetto delle obbiezioni che contro il medesimo si sollevarono nella discussione generale.

Il concetto generale della legge modificata secondo la qui unita proposta sarebbe il seguente, cioè:

1° Ridurre a soli due i mezzi delle inchieste parlamentari, cioè alle informazioni per testimoni, e per documenti;

2° Assicurare e guarentire l'uso di questi mezzi con sanzioni più miti di quelle del progetto ministeriale, e più consentanee alla natura delle inchieste, ma pur sufficienti a renderne l'uso efficace;

3° Escludere ogni riferimento al codice di procedura penale sul modo di procedere, ed escludere del pari le disposizioni giurate.

4° Per la repressione dei reati e di offesa alle Commissioni d'inchiesta, od ai suoi membri, assimilare i mandatarii di un ramo del Parlamento a qualsivoglia altra autorità;

5° Lasciare ai giudici ordinarii, a norma delle loro ordinarie competenze, il giudizio per l'applicazione delle pene;

6° Limitare le disposizioni di questa legge alle sole relazioni tra le Commissioni d'inchiesta ed i cittadini, mantenendo rigorosamente le relazioni tra le Commissioni ed il potere esecutivo nello stato fissato dallo Statuto; e prevedere ad alcuni altri casi speciali di inapplicabilità della legge stessa;

7° Provvedere ai casi di simultanea istruzione parlamentare e giudiziaria sugli stessi fatti;

## 3

8° Escludere la possibilità, che le inchieste potessero mai trarsi a conseguenze giudiziarie;

9° Lasciare a ciascuna Camera il diritto di limitare per ciascun caso le facoltà delle Commissioni d'inchiesta entro confini ancora più ristretti di quelli della presente legge;

10° Risolvere il dubbio sui poteri giudiziari delle due Camere in dipendenza degli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto; ma toglierlo in tal modo, che l'attribuzione dei detti poteri risultasse essere una conseguenza dello Statuto stesso, e non della presente legge.

Premessi questi cenni generali i sottoscritti si credono in debito di soggiungere qualche osservazione per ciascuno dei proposti articoli.

Nell'art. 1. degli emendamenti si è tolta tutta la parte del progetto ministeriale che contiene i riferimenti al Cod. di Procedura penale, non già perchè i sottoscritti credano che un atto fatto colle materiali forme giudiziarie da autorità non giudiziaria, ed a scopo non giudiziario, costituisca un atto giudiziario ed una invasione delle attribuzioni giudiziarie; ma per altre ragioni. Essi credono, che le forme del procedimento, in quanto non importino sanzioni penali, o modificazioni di un diritto debbano essere stabilite da ciascuna Camera in forza dell'art. 61 dello Statuto, e che la legge non debba perciò intervenire per toglier loro quella libera facoltà, che a ciascuna di esse lo Statuto ha accordata. — Tolto il riferimento agli articoli del Codice di Procedura penale, era però mestieri di accordare una facoltà, senza di cui il diritto di esaminare sarebbe illusorio, e che non può a parere dei sottoscritti essere sancita che con legge. Tale è la facoltà di far tradurre avanti la Commissione i testimoni renitenti, la quale si è ristretta al solo scopo di *esaminarli*, onde escludere da questa coazione ogni carattere penale, e di giustizia punitiva. —

## 4

Essendosi poi escluse le deposizioni giurate, mediante l'ommissione dei riferimenti al Cod. di Procedura penale, si è adottata una formola sufficientemente vincolante per se stessa, e che apre l'adito alle sanzioni penali che l'attuale legislazione stabilisce per le deposizioni non giurate. L'uso però di questa formola per ricevere le informazioni si è lasciato in facoltà delle Commissioni, acciocchè non ogni deposizione andasse soggetta a sanzioni pecali.

Coll'art. 2. degli emendamenti si sono fatte due importanti variazioni al progetto ministeriale. La prima consiste nella esclusione della facoltà di fare accessi; l'altra nella ommissione di accennare le perizie. — L'ommissione della facoltà di fare accessi fu fatta onde togliere una delle maggiori difficoltà che eransi mosse al progetto ministeriale, e perchè questa facoltà non è strettamente necessaria per ogni inchiesta, come lo è il diritto di informarsi con testimonii, e con documenti. Sonvi, invero, delle inchieste per le quali il diritto di fare accessi è assolutamente indispensabile; tali sono le inchieste commerciali, ed industriali; tale sarebbe una inchiesta sul lavoro dei fanciulli nelle fabbriche, o sulla salubrità delle medesime. Le quali inchieste sarebbero impossibili senza il diritto di accedere alle fabbriche stesse. Ma mirando noi a facilitare l'accoglimento di questo progetto di legge, e confidando nelle prove della esperienza, pensiamo che a ciò potrà provvedersi a misura, che se ne presenterà il bisogno, ampliando la presente legge.

Il diritto di informarsi per relazione (di periti ci parve dovesse essere escluso, perchè non fosse necessaria a tal fine una prescrizione di legge, e perchè inoltre non ci parve opportuno lo esprimerlo. In vero non è a dubitarsi, che i periti convenientemente retribuiti non mancheranno mai alla Commissione; massime che l'ufficio del perito si differenzia assai da quello di un testimonio, nè può offrire le stesse



## §

cause di renitenza, che facilmente si verificano in un testimonio.

Ci parve poi poco conveniente l'ammettere l'obbligo di fare una perizia, la quale importerebbe l'obbligo di esporre un apprezzamento, od un giudizio, a differenza del testimonio, che non può essere chiamato che a deporre su fatti che siano a sua notizia, come è letteralmente proposto all'art. 1°.

Da ciò però non segue, che il perito il quale abbia volontariamente accettato l'incarico dalle Commissioni d'inchiesta non sia obbligato a riferire secondo verità, e che, non facendolo, esso non debba andar soggetto a sanzioni penali. Egli è perciò, che anche ai periti fu coll'art. 1° esteso l'uso della formula indicata nei testimonii.

Ci parve poi opportuno di sopprimere l'articolo 3° del progetto ministeriale, che autorizza la delegazione dei poteri della Commissione ad uno o più de'suoi membri, e di alcuni atti agli ufficiali di polizia giudiziaria. Questa disposizione parve ad alcuni esorbitante nella sua prima parte; a noi non pare necessaria. Dappoichè ciascuna Camera ha facoltà di comporre le Commissioni d'inchiesta di quel numero di individui, che crede più opportuno, è manifesto, che essa può nominare una Commissione di 9 membri, e dare il carattere di Commissione per certi determinati atti anche a tre soli fra di essi, nel modo stesso che avrebbe potuto nominare una Commissione di tre soli individui.

Una disposizione di legge che limitasse questo potere delle Camere non sarebbe praticamente efficace, epperò ci parve più conveniente l'ommettere ogni disposizione a questo riguardo. Cotesta omissione però varia affatto le conseguenze che deriverebbero dall'art. 3° del progetto ministeriale. Secondo questo articolo sarebbe in balia della Commissione stessa di scindersi in più parti; per l'opposto, tolto

## 6

questo articolo, le Commissioni non possono da loro stesse operare che in maggioranza; e la sola Camera delegante dando ad una frazione della Commissione il carattere ed i poteri di una vera Commissione in tutto, od in parte, può per tal modo porre una frazione della Commissione in grado di usare delle facoltà accordate dalla presente legge. In sostanza le Commissioni dovranno sempre agire in corpo, salvo una contraria speciale autorizzazione della Camera delegante. Che se è mestieri aver fiducia in ciascuna Camera per la determinazione del numero dei membri di ciascuna Commissione, noi non vediamo il perchè, nè il come si possa logicamente, ed anche praticamente negar loro la medesima fiducia per la detta autorizzazione di agire anche separatamente, la quale non è più importante del diritto di comporre le Commissioni stesse di pochissimi membri.

Rispetto agli ufficiali di polizia giudiziaria ci parve più conveniente il lasciar dipendere la delegazione dal libero accordo del delegante e del delegato, che non l'imporre a questo l'obbligo di accettare la delegazione per oggetti estranei alle proprie attribuzioni. Una sola cosa crediamo opportuno di far notare, ed è, che a nostro avviso queste delegazioni debbonsi il più che sia possibile evitare, trattandosi dell'esercizio di attribuzioni costituzionali estranee al delegato, e che questa cautela ci appare tanto più necessaria dappoichè il delegato agendo non per autorità propria, ma pei poteri del delegante, non potrebbe procedere che colle forme prescritte dalla presente legge, epperò non colle forme del Codice di procedura penale o con altra qualsivoglia.

L'art. 3° degli emendamenti modifica l'art. 4° del progetto ministeriale nel senso, che converte l'obbligo di far eseguire le citazioni col mezzo degli uscieri dei tribunali ordinarii nella facoltà fatta alle Com-

7

missioni di servirsene. Questa variazione fu consigliata dal pensiero di lasciar libera a ciascuna Camera la facoltà di far eseguire le intimazioni con ufficiali designati nel proprio regolamento relativo alle inchieste.

Coll' art. 4 degli emendamenti si dà alle Commissioni stesse d'inchiesta l'incarico di liquidare le indennità dovute ai testimoni invece di deferire questa liquidazione all'autorità giudiziaria, come si propone nell'art. 5° del progetto ministeriale.

Inoltre si stabilisce, che la liquidazione suddetta verrà fatta sull'istanza dei testimoni stessi. La prima variazione fu dettata dal desiderio di mantenere l'autorità giudiziaria affatto estranea a tutto ciò che riguarda le inchieste; e la seconda dalla considerazione che buona parte dei testimoni sentiti nelle inchieste parlamentari probabilmente non domanderebbe alcuna indennità. Il montare dell'indennità crediamo poi debba essere in massima stabilito da ciascuna Camera col suo regolamento.

Si è conservato nell'art. 5° degli emendamenti tutta la prima parte dell'art. 6° del progetto ministeriale che sancisce le pene per le offese contro i membri delle Commissioni, essendochè in questo articolo si sanciscono le stesse pene dal Codice stabilite per le offese contro qualsivoglia autorità; nè ci pare che possa imputarsi di eccesso una prescrizione, che dà ai delegati di una Camera la tutela, che il Codice penale concede ai Giudici di mandamento, ed anche ad ufficiali pubblici ed agenti degli Ordini inferiori nell'amministrazione.

Il primo capoverso dell'art. 5° degli emendamenti porta più radicali mutazioni al capoverso corrispondente dell'art. 6° del Ministero.

Il progetto ministeriale coi primi sette articoli del Codice penale da esso citati applica ai testimoni nelle inchieste, ed ai periti le pene gravi dal Codice

8

minacciate alle false testimonianze di un testimone deponente con giuramento. Tolto il giuramento noi proponiamo di applicare solo le pene che lo stesso Codice sancisce per i testimoni che depongono senza giuramento, le quali sono ancora abbastanza gravi per garantire la veracità delle deposizioni, e delle perizie. Senonchè anche queste pene non sarebbero, secondo la nostra proposta, applicabili, che nel caso che le deposizioni siansi accolte colla formola specificata nell'articolo 1°, il che ci parve opportuno di stabilire, onde lasciar luogo ad esami e perizie fatti con minori solennità e guarentigie, ove queste non si reputino necessarie.

