

«Una cosa sola formano Parlamento e Governo». Proroga delle sessioni parlamentari e uso delle commissioni di controllo in Italia durante la Prima guerra mondiale

CARLOTTA LATINI

È noto che durante la Prima guerra mondiale il Governo italiano abbia fatto ricorso alla proroga delle sessioni parlamentari, giustificando questa scelta con l'argomento secondo il quale, data l'urgenza del momento, il Governo aveva bisogno di procedere in maniera spedita, senza i 'lacci' e le lungaggini parlamentari. In base all'art. 9 dello Statuto albertino, il re convocava ogni anno le due Camere, poteva prorogarne le sessioni, sciogliere la Camera dei deputati. Tuttavia, nella pratica, era l'esecutivo e in specie il presidente del Gabinetto a provvedere alle proroghe, presentandosi in Parlamento e mettendo ai voti la relativa proposta.

Come è stato osservato, «Senza mai scioglierla, ma centellinandone le sedute, si dimostrò al Paese che, a differenza di Francia e Inghilterra, l'Italia poteva anche fare a meno della Camera dei deputati: ma, anche in questo caso, si trattava di un perfezionamento dell'antica prassi sardo-italiana della proroga della sessione che nei decenni precedenti aveva consentito

di far pervenire all'opinione pubblica il messaggio subliminale della sostanziale inutilità delle Camere» (Martucci 2002, p. 139. Sull'uso della proroga dei lavori parlamentari durante la crisi di fine secolo, cfr. Meccarelli 2005).

L'art. 9 dello Statuto albertino¹, conferiva alla Corona quello che alcuni autori chiamavano alta prerogativa: come capo dello stato il Re convocava ogni anno le due Camere, come potere moderatore prorogava le sessioni delle Camere e poteva sciogliere quella dei Deputati. Convocazione, proroga e scioglimento della Camera costituivano il cosiddetto potere parlamentare della Corona. La prassi costituzionale aveva poi distinto la chiusura dalla proroga, avendo questa in linea di principio l'effetto di sospendere le sedute delle Camere e di distruggere il precedente lavoro parlamentare. La proroga della sessione era un atto della prerogativa regia che aveva lo scopo di sospendere temporaneamente i lavori del corpo legislativo, la chiusura della sessione

era un atto di competenza dell'Esecutivo e a carattere prettamente consuetudinario.

In linea di principio, il potere esecutivo aveva facoltà di chiudere e aprire le sessioni parlamentari e questo si presentava come un grave pericolo per le istituzioni parlamentari, non avendo lo Statuto previsto alcun termine per la riconvocazione della Camera ma limitandosi a obbligare la Corona a convocare le Camere ogni anno. Stesso pericolo era rappresentato dalla proroga della sessione, che, non essendo sottoposta ad alcun limite di tempo dallo Statuto, era un fatto di eccezionale gravità e importanza.

Con il meccanismo della proroga, cioè col differimento dei lavori parlamentari, secondo una sorta di tradizione costituzionale italiana, tali lavori si interrompevano «in occasione della discussione di questioni scabrose o di ordini del giorno o mozioni ostili al Governo» (Martucci p. 83) solitamente con la promessa di una ripresa dei lavori di lì a poco. Invece poi interveniva un decreto regio di scioglimento della Camera dei deputati e venivano indette nuove elezioni. Se la proroga produceva un effetto ritenuto positivo, e cioè quello del «ritorno della necessaria calma degli spiriti quando questi si sono troppo violentemente agitati», ridando serenità alle deliberazioni della Camera, era certo che un simile effetto non si poteva ottenere quando la proroga fosse sopraggiunta per impedire alla Camera di discutere gli atti del Governo. La proroga in questo caso, poteva essere un atto illegale, anzi «incostituzionale», violando i diritti della rappresentanza nazionale. «Essa è un vero attentato alle libertà costituzionali, specialmente al Parlamento, il quale è impedito con la violenza legale di esercitare il suo alto diritto di controllo de-

gli atti del potere esecutivo» (Sichera 1894, pp. 660-661).

Come si vedrà, la volontà di lasciare libero l'Esecutivo di governare la cosa pubblica senza i debiti controlli parlamentari metteva in ombra l'ideale di centralità del Parlamento, e si nutriva dell'antiparlamentarismo e cioè di quella violenta e strumentale polemica contro il Parlamento che caratterizzò lo stato liberale di diritto tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento².