Aggiungemmo poi il secondo capoverso dell'articolo stesso degli emendamenti per istabilire una sanzione anche contro chi si rifiuti di presentare i documenti di cui sia stato richiesto, ed a tal fine proponiamo che a cotesti sia applicata la stessa pena che il Codice minaccia al testimone, che dovendo essere esaminato senza giuramento, rifiuti di presentarsi. Finalmente si è eliminato l'ultimo capoverso dello stesso articolo 6° del Ministero prescrivente un aumento alle pene stesse del Codice penale, il quale aumento non ci parve necessario, e sconvolgeva per altra parte le disposizioni, ed i criterii del Codice in tal fatta di reati.

Coll'articolo 6° degli emendamenti proponiamo di deferire ai Tribunali ordinarii, secondo le ordinarie regole di competenza, l'applicazione delle pene, che dall'articolo 7° del Ministero era attribuita alle Corti d'Assisie. Fu nostro avviso, che la proposta ministeriale potesse da buone e valide ragioni essere giustificata; però, a petto delle ripugnanze che si sono manifestate, ci parve che, mantenendo le ordinarie giurisdizioni, si potesse conseguire il doppio bene, di tutelare la regolare applicazione delle pene, e di togliere uno degli ostacoli incontrati da questo progetto.

## 9

L'articolo 7° degli emendamenti è una aggiunta al progetto ministeriale, ed ha per iscopo di determinare tutti i casi ne' quali la presente legge non può essere applicata o per ragioni derivate dalle qualità delle persone, o dal rispetto alla indipendenza costituzionale del Potere Esecutivo. Il N. 1° di questo articolo eccettua dall'applicazione della presente legge i Deputati sulle elezioni dei quali volgesse l'inchiesta. Questi non essendo ancora rivestiti della qualità di Deputati dovevano essere tutelati con una speciale disposizione giustificata dalla convenienza di tenerli estranei, almeno quanto ai mezzi coattivi, ad un'inchiesta che personalmente li riguarderebbe.

Il N. 2 prescrive un'altra eccezione al fine di impedire, che chi figuri come accusato in un processo giudiziario possa essere chiamato come testimonia in un'inchiesta parlamentare, e possa essere posto nella necessità di accusare sè stesso sotto la sanzione di gravi pene.

Il N. 3 ha per iscopo di applicare una norma del diritto comune per la quale chi ha stretti vincoli con colui che non può essere esaminato come parte principale, non debba essere posto nella dura necessità di violarli con un'accusa. Finalmente il N. 4 assicura al Potere Esecutivo, e ad ogni agente del medesimo, senza distinzione alcuna, quell'indipendenza che gli compete a termini dello Statuto. Noi non crediamo che una tale prescrizione fosse necessaria, essendochè nessuna disposizione di legge possa riputarsi incostituzionale, nè possa in siffatto modo applicarsi, se apertamente nol dicano le sue parole; nè alcuna espressa disposizione del progetto ministeriale avrebbe potuto autorizzare una simile interpretazione. Ma essendosi sollevate delle difficoltà a questo riguardo ci parve fosse prezzo dell'opera di chiarire il dubbio, che fu sollevato. Senonchè trovandosi l'azione delle Commissioni d'inchiesta arrestata nel compimento del

## 40

proprio mandato dal rifiuto di un agente del Potere Esecutivo inferiore ad un Ministro, volemmo che la responsabilità di questo rifiuto rimontasse sino al Ministro stesso, acciocchè fosse possibile recare la questione in Parlamento, onde vi venisse dibattuta e sciolta nei modi costituzionali e parlamentari. Perciò proponemmo, che l'agente subalterno debba giustificare il proprio rifiuto di ottemperare alla richiesta della Commissione con un ordine scritto del Ministro stesso da cui dipende, al qual fine gli concediamo un termine di tempo sufficiente a procurarselo.

Coll'art. 8 facciamo un'aggiunta all'art. 8 del progetto del Ministero, col quale nella materia delle inchieste sopra elezioni si sospende l'istruttoria giudiziaria finchè la Camera abbia pronunziato. Il principio che domina questo articolo non ci parve contestabile; ma credemmo dovesse assoggettarsi ad alcune eccezioni. Gli stessi fatti di broglio elettorale possono condurre all'applicazione di una pena per opera del Potere Giudiziario, ed allo annullamento di un'elezione per voto della Camera elettiva. Se si lasciasse luogo all'istruttoria simultanea sugli stessi fatti, l'azione di ambedue i poteri potrebbe facilmente esserne intralciata, ed anche elisa. Dovendosi perciò di necessità sospendere una delle due istruttorie, non par dubbio, che debba darsi la precedenza all'istruttoria parlamentare, siccome quella che ha per iscopo l'integrazione della Camera stessa, nel mentre l'istruttoria giudiziaria mira solo alla punizione di uno speciale reato. A ciò si aggiunge che le sessioni parlamentari non durando che pochi mesi, la sospensione dell'inchiesta equivarrebbe talvolta all'impossibilità di deliberare sull'elezione; oltrecchè, con un contrario sistema, avverrebbe che spesso l'autorità giudiziaria, e non la Camera pronunzierrebbe in fatto sull'elezione.

Che se è da evitarsi assolutamente che una ele-

44

zione possa essere approvata od annullata dalla Camera dopo una sentenza di un Magistrato che avesse per l'opposto assolto e condannato il Deputato eletto, è altrettanto a cansarsi il pericolo, che un Deputato la cui elezione sia stata dalla Camera approvata, possa essere dai Tribunali condannato per fatti di broglio, che avrebbero resa nulla la di lui elezione. Egli è perciò che aggiungeremo la disposizione per la quale il Deputato la cui elezione sia stata approvata non può essere tradotto in giudizio per fatti di broglio relativi alla elezione stessa.

Tre eccezioni proponiamo poi alla sospensione del procedimento per parte dei Tribunali. La prima è quando i fatti di broglio si connettano ad un procedimento giudiziario per reati comuni, essendochè la detta eccezione sia consigliata non tanto dalla maggiore importanza della materia, quanto da che l'oggetto principale del procedimento non siano stati gli stessi brogli, di cui debbe pur occuparsi la Camera, ma sibbene altri reati di natura diversa. La seconda eccezione che proponiamo si verifica nel caso che la Camera stessa cui questa legge accorderebbe una precedenza, vi rinunziasse espressamente al fine di ottenere dal giudiziario procedimento quei maggiori lumi che riputasse in un caso speciale utili alle proprie deliberazioni. La terza eccezione è nel caso che la Camera essendo sciolta prima che deliberi sui risultati dell'inchiesta, non possa perciò più deliberare neppure in avvenire.

L'altra aggiunta fatta al progetto ministeriale col l'art. 9 degli emendamenti, potrebbe, come a noi pare, sembrar superflua, non essendo possibile in diritto alcun dubbio sul punto che i risultati di un'inchiesta parlamentare fatta da autorità, non giudiziaria, ed a scopo non giudiziario, non possono invocarsi in un giudiziario procedimento: ma poichè delle obiezioni furono sollevate anche a questo riguardo, ci parve

12

opportuno il toglierne la possibilità con una espressa disposizione.

L'art. 10 degli emendamenti è pure un'aggiunta al progetto ministeriale. Esso ha per iscopo di non attribuire direttamente alle Commissioni d'inchiesta tutte le facoltà sancite colla presente legge, lasciando a ciascuna Camera e per caduna inchiesta il modo di limitare l'uso di queste facoltà, o di talune di esse. Per tal modo si provvede a che per ciascuna inchiesta i mezzi di effettuarla siano regolati a norma delle particolari circostanze e necessità della medesima, purchè sempre entro i limiti della presente legge.

L'art. 11 degli emendamenti costituisce pure una aggiunta, che ci parve necessaria ad impedire, che questa legge potesse mai essere considerata siccome limitante i maggiori mezzi di azione che in taluni casi spettano a ciascuna delle due Camere in forza dello Statuto. Attribuzioni giudiziarie sono rispettivamente affidate alle due Camere dagli art. 36, 37 e 47 dello Statuto, ed essendovi già leggi sancite che regolano l'esercizio dell'autorità giudiziaria, come sono i Codici penale e di procedura penale, è evidente che, dacchè una delle due Camere debba esercitare un'attribuzione giudiziaria, le competono tutti i diritti che spettano all'Ordine giudiziario nei procedimenti penali, per ciò solo che essa è, in tal caso, autorità giudiziaria per eccezione. In ciò si differenzia poi l'attribuzione di fare inchieste dalle attribuzioni veramente giudiziarie, che per queste ultime essendovi già leggi che regolano questa materia, anche per quei soggetti per cui è necessaria una legge, non occorre di farne una appositamente. Nel mentre non essendovi alcuna legge che regoli l'istruzione delle inchieste, una legge nuova è necessaria per quelle materie sulle quali, a termini dello Statuto, non si può provvedere che con legge.



13

In conseguenza delle premesse considerazioni, noi proponiamo che il diritto di usare, nei casi dei citati articoli dello Statuto, dei mezzi giudiziari, sia riconosciuto colla presente legge, non già come un diritto dalla medesima creato, ma sibbene come una conseguenza dello Statuto stesso, che sarebbe dalla legge dichiarata allo scopo di togliere ogni possibile dubbio.

Eguale all'art. 9 del Ministero è l'art. 12 degli emendamenti, che provvede alla pubblicazione nella Toscana degli articoli citati in questa legge del Codice penale; aggiungiamo solo che la pubblicazione di essi nella Toscana si fa soltanto per gli effetti della presente legge.

I sottoscritti pensano, che se il Senato non ha finora in nulla pregiudicato la questione relativa alla estensione che debba darsi alla presente legge, abbia però, mediante il rinvio degli emendamenti all'Ufficio Centrale, dimostrato che una legge, allo stato attuale delle cose, intende di farla, essendochè il formale rifiuto che era stato proposto dall'Ufficio Centrale fosse esclusivo della presa in considerazione di qualsivoglia emendamento.

Ora, dovendosi fare una legge sulla materia, non è possibile il provvedere a ciò senza ammettere l'esame dei testimoni e dei documenti, nei rapporti tra le Commissioni d'inchiesta ed i cittadini, e senza garantire questi diritti con sanzioni penali. Una legge, che ammettendo il diritto di inchiesta, dicesse, in sostanza, al Parlamento, che farà le inchieste, *se potrà*, non ci parrebbe degna di questo nome, epperchè la crediamo impossibile; e, meglio che fare una legge di tal fatta, è il non farne alcuna. Gli emendamenti poi, che i sottoscritti hanno l'onore di proporre, nel mentre conservano alla legge votata dalla Camera elettiva le sue parti principali, ed essenziali (tranne il diritto di accesso), non costituiscono, nel complesso,

44

che altrettante aggiunte dichiarative, rese necessarie dai dubbi sollevati nella discussione.

Questi emendamenti pigliano autorità anche dai lunghi e profondi studi che hanno preceduto il progetto di legge stato presentato su questa stessa materia il 24 giugno 1858 alla Camera elettiva dai Ministri conte di Cavour, e senatore De Foresta (ora membro dell'Ufficio Centrale). Quasi tutti gli emendamenti da noi proposti furono desunti da quel progetto; se non che noi non credemmo di andare sì oltre, come in esso erasi proposto, stabilendo che le Commissioni potessero far comparire d'innanzi a loro « *sotto le pene del Codice di procedura criminale* » contro i testimoni renitenti, *tutte le persone senza alcuna eccezione*, che fossero indicate, siccome in « *formate dei fatti che si vogliono accertare;* » disposizione questa, che non trova riscontro neppure nell'attuale progetto presentato dal Ministero.

I sottoscritti pei motivi sopra esposti pregano l'Ufficio Centrale di voler accettare le loro proposte, ed ove ciò non gli paresse opportuno, di volerle comunicare al Senato stesso insieme ai presenti motivi, siccome il risultato del rinvio all'Ufficio dal Senato stesso ordinato, e per porre il medesimo in grado di poter deliberare colla scorta di tutti gli elementi della discussione da esso già presi in considerazione.

Torino, 20 giugno 1864.

C. CADORNA

G. VACCA.

16

## PROGETTO DEL MINISTERO.

---

  
Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una o dall'altra Camera del Parlamento nazionale nel raccogliere le informazioni dei fatti pertinenti all'inchiesta potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare avanti a sè, e interrogare le persone atte a fornirle, secondo le forme stabilite al capo 2. lib. II° del Codice di procedura penale del 20 novembre 1859, osservando in questo caso le disposizioni del tit. III° lib. III° del detto Codice.

Avranno inoltre i poteri conceduti al giudice di istruzione dagli articoli 176, 177, 178, 179 del Codice stesso.

## Art. 2.

Avranno ancora facoltà di fare accessi, di ordinare perizie, e di chiedere comunicazione di atti e documenti.

## Art. 3.

Gli atti di cui è parola nei due precedenti articoli potranno dalla Commissione d'inchiesta essere delegati ad uno, o più de'suoi membri, od anche agli ufficiali di polizia giudiziaria.

18

## Art. 4.

I testimoni ed i periti saranno citati per mezzo degli uscieri dei Tribunali ordinarii.

## Art. 5.

Le indennità dovute ai testimoni saranno liquidate dal Presidente del Tribunale circondariale del luogo nel quale la Commissione adempie al suo mandato, ed ove non vi sia Tribunale, dal Giudice di Mandamento.

## Art. 6.

Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale del 20 novembre 1859.

La falsa testimonianza o perizia, la reticenza, o renitenza a deporre, la subornazione ed istigazione alla falsa testimonianza o perizia saranno punite a seconda degli articoli 364, 365 N° 5, 367, 368, 369 N° 4, 371 e 373, quando accolga le dichiarazioni secondo le forme giuridiche.

Però la pena della reclusione non sarà applicata per un tempo minore di anni cinque, e quella del carcere sarà accresciuta di un grado nei casi in cui rimarrebbe al di sotto del *maximum*.

## Art. 7.

Le dette pene saranno applicate dalle Corti di Assisie.

**20****Art. 8.**

**Se la Camera nomina una Commissione d'inchiesta  
sovra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà  
sospesa, finchè la Camera stessa non abbia statuito.**

EMENDAMENTI  
DEI SENATORI CADORNA E VACCA.

---

Art. 1.

Le Commissioni d'inchiesta nominate dall'una e dall'altra Camera del Parlamento nazionale nel raccogliere le informazioni sui fatti pertinenti all'inchiesta potranno, quante volte lo credano opportuno, chiamare avanti a sè, e interrogare le persone atte a fornirle.

I testimoni, che si rifiutassero di ottemperare a questa chiamata potranno essere tradotti avanti le Commissioni per essere interrogati.

Potranno i testimoni, ed i periti essere interrogati sotto il vincolo della seguente formola: *Prometto sul mio onore di deporre la verità, null'altro che la verità, e tutta la verità.*

Art. 2.

Avranno pure facoltà di chiedere comunicazione di atti, e documenti.

(Art. 3 del progetto del Ministero soppresso)

19

## Art. 3.

I testimoni potranno essere citati per mezzo degli Uscieri dei Tribunali ordinari.

## Art. 4.

Le indennità dovute ai testimoni saranno, sulla domanda degli interessati, liquidate dalla Commissione d'inchiesta.

## Art. 5.

Le offese contro i membri della Commissione saranno punite a norma degli articoli 257, 258, 259, 262, 264, 265 e 266 del Codice penale del 20 novembre 1859.

Il rifiuto dei testimoni a presentarsi, la falsa testimonianza o perizia, la reticenza e la renitenza a deporre, la subornazione od istigazione alla falsa testimonianza o perizia saranno puniti rispettivamente a norma dell'articolo 373 del Codice penale, quando la Commissione accolga le dichiarazioni sotto il vincolo della formola espressa nel secondo capoverso del precedente art. 1.

Il rifiuto di comunicare le carte ed i documenti richiesti dalla Commissione sarà punito a termini dell'art. 370 N. 4, colla diminuzione prescritta dall'art. 573 del detto Codice.

## Art. 6.

Le dette pene saranno applicate dai Tribunali ordinari a norma delle rispettive loro competenza.

## Art. 7.

Sono eccettuati dalle disposizioni dei precedenti articoli:

1° I deputati, sulle elezioni dei quali volgesse l'inchiesta;

21

2° Coloro contro i quali esistesse un procedimento giudiziario per imputazione di broglio elettorale, o contro i quali si fosse iniziato un procedimento giudiziario per gli stessi fatti, che costituiscono il soggetto dell'inchiesta;

3° Coloro, che si troveranno nelle condizioni indicate dagli articoli 162, 272 e 274 del Codice di procedura penale colle persone accennate nei numeri 1° 2° del presente articolo;

4. I Ministri della Corona, e gli Agenti di qualunque ordine e grado del Potere Esecutivo richiesti di deporre, di fornire informazioni, o document in tale loro qualità, ove nel termine di giorni otto dalla data della citazione, intimazione, o chiamata giustificchino di avere avuto dal Ministro da cui dipendono il divieto in iscritto di ottemperarvi.

#### Art. 8.

Se la Camera dei deputati avrà nominato una Commissione d'inchiesta sopra qualche elezione, l'istruttoria giudiziaria rimarrà sospesa finchè la Camera stessa non abbia statuito; salvo che si tratti di fatti di broglio elettorale connessi con reati comuni, e non costituenti per sè imputazione di reato, e salvi pure i casi, che la Camera abbia sospesa la propria decisione finchè l'autorità giudiziaria abbia pronunziato, ovvero la Camera sia stata sciolta prima che abbia deliberato sulla elezione.

Il deputato però la cui elezione sarà stata convalidata non potrà più essere tradotto in giudizio pei fatti di broglio relativi alla medesima.

#### Art. 9.

I risultamenti delle inchieste parlamentari, le deliberazioni delle Giunte d'inchiesta e quelle successive di una delle due Camere non possono invocarsi nè a carico, nè a difesa di coloro contro i quali



23

si dovesse poi aprire, o ripigliare il procedimento giudiziario.

Art. 10.

Ciascuna delle due Camere potrà per caduna delle inchieste da essa ordinate fissare i limiti delle facoltà della Commissione d'inchiesta, entro i termini della presente legge.

Art. 11.

Le disposizioni della presente legge non pregiudicano ai diritti giudiziarii spettanti rispettivamente a caduna delle due Camere in virtù degli art. 36, 37 e 47 dello Statuto per l'esercizio delle attribuzioni dai detti articoli alle medesime affidate, nè al diritto di ciascuna Camera dipendente dall'art. 61 dello Statuto stesso.

Art. 12.

Gli articoli del Codice penale, e di Procedura penale da osservarsi a tenore della presente legge, dovranno, per gli effetti della medesima, essere pubblicati insieme con essa nelle Provincie Toscane.

N. 49 *quinquies*.

SESSIONE PARLAMENTARE DEL 1863

## SENATO DEL REGNO

---

*Relazione dell'Ufficio Centrale, composto dei signori senatori, DI CASTAGNETTO, ARRIVABENE, DE FORESTA, CEPPI e SAPPÀ, sul progetto di legge per le inchieste Parlamentari.*

**SIGNORI SENATORI,**

L'Ufficio Centrale che fu nel tempo incaricato dell'esame del progetto di legge sulle inchieste parlamentari già votato dalla Camera dei Deputati, e che ebbe l'onore di presentarvi la sua relazione, la quale diede luogo nel Senato alla discussione che fu poi sospesa colla comunicazione allo stesso Ufficio degli emendamenti in allora proposti dai signori Senatori Vacca e Cadorna, viene ora a compiere il dovere di riferirvi in proposito, e di rendervi ragione innanzi tutto del suo operato nel trascorso intervallo di tempo.

Nel riportarsi l'Ufficio Centrale, a scanso di ripetizione, alla prementovata sua relazione che trovasi

## 2

stampata sotto il n. 49 bis, ed alla discussione generale fattasi nel Senato nelle sedute dei 7. 8 e 9 giugno, p. p., osserva primieramente, che sebbene in quella discussione egli si fosse già dimostrato più o meno contrario per motivi diversi ai predetti emendamenti che furono poi stampati sotto il n. 49 ter, ciò non di meno, dappoichè il Senato stimò di mandarglieli comunicare, fors'anche per l'urgenza che vi era di passare, come si passò nel giorno successivo, alla discussione del progetto di legge sul conguaglio dell'imposta fondiaria, egli non tardò a prenderli in seria considerazione, pregando anche i signori proponenti del loro intervento.

Cominciando dai cinque emendamenti che si erano proposti dal senatore Vacca. e che figurano per i primi nel suddetto stampato n. 49 ter. l'Ufficio Centrale non esitava guari a riconoscere che li avrebbe accolti in gran parte ben volentieri, se si fosse potuto persuadere del bisogno od almeno della convenienza della formazione d'una legge generale sulle inchieste parlamentari.

Di fatto il primo di tali emendamenti mirava a far sentire che le inchieste parlamentari debbono solo aver luogo nei casi e nei limiti che rientrano nell'esercizio dei poteri costituzionali e che gli informanti debbono sentirsi secondo le forme sommarie economiche proprie delle inchieste amministrative, locchè potrebbe contribuire a mantenere i limiti della competenza, e ad impedire ogni confusione di poteri.