Negli anni della guerra, dunque, il ricorso al meccanismo della proroga dei lavori parlamentari si era fatto sistematico. Nella discussione che si apriva, in particolare, il 24 marzo 1917, i toni della polemica tra il Presidente del Consiglio dei ministri Boselli e l'onorevole Turati, che già altre volte si era pronunciato in senso contrario sul punto, si fecero piuttosto accesi. Lo scontro si consumava dopo l'intervento assai favorevole al Governo dell'onorevole Finocchiaro-Aprile che proponeva di deliberare quella sera stessa la sospensione dei lavori parlamentari lasciando al Governo di indicare alla Camera il giorno in cui potesse essere riconvocata, e dopo che era pervenuta alla Presidenza una proposta sottoscritta dagli onorevoli Gambarotta, Pellegrino, Brezzi, Montesor, Degli Occhi, Pansini, Tovini, Varzi, Miglioli, Cicogna ecc., così concepita: «La Camera delibera di convocarsi non più tardi del giorno 3 maggio 1917, salvo il caso che il Governo ritenga opportuno di convocarla prima» (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, (1^a della XXIV legislatura), Discussioni, dal 5 al 24 marzo 1917, vol. XII, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1917, vol. XII, p. 13509). Questa proposta implicava evidentemente che la Camera prorogasse i suoi lavori.

Il Presidente del consiglio Boselli, rispondeva a Finocchiaro-Aprile con toni morbidi, manifestando apprezzamento per il fatto, evidente, che l'onorevole Finocchiaro aveva bene interpretato «le necessità dell'ora presente» rispetto ai lavori della Camera. Tuttavia non era affatto agevole, a suo dire, individuare con esattezza una data in cui potesse effettuarsi la ripresa delle tornate dell'assemblea. Boselli preferiva insomma mantenersi sul vago: «Io, in questo momento, non credo che si possa prevedere con sicurezza una data troppo vicina, né d'altronde vorrei prevedere una data troppo lontana». E, aggiungeva, quasi a voler giustificare le ragioni di un rinvio senza ulteriori precisazioni, «Siamo fuori delle circostanze normali della vita parlamentare; sono, cioè, altre circostanze quelle che potranno determinare la necessità e l'opportunità di riunirci poi» (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, (1^a della XXIV legislatura), cit., p. 13509).

Certamente, esisteva almeno un limite ritenuto invalicabile ed era quello prescritto per l'esercizio dei bilanci. Secondo Boselli sicuramente si trattava di una prova di fiducia che il Governo domandava alla Camera, rimettendo ad esso per intero la decisione intorno alla data della sua riconvocazione, ma la necessità del momento giustificava a suo dire questa richiesta. Ciò non significava minore fiducia nei confronti dell'istituto parlamentare, di cui pure Boselli si dichiarava rispettosissimo: non si potrebbe vivere ed operare se non all'interno dell'istituto parlamentare, «E ciò sia detto per questa Camera, per il Paese, e per tutti coloro, i quali potessero mettere in dubbio che una sola cosa formano Parlamento e Governo» (*Atti parlamentari*,

Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, (1^a della XXIV legislatura), cit., p. 13510. Cfr. Tittoni 1918, p. 251; Veneruso 1996).

Boselli aveva presentato il suo Governo nella tornata del 28 giugno del 1916 come un Governo di concentrazione, di tutti i partiti e di tutte le tendenze e dopo la discussione sulle comunicazioni dell'esecutivo egli aveva risposto ad alcune critiche sulla costituzionalità della soluzione della crisi che si era aperta facendo appello alle esigenze politiche dettate dalla specialità della situazione. Ancora una volta era l'eccezionalità del momento a dettare la regola. La Camera italiana, nella sua maggioranza, non aveva peraltro manifestato, a differenza di quanto era stato fatto in Francia e in Inghilterra, il proposito di sedere in permanenza (Perticone 1960, p. 217). Questo fenomeno era la diretta conseguenza del regime dei pieni poteri delegati nel maggio del 1915 dalla Camera al Senato secondo una prassi che dal 1848, passando attraverso il 1859 e il 1866 era giunta fino alla Prima guerra mondiale³. L'esercizio dei pieni poteri si fondava su ragioni di urgenza che però in vari casi mancavano del tutto e anzi molti provvedimenti presi dal Governo durante la Grande guerra sembravano soprattutto dettati più da ragioni di dubbio o diffidenza verso il Parlamento che dalla necessità e dall'urgenza del momento.

Nel regime costituzionale che si era affermato in Italia, una delle più importanti funzioni assegnate alla Camera era il sindacato sugli atti del Governo. Essa era una delle funzioni su cui i difensori del sistema parlamentare ponevano le maggiori speranze. Come scriveva Miceli, «Il governo parlamentare avrebbe invece questo grande vantaggio di rendere l'esecutivo, che è certo l'organo più potente e più pericoloso dello

stato, responsabile di fronte alla Camera e in molta parte dipendente dal volere di essa. Un grande freno si sarebbe così trovato per impedire a questo potere di commettere abusi, per costringerlo a muoversi entro i confini del diritto» (Miceli 1894, pp. 44-45). Se non che una gran parte di questo beneficio sarebbe stata vanificata dal fatto che i partiti si erano organizzati rigidamente e si mostravano molto disciplinati. Secondo Miceli il partito (Rossi 2001) che aveva la maggioranza era naturalmente portato ad essere indulgente verso il Governo che era una sua creatura, minimizzando gli errori. In queste condizioni, il sindacato della maggioranza si sarebbe ridotto a ben poca cosa: la maggioranza infatti, nella non ottimistica ricostruzione di Miceli, non aveva interesse a verificare se il Gabinetto governava bene o male, ma più semplicemente era interessata a constatare se questo governava in modo da non compromettere gli interessi di partito.