Il secondo emendamento portava che nel caso di rifiuto per parte del potere esecutivo della comunicazione di documenti del genere ivi enunciato, la Commissione d'inchiesta che ne avesse fatta la domanda, debba farne relazione alla Camera che ordina l'inchiesta perchè deliberi. locchè a scanso di questioni, si dovrebbe anzi all'occorrenza estendere ai documenti d'ogni genere, dei quali i Ministri cre-

## 3

dessero di dovere rifiutare la comunicazione alla Commissione d'inchiesta.

Il terzo di detti emendamenti, congiunto colla proposta esclusione d'ogni disposizione inducente pena corporale affittiva contro gl'informanti, tendeva a limitare la loro coercizione con *semplici multe* o pene pecuniarie da infliggersi dal Presidente del tribunale di circondario, al quale si proponeva anche di riservare la facoltà di spedire all'occorrenza *mandati di comparizione* contro i testimoni renitenti.

Il quarto emendamento escludeva nuovamente la facoltà di raccogliere informazioni *secondo le forme giuridiche*.

Finalmente il quinto degli emendamenti in allora proposti dal senatore Vacca escludeva anche l'ingerenza che si proponeva di dare alle Corti d'Assisie, e ciò tutto nella mira da esso dichiarata nella discussione generale « di non allargare il campo delle « inchieste parlamentari per modo da poterle tra- « mutare in una inquisizione giuridica, e di deter- « minarne i modi e le forme, spogliandole della « miscela del potere giudiziario. »

Per altra parte il sig. senatore Cadorna dopo di essersi nella discussione generale, che ebbe luogo nel Senato, dimostrato disposto ad ammettere emendamenti che temperassero alcune disposizioni del progetto di legge votato dalla Camera elettiva, cominciò per proporre sull'articolo primo del medesimo l'emendamento che si mandò comunicare all'Ufficio Centrale, e col quale egli eliminò bensì alcune forme giuridiche ordinarie, ma mantenne la disposizione, per cui i *testimoni che si rifiutassero di ottemperare alla loro chiamata possono essere tradotti avanti la Commissione d'inchiesta*.

Lo stesso senatore Cadorna poi in seno all'Ufficio Centrale prese a spiegare tutto il suo sistema, proponendo altri emendamenti, variazioni ed aggiunte

4

che venivano a costituire un vero controprogetto, e questo diveniva tanto più serio, in quanto che il signor senatore Vacca dopo di averne sentito lo svolgimento, dichiarò allo stesso Ufficio Centrale che egli intendeva di rinunciare ai sovrariferiti suoi emendamenti, e di unirsi a quelli del senatore Cadorna.

In questa condizione di cose si sarebbe potuto osservare che i nuovi emendamenti non erano più quelli presentati al Senato, e che si potessero dire da esso presi in considerazione; ma l'Ufficio Centrale ha creduto di bene interpretare l'intenzione del Senato dimostrandosi disposto ad esaminarli, e pregò i signori proponenti di formularli d'accordo, al che essi corrisposero con cortese premura presentando dopo pochi giorni non solo il loro controprogetto, posto a riscontro del progetto di legge del Ministero, ma anche un'accurata relazione per rendere ragione dei motivi delle loro proposte, e richiesero che, qualora l'Ufficio Centrale non si disponesse ad accettarle, le comunicasse al Senato colla predetta relazione da essi sottoscritta.

Appena ottenuta tale comunicazione, l'Ufficio Centrale si credette in dovere d'informarne il signor Ministro di grazia e giustizia (Pisanelli) il quale vedendo che si trattava di un compiuto controprogetto, ne chiese la comunicazione per esaminarlo. locchè gli diede poi l'occasione di dichiarare nella seduta della Camera dei Deputati del 12 luglio p. p. in cui si parlò del progetto di legge sulle inchieste parlamentari, che egli riteneva il suddetto controprogetto, ed intendeva di conferire sul medesimo nel Consiglio dei Ministri.

Dopo qualche tempo lo stesso signor ministro Pisanelli restituiva all'Ufficio Centrale quel controprogetto, dichiarando che in massima era disposto ad accettarlo, salvo il proporre quelle modificazioni che potessero sembrargli opportune in occasione della

## 5

discussione che avrebbe nel Senato consentita sul medesimo.

Era però allora imminente la proroga della Sessione parlamentare. taluno dei componenti l'Ufficio Centrale si era già assentato, e si prese il partito di far distribuire a ciascuno di essi una copia manoscritta di detto controprogetto e dell'annessa relazione che si trovano ora stampati sotto il N. 49 *quater*, onde potessero esaminarlo a fondo durante le vacanze parlamentari, per l'occorrente definitiva loro deliberazione.

Avvenne nel frattempo la nomina dell'attuale signor Ministro di grazia e giustizia (Vacca), e nella riapertura della Sessione l'Ufficio Centrale si trovò poi privato del concorso del senatore Vigliani per causa della nuova sua destinazione che lo tiene tuttora lontano dal Senato.

Il signor Presidente del Senato, informato di questa mancanza nell' Ufficio Centrale, vi provvide colla surrogazione del senatore Sappa, e frattanto il riferente avendo avuto l'incarico di conferire col nuovo signor Ministro di grazia e giustizia per presentirne le intenzioni, ebbe in risposta che egli intendeva certamente di attenersi come Ministro al controprogetto di legge che era concorso a presentare come Senatore, e che si era già in sostanza accettato dal Ministro precedente, ma che intanto concorreva coll'Ufficio Centrale nel credere, che finchè vertiva nell'altro ramo del Parlamento l'inchiesta sui luttuosi fatti del 21 e 22 settembre p. p., fosse meno opportuno il riaprire nel Senato la discussione sul modo e sui mezzi coi quali si abbiano ad eseguire le inchieste parlamentari.

Dappoichè col ben noto ordine del giorno adottato dalla Camera dei Deputati si trovò esclusa la discussione sulla suddetta inchiesta, il vostro Ufficio Centrale si ritenne in dovere di prendere la sua de-

## 6

finitiva deliberazione, che fu quella di non sentirsi di appoggiare, e molto meno di sostenere il contro-progetto di legge del quale si tratta, e mi diede l'onorevole incarico di addurne i motivi.

Motivo principale è sempre quello che sinora non è dimostrato, e sembra anzi maggiormente escluso il bisogno di una legge generale sulle inchieste parlamentari, per cui non si adduce alcun esempio di altra Nazione retta a regime costituzionale che possa imitarsi, e che d'altronde presenta grandi difficoltà e può lasciar luogo a non pochi inconvenienti.

Di fatto il solo esempio che sinora si addusse dai fautori della legge in discorso fu quello dell'Inghilterra, ove veramente si procede con molta facilità e larghezza alle inchieste parlamentari, ma per altra parte ben si sa che le Camere di quel Regno per ragione propria esercitano talvolta funzioni del potere esecutivo, od anche dell'autorità giudiziaria, che non potrebbero conciliarsi col nostro Statuto.

Già si osservò poi nella discussione generale che ebbe luogo nel Senato, che il progetto di legge presentato all'altro ramo del Parlamento dal Ministro Pisanelli, era stato desunto dalla legge del Belgio del 21 ottobre 1859, nel supposto che questa fosse una legge generale sulle inchieste parlamentari, mentre in realtà la medesima si riferiva unicamente alle elezioni politiche del Circondario di Lovanio, locchè lascia luogo a credere che se ciò si fosse avvertito in tempo non si sarebbe forse neppure presentato quel progetto di legge, dal quale ora già si scostò lo stesso Ministro che lo propose.

Che in effetto poi non vi sia il bisogno d'una legge per le inchieste parlamentari e molto meno quello di ammettere in generale per la loro esecuzione i mezzi coattivi, e coercitivi desunti più o meno dal Codice penale, lo prova l'esempio delle varie inchieste che già ebbero luogo presso noi. non senza quei risul-

7

tamenti che potessero da esse aspettarsi, locchè dimostra come fosse poco fondato il rimprovero ripetutamente fattosi all'Ufficio Centrale nella discussione generale di osteggiare le inchieste perchè si rifiutava alla concessione dei predetti mezzi, in mancanza dei quali le medesime si dicevano impossibili.

Di fatti, senza parlare dell'inchiesta che ebbe luogo senza difficoltà nel tempo del Parlamento Subalpino in materia di ben note elezioni politiche, vi fu poi l'inchiesta sul brigantaggio nelle provincie meridionali che si eseguì largamente senza alcun contrasto come risulta dall'analogha relazione, e come venne poi ancora confermato dal relatore della Commissione con dichiarazione pubblicatasi per le stampe a risoluzione del dubbio che il signor senatore Vacca aveva esternato in contrario nel Senato.

Vi fu poi l'inchiesta sulle strade ferrate meridionali che niuno, per quanto si sappia, affermò avere incontrati ostacoli nella sua esecuzione, e non debbe al certo averne incontrati di quelli che lasciassero in forse la Commissione, la quale ha potuto arrivare a conclusioni ben serie per la portata anche personale che il loro accoglimento ha potuto avere.

Vi fu per ultimo l'inchiesta sui deplorabili fatti del 21 e 22 settembre p. p., che la Commissione per essa istituita ha potuto eseguire coi semplici e soliti mezzi delle inchieste amministrative, e portare a segno di prendere le sue conclusioni specifiche e motivate, delle quali si dichiarò disposta a sostenere e dimostrare il fondamento.

Il vostro Ufficio Centrale poi ha sempre riconosciuto sino dalla sua prima relazione, come lo ricobbero i signori proponenti nell'art. 44 del loro controprogetto che alle due Camere, nella sfera delle rispettive loro attribuzioni, competono all'occorrenza i diritti ed i mezzi giudiziari per l'esercizio di quelle



8

che vennero loro rispettivamente conferite cogli articoli 36, 37 e 47 dello Statuto.

Lo stesso Ufficio Centrale si dimostrò altresì sempre disposto a riconoscere che la Camera elettiva può anche autorizzare le Commissioni d'inchiesta sovra le elezioni politiche, a servirsi all'occorrenza di mezzi giudiziari, trattandosi di cosa, sulla quale essa è chiamata a giudicare sovranamente, locchè induce anche il dritto d'inquirere, salva la sospensione dell'istruttoria che si fosse intrapresa presso l'autorità giudiziaria pel reato di broglio elettorale; se non che questa materia essendo tutta propria della Camera dei Deputati sembra all'Ufficio Centrale che in ogni caso il Senato dovrebbe astenersi dal prendere l'iniziativa per regolarla colle disposizioni proposte alli N. 1, 2 e 3 dell'art. 7 e nell'art. 8 del controprogetto del quale si tratta.

Ma facendo astrazione dalle predette inchieste per cui a termini dello Statuto si può fare uso dei mezzi giudiziari. l'Ufficio Centrale non sa veramente vedere il bisogno nè la convenienza di accordare per le altre inchieste parlamentari alcun mezzo coattivo e coercitivo.

Ed invero o si tratta d'inchieste dirette a scoprire un complesso di fatti necessari per riconoscere il bisogno d'una legge, o la convenienza d'una riforma in qualche ramo d'amministrazione dello Stato, ed in questi casi (che nulla hanno di comune colla condizione in cui si trova un giudice istruttore il quale parte dalla base dell'esistenza di un reato, ed è munito di mezzi speciali per rintracciarne l'autore) le Commissioni d'inchiesta, che vanno in cerca del- l'ignoto, ottengono assai più col prestigio della loro autorità morale, che non con mezzi fiscali di rigore e di diffidenza, ai quali si può opporre una reticenza di cui è ben difficile la prova.

Se poi si commette ad una Commissione d'inchiesta

## 9

di rintracciare le circostanze di un avvenimento, e di qualche fatto personale, non già per arrivare ad un giudizio propriamente detto per cui manchi la giurisdizione, ma per esprimere all'occorrenza una riprovazione, od una grande censura che può imprimere una nota indelebile, sarebbe tanto meno il caso di accordare per simili inchieste i mezzi coattivi e coercitivi, perchè si può opporre che le Commissioni d'inchiesta non possono convertirsi in Corti inquisitoriali. e invocando il principio che la libertà bisogna volerla con tutte le sue necessarie condizioni, si potrebbe far quistione sul modo di nomina di tali Commissioni, sul diritto degli altri membri della stessa Camera di assistere alle loro sedute, sul bisogno della comunicazione degli atti alle persone interessate a conoscerli. e sulla convenienza di lasciar tempo alle loro discolpe.

Nè si potrebbe forse abbastanza soddisfare a questi obbietti, che già si sentirono sollevare nel pubblico, colla dichiarazione proposta nell'art. nono del controprogetto di legge del quale si tratta « che i « risultamenti cioè delle inchieste parlamentari, le « deliberazioni delle giunte d'inchiesta, e quelle successive d'una delle due Camere non possono invocarsi nè a carico nè a difesa di coloro contro i « quali si dovesse poi aprire o ripigliare il procedimento giudiziario » perchè una volta inflitta una censura o nota personale da un Corpo così autorevole quale si è una delle due camere che avesse anche fatto uso per informarsi di mezzi coattivi e coercitivi, la predetta dichiarazione non sarebbe molto efficace sulla pubblica opinione.

Il procedere poi per via di semplici informazioni; e senza far uso di verun mezzo coattivo e coercitivo nelle inchieste di simil genere, presenta anzi il vantaggio che si possono all'occorrenza sopire o lasciare senza determinazione, con apposita deliberazione od

## 10

ordine del giorno della Camera che le abbia ordinate, locchè non potrebbe forse aver luogo senza qualche inconveniente e qualche doglianza per parte di coloro che fossero stati tradotti dalla forza armata innanzi la Commissione d'inchiesta per deporre, o fossero per avventura stati denunciati ai Tribunali per falsa testimonianza, reticenza, renitenza a deporre, subornazione od istigazione alla falsa testimonianza, procedimenti questi che si troverebbero contemplati nel primo alinea dell'art. 5 del controprogetto, e dei quali la stessa Camera non potrebbe sospendere l'ulteriore corso presso il Tribunale cui fossero pervenute le denuncie.

Che se li sig. autori del controprogetto di legge del quale si tratta per moderare le pene comminate ai suddetti reati dalla giustizia penale ordinaria, vennero escogitando una nuova formola per cui i testimoni ed i periti sarebbero interrogati non già sotto il vincolo religioso del giuramento, ma sotto quello *della loro parola d'onore*, si potrebbe osservare che le deposizioni comunque giurate si possono ritrattare ai termini dell'art. 372 del Codice penale, che per altra parte quando si volesse assolutamente introdurre qualche penalità, non si dovrebbe nella specialità della materia, oltrepassare le pene pecuniarie per atti d'irriverenza al Parlamento, e che infine non si sa con quali criteri potrebbero i Tribunali ordinari sulla base di semplici verbali delle Commissioni d'inchiesta e senza entrare nei meriti dell'inchiesta stessa, procedere all'applicazione di pene corporali afflittive.

Nè sembra necessaria all'Ufficio Centrale la disposizione della prima parte dell'art. 5 del progetto per la punizione delle offese che potessero per avventura farsi ai membri delle Commissioni d'inchiesta, sia perchè si dovrebbe anche estenderla alla Camera di cui essi altro non sono che i rappresentanti, sia perchè sembra meno conveniente il parificarli ai depo-

11

sitari dell'autorità e della forza pubblica, sia finalmente perchè non sono a temersi oltraggi e violenze per cui convenga fare una speciale disposizione di legge.

Si potrebbero ancora fare alcune altre osservazioni sul controprogetto di legge del quale si tratta, ma l'Ufficio Centrale si limiterà a chiamare ancora l'attenzione del Senato sui seguenti due oggetti.

Dopo di essersi proposto nell'art. 1 del controprogetto che i testimoni i quali non ottemperassero alla chiamata potranno essere tradotti dalla forza armata davanti la Commissione d'inchiesta per essere interrogati, si ammise al n. 4 dell'art. 7 l'eccezione pei Ministri, e pei soli agenti di qualunque ordine e grado del potere esecutivo, ma questi ultimi per fruirne dovrebbero *nel termine di giorni otto* giustificare di avere avuto dal Ministro da cui dipendono il divieto in scritto di ottemperare, in difetto di quale giustificazione sarebbero senz'altro esposti alla traduzione forzata; ma questo sistema non lascierebbe talvolta neppure il tempo sufficiente alla corrispondenza. potrebbe lasciar luogo a molti inconvenienti, e sarebbe ben lontano dal principio più razionale del doversi in simili casi riferirne alla Camera che nominò la Commissione acciò deliberi sul da farsi.

Dopo di essersi poi nell'art. 2 del controprogetto introdotta la facoltà nelle Commissioni d'inchiesta di chieder la comunicazione di atti e documenti di qualunque natura, si ammise bensì per quelli che siano a mani dei Ministri e degli agenti di qualunque ordine e grado del potere esecutivo la suddetta eccezione che presenta per questi ultimi il già notato inconveniente, ma rispetto a qualunque altra persona anche privata che la Commissione creda ritenere un atto o documento qualsiasi che possa venire in acconcio alle sue indagini, li signori autori del controprogetto mentre esclusero che si possa

12

andarli a sequestrare col mezzo di una perquisizione domiciliare, introdussero però nel 3° alinea dell'art. 5 la disposizione per cui i riluttanti la comunicazione andrebbero soggetti alla pena del carcere estensibile ad un anno, che non si vedrebbe neppure come possa ammettere la diminuzione di un grado portata dall'articolo 373 e non 573 del Codice penale ivi citato per sbaglio, ed è cosa a notarsi che questo Codice non commina neppure siffatta pena a chi rifiuti la comunicazione di un documento qualsiasi all'autorità giudiziaria.

Tutte queste cose l'Ufficio Centrale si è creduto in dovere di fare presenti al Senato per dimostrare quanto siano numerose, gravi, e spinose le difficoltà che s'incontrano per fare una legge generale sulle inchieste parlamentari, e se dal complesso delle fatte osservazioni non può a meno di emergere una critica, confida però che questa sarà riconosciuta discreta e cortese secondo le sincere sue intenzioni.

Certamente che le predette difficoltà qualunque siano si dovrebbero superare nel miglior modo possibile, quando fosse dimostrato il bisogno d'una legge sulle inchieste parlamentari, ma sembra che si possa ancora dilazionare mentre le medesime hanno potuto aver luogo, senza di essa, sopra una larga sfera, e le Commissioni hanno potuto proporre conclusioni ben serie riflettenti anche talvolta le persone che ne formarono l'oggetto.

Quando poi il Senato riconoscesse per avventura il bisogno della legge di cui si tratta, l'Ufficio Centrale non potrebbe concorrere nell'osservazione fattasi nella relazione dei signori proponenti il controprogetto, che varie cose si possono rimandare ad altra legge ulteriore, o lasciare al Regolamento interno delle due Camere, mentre facendosi una legge per allargare l'azione di queste, si dovrebbe sin d'ora farla compiuta, e nulla omettere che possa tener salva la

## 13

distinzione dei diversi poteri dello Stato, e tutelare anche l'interesse dei terzi, onde si dovrebbe anche dichiarare che le Commissioni d'inchiesta debbono cessare nell'intervallo delle sessioni parlamentari, per non impingere nella prerogativa Sovrana; e che, quando sono in funzione debbono sempre procedere almeno in maggioranza senza separarsi, salvo la Camera delegante avesse *nominativamente* designato quei componenti la Commissione, che possano procedere in numero minore.

Confidando però l'Ufficio Centrale che il Senato non sia per scendere alla discussione particolarizzata del controprogetto di legge del quale si tratta, deliberò a voti unanimi di proporvi nel senso del Regolamento la questione sospensiva per un tempo non indeterminato, ed in termini tali che possano anche dimostrare il vivo desiderio che si ha di andar d'accordo coll'altro ramo del Parlamento, ed anzi più precisamente la seguente deliberazione:

## Il Senato

« Atteso che non è abbastanza dimostrato il bisogno d'una legge generale sulle inchieste parlamentari, massime a fronte delle varie inchieste che, senza di essa, hanno potuto eseguirsi, e che per altra parte il controprogetto di legge che trovasi ora sostituito a quello già votato dall'altro ramo del Parlamento presenta tuttavia alcune difficoltà che si potranno all'occorrenza meglio risolvere dopo qualche maggiore esperienza. ne rinvia la discussione alla prossima sessione. »

Addì, 6 marzo 1865.