Anche a proposito del controllo dell'opposizione parlamentare Miceli appariva scettico⁴. Contrariamente ad altri, egli dubitava degli effetti benefici sulla vita dell'esecutivo esercitati dal controllo dell'opposizione. Questa «vigile sentinella» che avrebbe dovuto con attenzione osservare gli atti del Gabinetto, per richiamarlo all'adempimento dei suoi compiti, aveva i suoi limiti. Pur riconoscendo la necessità e l'utilità di un'opposizione costituzionale, Miceli evidenziava come l'opposizione non poteva però "tormentare" di continuo il Gabinetto con interrogazioni, interpellanze, ordini del giorno, perché allora le sue forze numeriche sarebbero state troppo visibili e la sua inferiorità sarebbe venuta a galla e l'opposizione avrebbe perso gran parte della propria forza. Il sindacato

dell'opposizione si sarebbe ridotto a una serie di discorsi, di declamazioni, di attacchi puramente "oratori" che lasciavano il tempo che trovavano non essendo seguiti dagli atti che avrebbero dovuto rafforzarli. Miceli affrontava poi il nucleo centrale, il cuore dell'antiparlamentarismo di quegli anni: «Uno dei difetti che più si lamentano nei paesi parlamentari è la mancanza nelle Camere di capacità e competenze, la mancanza di persone atte a comprendere e discutere gl'interessi sempre più complicati di uno stato moderno. Onde, se le Camere sono spesso soggette a giudicare le questioni con i criteri forniti dall'impressione, dal sentimento o addirittura dal ciarlatanismo politico, tanto più obbedirà all'azione di questi moventi il corpo elettorale» (Miceli, *Carattere giuridico*, 1894, p. 49).

In effetti, il dibattito parlamentare che si apriva il 24 marzo del 1917 sembrava confermare per sommi capi la prospettiva aperta da Miceli. Boselli infatti respingeva l'ordine del giorno che fissava al tre di maggio la riconvocazione della Camera, pregando i proponenti di non insistere e asserendo che il Governo era pienamente responsabile di tutto il peso che gravava su di esso in special modo quando il Parlamento non era riunito. Turati riteneva che la proposta del Governo fosse assolutamente insolita, «nuova... negli annali parlamentari»: fatto inedito era che la Camera abbandonasse al potere esecutivo il diritto e la data della sua riconvocazione (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, 1^a della XXIV legislatura, cit., p. 13510).

La legislatura, come ricordavano Mancini e Galeotti, si frazionava in sessioni che potevano essere ordinarie o straordinarie. Esse venivano convocate dal Re e da questi solennemente inaugurate. Lo Statuto si li-

mitava, all'art. 9, a stabilire che il Re convocava *in ogni anno* le due Camere.

Si trattava del cosiddetto «potere parlamentare della Corona» (Sichera 1894, pp. 662-663; Santangelo Spoto 1906-1910, pp. 272-277) e cioè quello che assommava convocazione, proroga, chiusura e scioglimento delle Camere e che consentiva di far dipendere dall'attività, o sovente dall'inattività del monarca (Colombo 2001), lo svolgersi dei lavori parlamentari.

E la sanzione del dovere di convocare le Camere si trovava nel fatto che la facoltà del Governo di fare le spese e riscuotere le entrate era consentita anno per anno⁵. L'annualità della sessione era consacrata dall'articolo 6 del primo regolamento della Camera, e confermata dai decreti di chiusura delle sessioni 1850, 1851, 1852. Non essendo tuttavia mai stata stabilita la durata massima delle sessioni, l'ultimo dei decreti giunse in ritardo e non fu più possibile mantenere le sessioni annuali: nonostante alcuni deputati sollevassero il problema dell'irregolarità di questa prassi, si ritenne sempre che fosse rimessa al Governo la facoltà di apprezzare la convenienza di chiudere o meno una sessione. A differenza del Senato che era permanente e che poteva considerare una legislatura nuova come una continuazione di quella già chiusa, il rinnovarsi della legislatura e della sessione avevano come effetto quello di distruggere tutto il lavoro parlamentare precedente. Ma nella pratica sovente la Camera riprendeva i disegni di legge nello stadio cui erano pervenuti nella sessione antecedente, deliberando sopra ciascuno di essi singolarmente. Ci furono dunque precedenti sia in relazione alla decisione di non separarsi finché non si fosse discusso e deliberato intorno ad una certa legge sia in

relazione a proposte che la Camera sedesse in certi casi in permanenza. La sessione poteva poi essere interrotta con la proroga o con l'aggiornamento.