**CEPPI, relatore.**

## INDICE DEI NOMI

- ADAMOLI, Giulio, 213  
AFAN DE RIVERA, Achille, 214, 254-255  
AGUGLIA, Francesco, 247  
AIRENTI, Giuseppe Carlo, 74  
ALBICINI, Cesare, 8, 130-131, 155, 192  
ALESSIO, Giulio, 121, 159, 174, 176  
ALFIERI DI SOSTEGNO, Carlo, 114  
ALLEGRETTI, Umberto, 176  
ALVISI, Giacomo Giuseppe, 60, 83, 106, 113, 116-117, 222, 227  
ANGELONI, Giuseppe Andrea, 86  
ANTONELLI, Pietro, 249  
APORTI, Pirro, 213, 239  
ARA, Casimiro, 31  
ARANGIO RUIZ, Gaetano, XIX-XX, 5-7, 10, 73, 86, 90-92, 134-135, 140, 157, 162, 173, 222, 227  
ARCOLEO, Giorgio, V, 2, 5-7, 15, 17-20, 22-28, 36-38, 40, 48-49, 51, 59, 61-62, 88, 90, 93-95, 113, 122, 125-126, 132, 137, 139-140, 150-152, 160-161, 165-167, 169, 171-172, 177, 179, 186, 190-191, 194, 197, 202, 204, 207, 209-211, 213, 216, 231, 234, 249-251, 253  
ASPRONI, Giorgio, 66-67  
AUDENINO, Patrizia, 99  
AVEZZANA, Giuseppe, 92  
BACCARINI, Alfredo, 147, 149  
BAGEHOT, Walter, 41, 158-159  
BANTI, Alberto Mario, XIII, 101  
BARBANO, Filippo, 101  
BARGONI, Angelo, 233  
BARZILAI, Salvatore, 250  
BASTOGI, Pietro, 211, 225  
BEDARIDA, Francois, XXV, 99, 108, 127  
BEDESCHI, Giuseppe, 44  
BEMBO, Pier Luigi, 113  
BENEDUCE, Pasquale, 94-95  
BERCUSSON, Brian, 158  
BERTANI, Agostino, 67, 76, 102-108, 113, 116-117, 221  
BERTI, Domenico, 74  
BIAGINI, Gustavo, 222, 227  
BIANCHERI, Giuseppe, 225  
BIGARAN, Mariapia, 119, 123  
BILLIA, Giovanni Battista, 30, 221  
BIXIO, Nino, 31, 33, 52, 102-103  
BIZZOCCHI, Roberto, 101  
BIZZONI, Achille, 236  
BLUNTSCHLI, Johann Kaspar, 184  
BONCOMPAGNI DI MOMBELLO, Carlo, 236, 239, 244, 246  
BONFADINI, Romualdo, 226  
BONGHI, Ruggiero, 25, 38, 42, 51, 61-62, 94, 122-123, 126, 140, 153-155, 157-158, 172, 174, 178, 182, 184, 191-192, 194, 198, 201, 212, 223, 232, 234-239, 241-245, 248  
BOOTH, Charles, 108  
BORGONI, Angelo, 67  
BORRELLO, Roberto, VII, 3, 36, 180  
BORSI, Luca, XXIV, 5, 161  
BOSELLI, Paolo, 100-101, 104, 108-111, 116  
BOTTERO, Giovanni Battista, 220  
BOVIO, Giovanni, 114, 230, 240, 248-250  
BRAGHIN, Paolo, XV  
BRETTI, Pier Luigi, 74  
BRIGNONE, Filippo, 219  
BROFFERIO, Angelo, 145  
BROGLIO, Emilio, 36, 182  
BRUNELLI, Ignazio, 2-3, 8, 21-23, 27, 36-37,

- 61, 133-135, 139-140, 155, 157, 164, 175, 184, 189-190, 192, 194-195, 197, 201-202, 207, 214
- BRUNIALTI, Attilio, VI, XXIV, 3, 6, 10, 12, 22, 27, 29, 37, 41, 52-53, 59, 63, 88, 90, 94, 121, 124-126, 134, 137, 139, 151, 153-155, 159, 161, 167, 169, 172, 174, 176, 178-179, 181-182, 184, 191, 198-199, 203, 207, 209, 211
- BRUSA, Emilio, 94
- BUCCELLATI, Antonio, 94
- BUCCHIA, Gustavo, 77
- BUZZATTI, Giulio Cesare, 53
- CADOLINI, Giovanni, 77
- CADORNA, Carlo, 16, 23, 26, 35, 85-86, 138, 226
- CAIROLI, Benedetto, 76, 105, 147-148
- CALENDA DI TAVANI, Vincenzo, 248
- CALVINO, Salvatore, 67
- CAMBRAY DIGNY, Luigi Guglielmo, 226
- CAMMARANO, Fulvio, X, 172, 183-184
- CAMMISA, Francesco, 163, 168
- CANNIZZARO, Stanislao, 69-71, 73, 101
- CAPOZZI, Michele, 74
- CARACCILO, Alberto, 103, 202
- CARANTI, Biagio, 74, 114
- CARAVALE, Mario, XXIV
- CARAVITA DI TORRITTO, Beniamino, VII
- CARLASSARE, Lorenza, 92
- CAROCCHI, Giampiero, X
- CASALE, Aniello Alberto, 247
- CASAMASSIMA, Vincenzo, 128
- CASSESE, Sabino, 162, 195
- CASTAGNOLA, Stefano, 41, 66, 72, 73, 112
- CASTELLAZZO, Luigi, 25, 208-209, 213, 234, 239
- CASTIGLIA, Benedetto, 67
- CASTRONOVO, Valerio, 45-46, 236, 238
- CASULLI, Antonio, 2
- CAVALLOTTI, Felice, 76, 209, 213, 236, 246-248
- CAVOUR, Camillo Benso, 16, 24, 174-175, 240
- CAZZETTA, Giovanni, XII, 53, 118, 183, 196
- CEPPI, Lorenzo, 15, 84-85
- CERASE, Marco, VII, XVI-XVII,
- CHIAVES, Desiderato, 216
- CHIAVISTELLI, Antonio, XIII
- CHIMENTI, Carlo, VI, 37
- CHIMENTI, Pietro, 7, 134, 159, 166, 170
- CHINAGLIA, Luigi, 213
- CIANFEROTTI, Giulio, 14, 130, 163, 167, 182, 193
- CIAURRO, Gian Franco, XV, 4
- CITTADELLA VIGODARZERE, Gino, 74
- CIVILE, Giuseppe, 44, 47, 54
- CIVININI, Giuseppe, 236, 239
- COCCAPIELLER, Francesco, 234
- COLAJANNI, Napoleone, 113, 121, 129, 140, 179, 224, 227, 249-253
- COLAO, Floriana, XII
- COLOMBO, Paolo, 61
- CONCINI, Domenico, 74
- CONFORTI, Raffaele, 66
- CONSTANT, Benjamin, 53
- COPPINO, Michele, 247-248
- CORDOVA, Filippo, 245
- CORLEO, Simone, 141, 154, 172
- CORRENTI, Cesare, 73, 80, 123
- CORSI, Tommaso, 80
- CORTE, Clemente, 238, 243, 253
- COSTA, Pietro, XII, 9, 54, 119-120
- CRISAFULLI, Vezio, 36
- CRISPI, Francesco, 67, 132, 145, 195, 196, 208, 211, 213, 218, 223-224, 226, 228, 236, 239, 243, 247
- CROCELLA, Carlo, XII, XIV-XV, XVIII-XIX, 2, 16, 31, 57, 67, 81-82, 103, 221, 240
- CUGIA, Efsio, 220
- D'ADDIO, Mario, 128
- D'AMELIO, Salvatore, 9
- D'ONDES REGGIO, Vito, 187-188, 215, 217-218, 228, 245
- DAMIANI, Abele, 86, 187
- DE AMEZAGA, Carlo Cesare Giuseppe, 74
- DE BONI, Filippo, 93
- DE CESARE, Carlo, 110
- DE COSTANZO, Giuseppe, 130



- DE DONNO, Oronzio, 74  
 DE FORESTA, Giovanni, 16, 24, 85  
 DE GIOANNIS GIANQUINTO, Giovanni, 167  
 DE NICOLÒ, Vito, 247  
 DE PASQUALI, Gaetano, 226  
 DE SANCTIS, Francesco, 80-81  
 DE VERGOTTINI, Giuseppe, VII  
 DELITALA, Giuseppe, 36  
 DELLA ROCCA, Giovanni, 221  
 DEMURO, Gianmario, 134  
 DEPRETIS, Agostino, 33, 69, 72, 80, 116, 146-148, 172, 225  
 DEVINCENZI, Giuseppe, 2, 40, 43, 45, 47, 49, 50, 52, 58, 77-79, 124, 135, 143, 151, 171, 197-198, 231, 244  
 DI PORTO, Bruno, 105  
 DI ROCCAFORTE, Lorenzo, 67  
 DI RORÀ, Emanuele, 145  
 DI RUDINÌ, Antonio, 161  
 DI SAN DONATO, Gennaro, 220  
 DICKMANN, Renzo, VII  
 DONATI, Pietro, 72, 197  
 EINAUDI, Luigi, 96  
 ELLENA, Vittorio, 94  
 ERSKINE MAY, Thomas, 52-53  
 ESPOSITO, Carlo, 36  
 FABRIZI, Giovanni, 67-68  
 FANI, Cesare, 240  
 FAVILLA, Luigi, 196  
 FENUCCI, Fulvio, VII, XV, 37, 195  
 FENZI, Carlo, 80  
 FERRACCIU, Antonio, 2, 13, 15, 18-19, 22-23, 25, 27-28, 36, 39, 41, 43, 47-50, 52, 90, 132, 134, 136-137, 139, 141, 150-154, 156-157, 160, 162, 166-167, 174-175, 179, 194, 200-201, 209-211, 213, 231  
 FERRARA, Francesco, 80  
 FERRARI, Giuseppe, 29, 145, 208, 221, 232, 238, 245  
 FERRARIS, Carlo Francesco, 58, 83, 90, 93-96, 100, 102, 107, 113, 181-182, 186, 238  
 FERRARIS, Luigi, 29, 145  
 FERRARIS, Maggiorino, 94  
 FERRERO, Guglielmo, 177  
 FERRI, Enrico, 129, 254-255  
 FINALI, Gaspare, 106, 109, 222-223, 227, 246  
 FIORAVANTI, Marco, 9  
 FIORAVANTI, Maurizio, 9-10, 15, 95, 120, 131-132, 161, 165, 167-168, 181, 185, 193, 243  
 FIORINO, Vinzia, 102  
 FLEINER, Fritz, 193  
 FLORIAN, Eugenio, 129  
 FRANGIONI, Andrea, 128  
 FRANZI, Giuseppe, 74  
 FRISCIA, Saverio, 68  
 FROSINI, Tommaso Edoardo, 161  
 FURLANI, Silvio VI, XII, XVIII, 57  
 GABBA, Carlo Francesco, 94  
 GABELLI, Federico, 149  
 GALEOTTI, UGO, 16, 62, 83, 133, 144, 186, 219, 226, 234  
 GALIZIA, Mario, VII, XXIV, 6  
 GALLO, Nicolò, XVII, 249-250  
 GANCI, Massimo, 251  
 GAUDIANO, Aldo, 71  
 GENALA, Francesco, 182  
 GHERARDI, Raffaella, 174  
 GHINOSI, Andrea, 76, 127  
 GHISALBERTI, Carlo, VI  
 GIACHERI FOSSATI, Luciana, 46  
 GIANFORTE, Suardi, 240  
 GIANNETTO, Marina, 194  
 GIANNINI, Amedeo, XXIV  
 GIANNINI, Massimo Severo, XVII, 7, 36, 128, 174  
 GIANTURCO, Emanuele, 224  
 GIGANTE, Raffaele, 77  
 GIOLITTI, Giovanni, XVIII, 132, 186, 222-224, 227, 232, 239, 241, 246-248, 251, 253  
 GIUDICI, Vittorio, 74  
 GNEIST, Rudolf Von, 53, 166  
 GOZZI, Gustavo, 174  
 GREGORIO, Massimiliano, 10, 174  
 GROSSI, Paolo, 94, 103, 105  
 GUAZZALOCA, Giulia, 158