La proroga era un atto della Corona: nel 1859 fu infatti possibile una proroga di 11 mesi, ma essendo giustificata da evidente necessità, nessuno contestò questo fatto, nonostante venisse elusa la disposizione dell'art. 9 dello Statuto. In origine le Camere non si separavano mai, nemmeno nei mesi estivi, senza uno speciale decreto di proroga che veniva letto alle assemblee: ma dal 1873 in poi i decreti di proroga, quando venivano fatti, si limitavano a registrare l'aggiornamento già deliberato dalla Camera. Prorogare la Camera era indubbiamente una prerogativa della Corona ma nonostante ciò era possibile sentire il Governo su questo punto. In effetti, la proroga, usata nei primi tempi del parlamentarismo in Piemonte per dare una certa solennità alla sospensione dei lavori durante le vacanze estive e natalizie, era divenuta ben presto un mezzo a disposizione del Governo per regolare i propri rapporti con le Camere (Racioppi 1901, I, § 180, p. 489). Come si è visto, poteva adoperarsi «per mettere termine a troppo violenti dibattiti e dar tempo al ritorno della calma, come nel caso del 22 giugno 1899» (*Ibidem*, p. 489). La proroga inoltre, ricordava Racioppi, non andava confusa con l'aggiornamento: entrambi avevano come unico effetto quello di sospendere e rinviare le adunanze, ma mentre la proroga era un atto del re e riguardava ambedue le Camere, l'aggiornamento era una disposizione interna presa dalla Camera da sola. La prima era un'arma di difesa o un mezzo di equilibrio nelle mani del Governo, l'aggiornamento era un espediente naturale per prendere vacanze, rendere

onori, attendere che un nuovo Gabinetto potesse costituirsi ecc. La prima iniziava e aveva termine per decreto regio, l'altra iniziava e aveva termine secondo le libere determinazioni di ciascuna assemblea. Potevano esservi aggiornamenti a data fissa e *sine die* ovvero a domicilio cioè rimettendo al presidente la cura della riconvocazione quando gli sembrasse più opportuno (*Ibidem*, p. 492).

Le Camere inoltre potevano sospendere per qualche tempo i loro lavori e talvolta, come nei casi di crisi di Gabinetto, era lo stesso Ministero a invitarle ad aggiornarsi. Poiché la Camera dei deputati rimaneva riunita lungamente, essa aveva avuto in vari casi la necessità di aggiornamenti e quindi aveva contratto l'abitudine ad aggiornamenti periodici che tuttavia dovevano essere gestiti tenendo sempre presenti le prerogative della Corona. La Camera insomma aveva il diritto di aggiornare le sue tornate, anche a data fissa, ma poteva ugualmente essere convocata per speciali ragioni del Governo. Proprio per evitare conflitti tra Camera e Governo fu ritenuto preferibile affidare al Presidente la scelta del giorno per la riconvocazione, su proposta della Camera e di comune accordo col Ministero (Mancini, Galeotti 1887, p. 90).

Ma la proroga appare come un istituto di grande importanza nel regolare i rapporti tra Parlamento e Governo: come è stato opportunamente notato, la proroga infatti era in grado di consentire «al Governo di operare, anche per lunghi periodi, al di fuori del controllo parlamentare, togliendo di fatto la parola all'opposizione e facilitando l'attuazione di provvedimenti che sarebbero stati altrimenti avversati in sede assembleare. E ciò che più conta, in proposito e in ultima istanza, non è la facoltà in

sé di sospendere i lavori delle Camere, ma il fatto che la loro riconvocazione dipenda dalla volontà del re e dei suoi ministri. Ancor di più: si tratta di una forma di dipendenza che si verifica sia quando la sessione è prorogata dall'Esecutivo, sia quando è aggiornata dai parlamentari stessi. In queste condizioni, ogni normale voto con il quale le assemblee decidono di differire la ripresa dei dibattiti (caso tipico, come già accennato, le vacanze: natalizie, pasquali, estive) è suscettibile di trasformarsi in una sorta di inconsapevole suicidio politico, perché sta poi al monarca valutare se e quando quei dibattiti riprenderanno» (Colombo 2001, pp. 80-81).

Per tutte queste ragioni, le obiezioni di Turati paiono piuttosto fondate: l'abbandono totale delle date di riconvocazione all'Esecutivo, equivaleva alle dimissioni volontarie del Parlamento. Scoppiata la guerra, il Parlamento era stato, per larga parte delle funzioni, dimesso dal Governo o forse, aggiungeva Turati, si era autodimesso. «Abbiamo preso l'abitudine di dire che nei momenti gravi la cosa pubblica deve essere condotta dai "poteri responsabili", intendendo con questa frase indicare il Governo e implicitamente ammettendo che il nostro sia un potere irresponsabile, che noi stessi siamo degli irresponsabili» (*Attiparlamentari*, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, 1^a della XXIV legislatura, cit., p. 13510). Secondo Turati occorre opporsi in tale momento al proposto abbandono del diritto del Parlamento di convocarsi e vivere: apparivano così a suo avviso incomprensibili le ragioni di tanta fretta di separarsi, quando l'ordine del giorno era gravido di progetti di legge e di decisioni da prendere. Ma poiché sembrava che si dovesse fare come il Governo chiedeva, Turati propone-

va che almeno si prendessero delle vacanze ragionevoli e a termine fisso, aderendo alla proposta dell'onorevole Gambarotta che la Camera fosse riconvocata non più tardi del 3 maggio. Ma quest'ultimo, invertendo anche troppo rapidamente le proprie posizioni, pur riconfermando l'esigenza che la Camera dovesse funzionare sempre per il maggior vantaggio della patria e per il miglior prestigio del Parlamento, e dunque a maggior ragione pure nei momenti più gravi della vita nazionale, una volta saputo che il Governo avrebbe posto la questione di fiducia anche sulla data della riconvocazione della Camera, decideva di aderire alla richiesta del Governo di lasciarlo arbitro, sotto la sua responsabilità, di scegliere il giorno più opportuno per la sua riconvocazione (*Ibidem*, p. 13513). La Camera era dunque in larga maggioranza favorevole alla decisione dell'Esecutivo, senza grosse smagliature, pur con le dovute considerazioni sullo stato attuale dei rapporti tra Parlamento e Governo e su quelle relative alla Guerra.

L'intervento dell'onorevole Berenini, favorevole al Governo, spiegava meglio le ragioni dell'urgenza con cui si dimetteva il Parlamento in un momento tanto delicato per la vita del Paese: «Ora io credo che in queste viglie gravi, in queste viglie forse decisive del grande conflitto, non può in alcuna guisa apparire giustificato che il Parlamento occupi e distraiga esso per le sue discussioni quell'attività intera, quell'azione libera che il Governo, in persona di tutti i suoi componenti, deve esplicare» (*Ibidem*).

La proposta del Presidente del Consiglio di convocazione «a domicilio» fu sottoposta a votazione nominale e approvata con 283 voti favorevoli e soli 31 contrari, cioè a

larga maggioranza. Alla fine avevano avuto la meglio le considerazioni di opportunità che il Governo, sotto la propria responsabilità, decidesse quando riconvocare la Camera, e quindi prorogasse i suoi lavori, lasciandolo libero di muoversi senza i freni di un controllo parlamentare.

In un lungo discorso alla Camera dei deputati, fatto nel dicembre 1917, ben nove mesi dopo il dibattito apertosi con l'onorevole Turati, il professore di igiene Giuseppe Sanarelli⁶ descriveva quale fosse a suo avviso lo stato dei rapporti tra Parlamento e Governo: tali rapporti erano definiti saltuari e deboli (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, cit., p. 15193). La Camera veniva convocata a lunghi intervalli e non per essere informata sugli avvenimenti, per rilevare le mancanze e suggerire rimedi. Le riprese parlamentari avvenivano a grande distanza l'una dall'altra e si riducevano ad un voto di fiducia o di sfiducia al Ministero (*Ibidem*, p. 15194).

Il regime della «completa» delegazione dei poteri dal Parlamento al Governo e – per la parte militare – dal Governo al comando supremo, aveva fatto la sua esperienza. Nessuno dopo trenta mesi di prova, poteva dichiararsene soddisfatto. La delegazione integrale dei poteri non aveva prodotto altro che il rilassamento dell'azione, «l'addormentamento generale».

«Si dice e si crede comunemente che noi viviamo in un regime parlamentare» diceva Sanarelli, ma questa affermazione veniva poi smentita da una realtà in cui il Parlamento non aveva la possibilità di assumere una vera responsabilità morale e politica rispetto al Governo, e perciò la re-

sponsabilità di certi fatti, di natura politica, morale e storica, tendeva ad appuntarsi per intero sul ministero. Ma poiché, in ultima istanza, erano i deputati a rispondere di fronte al Paese⁷, appariva chiaro il disagio di un Parlamento chiamato a giustificare fatti ed eventi in un momento in cui era stato invece messo da parte a causa della delega dei pieni poteri. Occorreva dunque mettere i deputati nella concreta condizione di controllare gli atti del Governo, ma anche di evitare quelli sgraditi (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, cit., p. 15193). Per Sanarelli il punto cruciale era quello relativo alla opportunità che Parlamento e Governo condividessero in maniera continua un momento particolare e straordinariamente importante della storia d'Italia, da realizzare attraverso un controllo permanente, diverso e più efficace rispetto a quello ordinario. In una guerra come quella in corso, appariva necessario che l'enorme carico di responsabilità del Governo poggiasse anche su Camera e Senato. E tale operazione era possibile solo attraverso l'istituzione di commissioni di vigilanza e di controllo che potessero eventualmente diventare commissioni consultive qualora il Governo lo avesse voluto.