- GUICCIARDINI, Francesco, XVII, 209, 224, 254  
 HABERMAS, Jürgen, 44, 47, 55  
 HAURIUO, Maurice, 97  
 HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, 44  
 HUARD, Raymond, 54  
 IACHELLO, Enrico, XIV, XV, XIX, 64, 75, 112, 115, 163  
 IMBRIANI POERIO, Matteo Renato, 239, 247  
 INCONTRI, Ludovico Carlo, 74  
 JACINI, Stefano, 45-46, 50, 59, 91, 103-104, 153, 156, 159, 174-176, 178, 182, 192, 200  
 JEMOLO, Arturo Carlo, XVII, 7  
 JONA, Guido, V, XXIV, 5-6, 14-15, 17-19, 36-37, 50, 59, 61, 97, 132, 139, 155, 166-167, 179, 194  
 LA MASA, Giuseppe, 207, 213-215, 217, 219, 221, 224, 258  
 LA PORTA, Luigi, 16, 67, 69  
 LABAND, Paul, 132  
 LACCHÈ, Luigi, 44, 48, 52, 130, 132, 159, 190  
 LANARO, Silvio, 94  
 LANZA, Giovanni, 30-32, 69, 73-74, 78, 81, 83, 86, 107-108, 113, 146, 196, 226, 228-229  
 LATINI, Carlotta, 9  
 LAZZARO, Giuseppe, 45, 66, 112, 240  
 LEPRE, Stefano, 123  
 LERRO, Luigi, 93  
 LOBBIA, Cristiano, 223  
 LOCKE, John, 44  
 LOMBROSO, Cesare, 129  
 LONG, Gianni, VII, 41  
 LORIA, Achille, 97  
 LUCHINI, Odoardo, 94  
 LUCIANI, Luciano, 239  
 LUNGONELLI, Michele, 101  
 LUZZATTI, Luigi, XXV, 113-114, 116, 131, 134, 154-158, 160, 162, 173, 182  
 LUZZATTO, Attilio, XVII, 158, 249  
 LUZZATTO, Fabio, 137, 141  
 MACCANICO, Antonio, VI  
 MACCHI, Mauro, 218, 226  
 MAGNI, Claudio, 102, 115  
 MAJNO, Luigi, 129  
 MAJOCCHI, Achille, 234  
 MAJORANA CALTABIANO, Salvatore, 64, 106, 116, 186  
 MAJORANA, Angelo, 4  
 MALANDRINO, Corrado, 95-97  
 MALDINI, Galeazzo Giacomo Maria, 32, 82-83  
 MAMIANI, Terenzio, 182  
 MANCINI, Mario, 16, 62, 83, 133, 144, 186, 219, 226, 234  
 MANCINI, Pasquale Stanislao, 16, 32, 58, 78, 141-143, 182, 210, 229, 231-234, 237, 243  
 MANDOJ ALBANESE, Francesco, 33, 145, 214  
 MANNA, Giovanni, 167  
 MANNORI, Luca, XIII, XVII, 11, 193, 201  
 MANTELLINI, Giuseppe, 167  
 MANZONI MAESTRELLI, Serena, XV, XVII, 238  
 MANZONI, Alessandro, 238  
 MARANINI, Giuseppe, 159  
 MARI, Adriano, 221, 228, 245  
 MAROTTA, Domenico, 71  
 MARSELLI, Nicola, 221  
 MARTELLI, Tito, 5, 23, 26, 28, 37, 133-135, 137, 213, 242, 256, 258  
 MARUCCO, Dora, 101  
 MASSA, Paolo, 74  
 MASSARI, Giuseppe, 33, 41, 84, 126, 218, 233  
 MASSEI, Carlo, 145  
 MATTEI, Felice, 31  
 MATTEUCCI, Nicola, 43-44  
 MAYER, Friedrich Franz, XI  
 MAYER, Otto, X, 193  
 MAZZACANE, Aldo, XIII, 130  
 MELEGARI, Luigi Amedeo, 214-215, 217-218, 235, 258  
 MELIS, Guido, 46, 118, 162, 189  
 MELLANA, Filippo, 30-31  
 MENABREA, Federico Luigi, 226  
 MERIGGI, Marco, XIII, 44, 47, 52, 119, 129  
 MERLINI, Stefano, 136  
 MERLINO, Saverio, 203

- MESSEDAGLIA, Angelo, 182  
 MEUCCI, Lorenzo, 167  
 MICELI, Luigi Alfonso, 112, 222  
 MICELI, Vincenzo, XXIV, 2, 10-12, 14, 25, 58, 61, 132, 137, 152, 154, 166-167, 169, 175-176, 178, 191, 194, 199-202, 207, 209, 256  
 MICHELINI, Giovanni Battista, 114  
 MICHON, Louis, 103  
 MINERVINI, Luigi, 106, 113, 116, 226  
 MINGHETTI, Marco, 32, 69, 102, 104, 114-115, 126, 134, 136, 141, 146, 154, 172-176, 178, 182, 189-192, 195, 198, 202, 220-221, 228, 237-238, 242, 244, 254  
 MINGUZZI, Livio, 14, 39, 42, 45, 48, 98, 136, 154, 171, 174, 184  
 MOMMSEN, Wolfgang J., 53, 127  
 MONGINI, Luigi, 74  
 MONOD, Gustave, 99  
 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, 136  
 MORDINI, Antonio, 29, 63, 67, 69, 112, 145-146, 221-222, 232, 240  
 MORELLI, Salvatore, 60, 102, 110, 113  
 MORINI, Michele, 74  
 MORPURGO, Emilio, 86, 100-101  
 MORTATI, Costantino, 36, 180  
 MOSCA, Gaetano, 154-155  
 MOZZARELLI, Cesare, 94-96, 100, 131-132  
 MUSSI, Giuseppe, 76  
 NARDI, Carla, 58  
 NERVO, Luigi, 149  
 NESPOR, Stefano, 95  
 NICOTERA, Giovanni, 188, 226, 239, 249, 253  
 NITTI, Francesco Saverio, 97, 101, 115, 121  
 NOBILI VITELLESCHI, Francesco, 175, 194  
 ORLANDO, Vittorio Emanuele, XI, XXIV-XXV, 4, 7-9, 12, 25, 51, 119-120, 131, 132, 134, 139, 153, 155-156, 163, 165-169, 171, 192, 214, 216-217, 221, 254-259  
 PACE, Alessandro, VI, XX, 138, 180  
 PACELLI, Mario, XV, XVI  
 PADELLETTI, Guido, 182  
 PALBERTI, Romualdo, 245, 249, 251, 254  
 PALMA, Luigi VI, 5-6, 8, 47, 49, 94, 134, 140, 154, 156, 161, 163, 173, 175, 178, 181-182, 191-192, 207-211, 216, 226, 235, 244, 250  
 PANSOLLI, Lamberto, VI, XII, XXII, 15-16, 23-24, 31, 226, 241  
 PANTALEONI, Diomede, 110, 149  
 PAOLONI, Giovanni, 104  
 PAOLUCCI DI CALBOLI BARONE, Giacomo, 2  
 PATERNOSTRO, Alessandro, 134, 240  
 PATERNOSTRO, Paolo, 220  
 PATRIARCA, Silvana, XIII, 101  
 PAZZAGLI, Carlo, 64  
 PECORARI, Paolo, 222  
 PEDIO, Tommaso, 58, 85  
 PELLEGRINI, Antonio, 240  
 PEPOLI, Gioacchino Napoleone, 60, 117, 145  
 PERSICO, Federico, 160, 162  
 PERUZZI, Ubaldino, 30, 57, 182  
 PESCIETTO, Federico Giovanni, 81  
 PETITTI BAGLIANI DI RORETO, Agostino, 219  
 PIANCIANI, Luigi, 71  
 PICA, Giuseppe, 66, 92, 111-112, 156  
 PICCOLI, Francesco, 72  
 PIERANTONI, Augusto, 38, 40, 42, 47, 59, 74, 100, 134, 196, 227  
 PIFFERI, Michele, 129  
 PIRETTI, Maria Serena, 128, 131, 172, 182-184  
 PIROLI, Giuseppe, 225  
 PISANELLI, Giuseppe, 15-18, 22, 30-34, 52, 70, 74, 84, 86, 102, 138, 145, 179  
 PISSAVINI, Luigi, 106, 202, 226  
 POMBENI, Paolo, X, 46, 61, 128, 174, 182  
 PORCIANI, Ilaria, XIII, 53, 125  
 PUCCINI, Giovanni, 74  
 PUCCIONI, Piero, 74  
 PUGLIESE, Giuseppe Alberto, 224, 227, 249-250, 253  
 RACIOPPI, Francesco, 2-3, 21, 22-23, 27, 36-37, 61, 133-135, 139, 155, 157, 164, 181, 184, 189-190, 192, 194-195, 197,