Il discorso di Sanarelli era molto dubbioso sul fatto che ci si trovasse ancora all'interno di un regime parlamentare: «crediamo di essere possessori» del regime parlamentare ma in realtà esso versa in un momento di pericolosa regressione (*Ibidem*). Il potere legislativo era, secondo Sanarelli, in mano non tanto o non solo al Governo, ma alla burocrazia e ciò causava un arretramento delle prerogative parlamen-

tari e uno stato di impotenza dei deputati⁸. Proprio nel momento in cui sembrava più urgente l'attività del Parlamento, essa veniva, al contrario, impedita (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, cit., p. 15192).

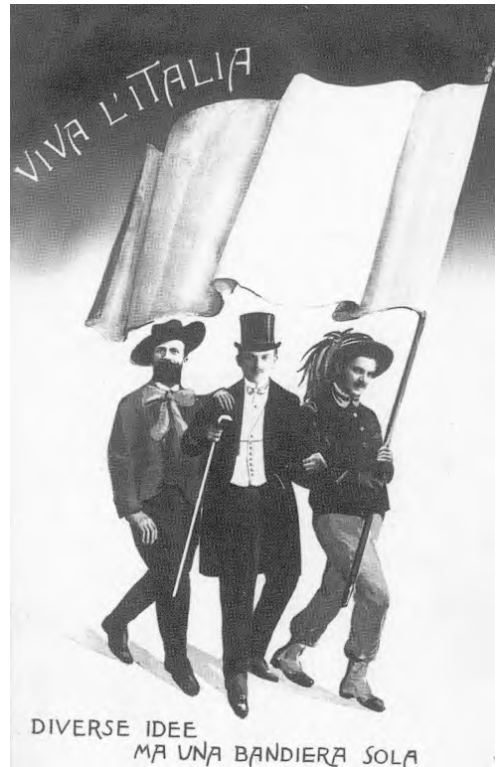
Le commissioni parlamentari di controllo⁹, se costituite, avrebbero consentito di porre un freno alla «corrente torrenziale dell'imperialismo burocratico» che, al di là di alcuni innegabili benefici, determinava molti guasti, specialmente in tempo di guerra (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, cit., p. 15192. Cfr. Melis 1988, p. 17). Il Parlamento – notava sarcasticamente Sanarelli – poteva considerarsi in quel momento la principale commissione consultiva della burocrazia nelle cui mani si assommavano quasi tutti i poteri di governo e di legislazione¹⁰. Il Parlamento «ama credere ancora nell'esistenza dei governi personali e al libero arbitrio dei governanti... ma è tempo di ricredersi e di dissipare... questa grande illusione!».

Si affermava così per Sanarelli il governo della burocrazia: gli stati democratici si sarebbero differenziati dagli stati dispotici per il fatto che il Governo non spettava ai patrizi, o ai plebei o all'esercito ma alla burocrazia presieduta dai ministri¹¹. I ministri, in definitiva, regnavano senza governare, nel senso che dovevano governare non solo con l'ausilio ma con il controllo e per mezzo dei capi servizi. Per trovare tracce dell'antico potere autarchico dei ministri occorreva andare a cercare nel dicastero degli affari esteri dove l'onorevole

Sonnino – osservava Sanarelli – se avesse “osato” poteva assumere qualsiasi provvedimento anche grave col solo aiuto dei suoi segretari particolari e dei suoi ambasciatori senza passare attraverso i suoi capi servizio (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, cit., p. 15192).

Questa situazione di fatto, all'interno di uno stato democratico, quale quello italiano, non trovava corrispondenza nella lettera e nello spirito dello Statuto che presupponeva l'esistenza di un potere legislativo non soltanto distinto, ma superiore al potere esecutivo (*Ibidem*, p. 15193). Tale superiorità del Parlamento, sia pure incontestabile in linea di principio, veniva smentita dalla realtà. Sanarelli considerava lo Stato italiano come quello «che oggi sta peggio in Europa», per la scarsa produttività e per la limitata attività del suo Parlamento che si accontentava di «discorsi accademici sui bilanci», mai modificati o respinti, per la tendenza a discussioni teoriche su disegni di legge presentati dai ministri e preparati dalla burocrazia, dando vita a ben poche iniziative parlamentari in materia di riforme (*Ibidem*).

Il discorso del deputato Sanarelli si concentrava soprattutto sullo svilimento del ruolo del Parlamento, sulla questione delle commissioni parlamentari di controllo, nonché sull'esercizio ridotto dell'iniziativa legislativa da parte delle Camere. L'identità del Parlamento, infatti, avrebbe dovuto poggiare in parte sull'esercizio della funzione legislativa ed in parte sull'utilizzo di strumenti di controllo nei confronti del Governo. Alcune analisi dimostrano, in realtà, come nelle diciannove legislature del



periodo 1861-1924 «la percentuale media dei disegni di legge governativi sul totale dei provvedimenti presentati al parlamento fu dell'81,7%» (Soddu 2000, p. 434) e cioè la gran parte dell'iniziativa legislativa, invece che essere appannaggio del Parlamento, veniva assorbita e filtrata dall'esecutivo, configurando un sistema strutturale di relazioni tra Parlamento e Governo che affondava le proprie radici nella storia del costituzionalismo italiano (Colombo 2001, pp. 245-246) e nel modo di essere dei regimi rappresentativo-parlamentari formatisi nel corso dell'Ottocento.

Non bisogna dimenticare che le modalità del "lavoro legislativo" nel parlamento italiano (come di altre esperienze europee ad esso comparabili) non volevano cor-

rispondere necessariamente a ragioni di efficienza e di continuità. È significativo il fatto che il modello parlamentare subalpino e quindi nazionale utilizzasse un sistema, basato sugli Uffici costituiti col metodo del sorteggio, sui commissari delegati e sull'Ufficio centrale, che "moderno" nella Francia della Restaurazione e della Monarchia di Luglio, era diventato senz'altro inadeguato man mano che il sistema politico e l'assetto istituzionale avevano subito crescenti trasformazioni, specialmente nel corso dell'età giolittiana. Se gli uffici rispondevano alla logica dell'"individualismo parlamentare" e offrivano l'immagine di una figura "universalistica" di rappresentante della nazione¹², la commissione permanente, tendenzialmente specializzata per materie, "professionalizzante", prefigurava un processo legislativo meno legato all'aula e più congruente con le dinamiche delle pur disomogenee forze partitiche e dei gruppi economici e sociali di pressione¹³. Se non bisogna enfatizzare oltre modo le "debolezze" della macchina parlamentare in ordine alla funzione legislativa e di controllo, è indubbio che il sottofondo "anti-parlamentare" – da intendere qui come critica "fisiologica" dei pretesi eccessi e abusi del "parlamentarismo" (Miceli, *Studio I La Corona*, 1894, p. 11) che ha accompagnato le analisi di una parte importante della dottrina costituzionalistica e di numerose forze politiche dinanzi ai primi segnali di trasformazione dei paradigmi della rappresentanza e dell'articolazione delle forze politiche – ha però contribuito a fornire una raffigurazione durevole e volutamente "debole" dell'istituzione parlamentare¹⁴.

Se il Governo, pur con i noti limiti di assetto e stabilità istituzionale¹⁵, si avvale

di organi tecnici di consulenza, il Consiglio di Stato (Melis 1998, in part. pp. 834 ss.) e le burocrazie ministeriali, il Parlamento appare assai più sguarnito, malgrado l'esistenza di alcune commissioni permanenti in età giolittiana, incentrato ancora sugli uffici, pur non potendosi invero trascurare quelle forme di tutela corporativa operata da piccoli ma influenti segmenti burocratici (militari, magistrati, ecc.) che incidono sui contenuti e sulla sorte stessa dei provvedimenti legislativi.

L'analisi critica dell'onorevole Sanarelli esprime bene le due dimensioni appena ricordate. Da un lato il carattere eccezionale e teoricamente passeggero di un fenomeno che è legato alla scelta delle deleghe legislative e al ricorso ai pieni poteri e che istituzionalizza lo "spostamento" della funzione legislativa primaria in capo al Governo; dall'altro, invece, il sentimento di qualcosa di più profondo, di un "governo delle burocrazie" che si innesta sulle trasformazioni di età giolittiana e si caratterizza per la formazione di uffici speciali e comitati interministeriali interamente finalizzati all'economia di guerra¹⁶, un Governo che rende opaco il processo decisionale, lo sottrae al controllo, lo rende preda di pressioni e di particolarismi di natura prevalentemente socio-economica, in una parola lo deresponsabilizza. D'altra parte, il modello giolittiano aveva già assunto alcuni tratti di un «progetto burocratico di Governo» (Farneti 1971, p. 188), fondato su un'articolazione più complessa dell'amministrazione (enorme ampliamento delle funzioni, amministrazioni per collegi, amministrazioni parallele, enti pubblici economici e finanziari) e più attenta a mediare tra le istanze collettive, gli interessi settoriali e i conflitti sociali. Si trattava di un progett-

to di Stato amministrativo¹⁷ che esprimeva indirizzi non necessariamente congruenti col primato "formale" del Parlamento nel sistema politico-costituzionale. Tuttavia, bisogna riconoscere che durante l'età giolittiana e soprattutto nel corso della XXII legislatura (Soddu 1999) si ebbe la capacità di integrare e far dialogare nel circuito legislativo l'attività fortemente propulsiva e razionalizzatrice del Governo e dell'apparato burocratico¹⁸ con le funzioni proprie del Parlamento (legislativa e di controllo) costruendo quell'immagine della parlamentarizzazione che dovette essere il punto di riferimento obbligato durante il periodo bellico.