- 201-202, 207, 214  
RAELI, Matteo, 73  
RANELLETTI, Oreste, XI, 20, 23, 42, 50, 53,  
120, 192  
RATTAZZI, Urbano, 146  
REBUFFA, Giorgio, 14, 128, 158, 163, 167,  
174  
RECCHIA, Giorgio, VII, XV, XIX, 24, 37,  
41, 55, 138, 158, 180  
RESELLI, Francesco, 34  
RICASOLI, Bettino, 29, 68-69, 145, 174, 187,  
226  
RICCA SALERNO, Giuseppe, 94  
RICCARDI, Fernando, 58, 85  
RICCI, Giovanni, 31  
RICCI, Stefania, 104  
RIGNON, Felice, 74  
ROCCHI, Gaetano, 154  
ROMANELLI, Raffaele, XII, XIV, 54, 101,  
103-105, 112, 115, 127-128, 136, 147,  
163, 182  
ROMANO, Santi, XI, XIX, 192  
ROSMINI, Antonio, 238  
ROSSI, Alessandro, 80  
ROSSI, Fabrizio, 4, 61, 67-68, 134, 188  
ROSSI, Giovanni Battista, 74  
ROSSI, Luigi, 132  
ROSSI, Luigi, XVII  
ROTELLI, Ettore, 5, 128  
ROUX, Luigi, 97, 101  
RUFFILLI, Roberto, 125, 159  
RUGGE, Fabio, 130  
SABBATUCCI, Giovanni, 128  
SANGUINETTI, Apollo, 31, 223, 247  
SANMINIATELLI, Luigi, 212, 237  
SANT'ANGELO SPOTO, Ippolito, 2, 135  
SAREDO, Giuseppe, 182  
SBRICCOLI, Mario, 92, 129  
SCARPARI, Giancarlo, XV, XXI  
SCAVINO, Marco, 96-97, 131  
SCHIAVONE, Aldo, 193  
SCHIERA, Pierangelo, XI, XXV, 54, 99  
SCIALOJA, Antonio, 143, 172-174  
SCIALOJA, Vittorio, XIII  
SCOLARI, Saverio, 134  
SCOPPOLA, Pietro, 238  
SCOTTO DI LUZIO, Adolfo, 46  
SECHI, Salvatore, XXI  
SELLA, Quintino, 73, 79  
SEPE, Stefano, 123  
SERRA, Luigi, 64, 66-67, 100, 112  
SINEO, Paolo Emilio, 240  
SINEO, Riccardo, 59, 71, 73, 79  
SIRCANA, Giuseppe, 76  
SOFIA, Francesca, 9  
SOLA, Giorgio, 101  
SONNINO, Sidney, 5, 154, 157, 201, 240,  
249-250, 252  
SONZOGNO, Raffaele, 236  
SORDI, Bernardo, XVII, 146, 193, 201  
SPADA, Alessandro, 182  
SPAVENTA, Silvio, 69  
SPINOSA, Alberto, XIII  
STEIN, Lorenz Von, XI, 53  
STOLFI, Nicola, XXII  
STOLLEIS, Michael, XI, 193  
STOLZI, Irene, 122  
STRONATI, Monica, 66  
STUART MILL, John, 44  
SUSANI, Guido, 211, 225  
TAJANI, Diego, 16, 73-74, 178, 196-197,  
TANDA, Anton Paolo, 4  
TENANI, Giovanni Battista, 226  
TERRACINI, Umberto, 180  
TESAURO, Alfonso, 37  
TESSITORE, Fulvio, 193  
TOCQUEVILLE, Alexis De, 44, 53  
TODD, Alpheus, 53  
TOFANO, Giacomo, 207, 211, 213-218,  
220-221, 258  
TORRE, Federico, 74  
TOSCANELLI, Giuseppe, 105, 115  
TRANFAGLIA, Nicola, 46  
TROCCHI, Giuseppe, XV  
TURATI, Filippo, 129  
UNGARI, Paolo, XII  
VACCA, Giuseppe, 16, 30, 35, 85, 146  
VALENTI, Ghino  
VALERIO, Lorenzo, 220  
VARESE, Carlo, 93, 156

VASSALI, Giuliano, 36  
VENTURELLI, Francesco, 69  
VIDARI, Ercole, 94  
VILLA, Tommaso, 16  
VILLARI, Pasquale, 111, 115-116  
VIRGA, Pietro, 36  
VITALE, Eligio, 222  
VIVANTE, Cesare, 94

WAGNER, Adolph, 94  
WEBER, Max, 180  
ZABEO, Egisto, 224  
ZANARDELLI, Giuseppe, 46, 76  
ZANICHELLI, Domenico, 6, 46, 134, 139,  
150-151, 157-158, 174-175  
ZAPPETTI, Vanja, 172, 183-184,  
ZEPPA, Domenico, 46, 147-148



## INDICE SOMMARIO

<i>Introduzione</i> . . . . .	v
<i>Avvertenze</i> . . . . .	xxvii

### CAPITOLO I FONDAMENTO E LIMITI DEL POTERE D'INCHIESTA PARLAMENTARE

1. Le inchieste fra testi e storia . . . . .	1
1.1. Statuto e costituzione . . . . .	1
1.2. Legge e diritto . . . . .	13
2. L'Assemblea e il potere giudiziario: ambiti di accertamento e poteri coercitivi . . . . .	21
2.1. La risposta politica . . . . .	26
2.2. La risposta legislativa . . . . .	35
3. Informarsi, informare, formare: inchieste, governo parlamentare e opinione pubblica . . . . .	39

### CAPITOLO II INCHIESTE LEGISLATIVE

1. Delle inchieste legislative o della armonica collaborazione tra Parlamento, Governo e cittadini . . . . .	57
2. Del dibattito parlamentare o del labile confine tra inchiesta legislativa e inchiesta politica . . . . .	65
2.1. Inchieste e luoghi . . . . .	65
2.2. Inchieste e iniziativa . . . . .	75
2.3. Una « passeggiata trionfale »? . . . . .	83
3. Inchieste e riforma: la scuola dei fatti . . . . .	89
3.1. Il metodo di osservazione . . . . .	89
3.2. Il dibattito parlamentare; in particolare: l'inchiesta agraria . . . . .	103
3.3. Storia, inchieste e progresso . . . . .	113
3.3.1. Inchieste e conflitto . . . . .	113
3.3.2. <i>Élite</i> e numero, teoria e prassi . . . . .	123

CAPITOLO III  
INCHIESTE POLITICHE

1. Inchieste e sindacato parlamentare: variazioni sul tema della separazione dei poteri. . . . .	133
1.1. I 'discorsi'. . . . .	133
1.2. Il dibattito parlamentare . . . . .	141
2. Mali e rimedi . . . . .	151
2.1. « La relatività delle istituzioni politiche » . . . . .	151
2.2. Tra Inghilterra e Francia . . . . .	158
3. Politica e diritto . . . . .	165
4. Partiti e fazioni . . . . .	171
5. Il campo delle inchieste. . . . .	189
5.1. Responsabilità ministeriale e responsabilità dei pubblici funzionari. . . . .	189
5.2. Amministrazione e indirizzo politico . . . . .	197

CAPITOLO IV  
INCHIESTE PERSONALI

1. Ammissibilità e fondamento del potere d'inchiesta personale . . . . .	207
2. Inchieste personali o sindacato sul potere esecutivo? I casi Tofano e La Masa. . . . .	213
3. La « responsabilità parlamentare »: dalle ferrovie meridionali alle inchieste bancarie . . . . .	220
3.1. Plichì e scandali: le commissioni come 'filtro' . . . . .	220
3.2. Corpi politici e accertamenti imparziali . . . . .	230
3.3. Inchieste amministrative, giudiziarie, parlamentari . . . . .	245
4. La soluzione giuridica: il Parlamento arbitro . . . . .	254
<i>Indice dei nomi</i> . . . . .	319
<i>Appendice</i> . . . . .	263



# UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

## PUBBLICAZIONI

### QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Géný e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174

Vol. 41 (2012), 8°, p. 940

Vol. 42 (2013), 8°, p. 804

## BIBLIOTECA

### « Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972  
Atti, a cura di Paolo Grossi  
(1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS  
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna  
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO  
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico  
Vol. I: Da Hobbes a Bentham  
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO  
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »  
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria  
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
con particolare riguardo alla Germania  
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco  
Vol. I (1980), 8°, p. 560  
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-CENTO TEDESCO  
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE  
Trad. di Alessandra Maccioni  
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO  
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)  
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari  
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO  
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher  
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE  
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983  
A cura di Paolo Grossi  
(1984), 8°, p. VI-198

- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO  
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio (1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »  
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann (1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME (1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
I. Genesis del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette (1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
I. Il progetto costituzionale (1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
II. Dal sistema alla teoria generale (1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE  
La formazione della nozione di interesse legittimo (1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO  
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento (1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985  
A cura di Paolo Grossi (1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO  
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950 (1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
II. La scoperta del diritto amministrativo (1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA  
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra (1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO  
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat (1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »  
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896 (1988), 8°, p. IX-206

- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987  
A cura di Paolo Grossi  
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES  
A cura di André-Jean Arnaud  
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW  
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli  
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani  
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO  
TEDESCA  
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro  
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro  
A cura di Paolo Barile  
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI  
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi  
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES  
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989  
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente  
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530  
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA  
I ricordi degli onorari  
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA  
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina  
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI  
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)  
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA  
Antropología católica de la economía moderna  
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE  
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)  
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE  
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali  
(1992), 8°, p. 755
- 42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO  
Strumenti, destinatari, prospettive  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992  
A cura di Paolo Grossi  
(1993), 8°, p. VIII-440

- 43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio  
A cura di Carlo Mansuino  
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I  
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, IL SOVRANO TUTORE  
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)  
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II  
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, TOMÁS Y VALIENTE  
Una biografía intelectual  
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO  
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli  
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE  
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky  
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 GIURISTI E LEGISLATORI  
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996  
A cura di Paolo Grossi  
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE  
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO  
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, PRÆSUMITUR SEDUCTA  
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna  
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, POTENZA E RAGIONE  
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)  
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO  
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden (1584-1654)  
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO  
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf  
(2001), 8°, p. VIII-106

- 58/59 Maurizio Fioravanti, LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO  
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento  
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE  
CLASSICO  
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani  
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI  
Una riflessione di fine millennio  
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000  
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi  
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, IURISDICTION  
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)  
Ristampa  
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO  
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine  
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO  
Tomo I (1910-1927)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, NEL SEGNO DEI TEMPI  
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale  
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*  
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale  
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA  
(SECOLI XVII-XX)  
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI PATRES  
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO  
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, SOCIETÀ, DIRITTO, STATO  
Un recupero per il diritto  
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, L'ORDINE CORPORATIVO  
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista  
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE  
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento  
(2007), 8°, p. XL-586

- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO BRITANNICO (1690-1832)  
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI  
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento  
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"  
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile  
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA  
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520  
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, ANTES LEYES QUE REYES  
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)  
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, DIRITTO D'OLTREMARE  
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia  
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA  
I. Pubblicistica dell'impero e scienza di polizia 1600-1800  
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO  
Profili di giuristi  
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, LA RAGIONE DEL DIRITTO  
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento  
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007  
How to make, unmake, and remake law with words  
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE  
Quaderni fiorentini 1972-2001  
(2009), 8°, p. XXVIII-252
- 84 Aldo Sandulli, COSTRUIRE LO STATO  
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)  
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA  
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008  
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta  
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO  
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I  
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57  
(2009), 8°, p. IV-816

- 88 Mario Sbriccoli, **STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA**  
Scritti editi e inediti (1972-2007)  
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722  
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, **LETTERE A MARIO FALCO**  
Tomo II (1928-1943)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, **IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE**  
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**  
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)  
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**  
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo  
A cura di Gabriele Magrin  
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela  
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010  
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi  
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**  
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)  
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**  
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto  
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**  
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo  
Novecento  
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**  
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali  
(2013), 8°, p. X-360
- 98 Enrico Finzi, **"L'OFFICINA DELLE COSE"**  
Scritti minori  
A cura di Paolo Grossi  
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, **L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA**  
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, **SCRITTI CANONISTICI**  
A cura di Carlo Fantappiè  
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, **PARTE TOTALE**  
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. XIV-440



- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO FRANCESE (1790-1795)  
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?  
Potere costituyente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013  
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta  
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO  
Esperienze a confronto  
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*  
Firenze, 18-19 ottobre 2012  
A cura di Bernardo Sordi  
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA  
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914  
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO  
Profili di giuristi - II  
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI  
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)  
(2015), 8°, p. XXVIII-328

*Per Informazioni e Acquisti*

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano  
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82  
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè







**€ 37,00**

024192957

ISBN 978-88-14-20627-6



9 788814 206276