In questo quadro il Parlamento, storicamente accusato di favorire la frammentazione e la dispersione della decisione politica a tutto vantaggio della mediazione, chiedeva di poter esercitare il controllo come forma di riconduzione ad unità, mentre il Governo, più facilmente associato ad un'idea di unità, competenza, efficacia, appariva sottoposto ai *diktat* della burocrazia e della "dispersione".

Per quanto riguardava i poteri di controllo delle Camere, occorre evidenziare come il loro sindacato politico si fosse consolidato nei termini di una funzione "naturale ed inderogabile" del parlamento¹⁹. Con riferimento alle commissioni parlamentari, è possibile individuare quattro momenti nella storia del Parlamento in Italia. La prima fase, che accompagna l'intera evoluzione dello Stato liberale, dall'età del parlamento subalpino fino al 1920 (Elia 1960, p. 896), è contrassegnata da commissioni prive del carattere permanente (carattere sostanzialmente eccezionale per le commissioni in questo periodo storico) incaricate generalmente di riferire sui disegni di

legge. Accanto ad esse si svilupparono, sia pure con compiti diversi, le commissioni di inchiesta, con precipui compiti ispettivi²⁰ e la cui natura non era ancora ben definita. Nonostante il diritto pubblico mantenesse tale incertezza, era condiviso il principio che l'inchiesta parlamentare fosse espressione del "sindacato" del parlamento e cioè del potere di questo di investigare in merito all'andamento dei servizi, allo scopo di avanzare provvedimenti di ordine amministrativo o legislativo: la nascita del diritto di inchiesta si collegava, in definitiva, all'affermazione del sistema di Governo di tipo rappresentativo. D'altra parte, anche se di difficile distinzione, le commissioni di inchiesta e quelle di controllo sembravano potersi individuare almeno per il modo in cui il parlamento vigilava sul Governo: nelle cosiddette inchieste politiche²¹ il controllo era solitamente esercitato *ex-post*, in termini di giudizio su come l'esecutivo aveva assolto ai suoi compiti. Nel caso delle commissioni di controllo invece sembra che esso fosse soprattutto preventivo e avesse quanto meno lo scopo di avere informazioni e di poter informare l'elettorato, cui il Parlamento era chiamato a rispondere.

Esistevano infatti nell'ordinamento italiano vari tipi di inchieste, come quelle politiche e amministrative, che facevano luce su servizi e gestioni rientranti nella responsabilità dell'azione governativa, o anche inchieste legislative e politiche: legislative perché implicavano una ricerca particolareggiata e sostanziale di un determinato fatto o questione, politiche perché comportavano un giudizio sull'operato del Governo. Erano anche possibili le inchieste personali. Ad esempio, nel dicembre 1919 fu approvato un ordine del giorno richiedente al Governo la presentazione di

un disegno di legge per gli accertamenti sulla gestione delle spese di guerra. In questa occasione, il presidente del consiglio Giolitti propose l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta²².

La seconda fase della storia delle commissioni nel parlamento italiano coincide con la svolta del 1920, quando la camera dei deputati decise di costituire commissioni permanenti a competenza specializzata per materia. Con questo nuovo meccanismo, le commissioni permanenti divennero la regola e quelle speciali l'eccezione, capovolgendo la realtà delle commissioni parlamentari fino a quel momento. Si introduceva inoltre un parametro di individuazione dei deputati fondato sull'appartenenza al gruppo. La storia dell'affermazione dei partiti trova un significativo riconoscimento proprio nella formazione delle commissioni permanenti (Manzella 1967, p. 100).

In merito all'istituzione di commissioni parlamentari di controllo, la guerra giocò un ruolo di primo piano nel suscitare il dibattito e portare così a maturazione un'esigenza di più lungo periodo. Infatti, in seguito alle non felici vicende belliche e alle difficoltà insorte, in Parlamento nel dicembre 1917 fu proposto un ordine del giorno sull'istituzione di commissioni tecniche speciali per consentire alle camere di esercitare una potestà di controllo che traeva origine, secondo Sanarelli, dal principio stesso della sovranità nazionale (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, p. 15189).

Queste commissioni erano le sedi in cui far valere la responsabilità politica del governo. Oggi il potere di controllo "di commissione" viene nettamente distinto

da quello d'ispezione, anch'esso genericamente chiamato di "controllo". Nel periodo considerato si può dire che cominci a profilarsi tale distinzione, anche se all'interno della parola controllo erano compresi vari strumenti e quindi anche differenti tipologie di commissioni. In particolare, in Italia, le commissioni parlamentari di controllo (e di informazione) cominciarono ad acquistare una pur incerta fisionomia durante la Prima guerra mondiale, differenziandosi dalle già consolidate forme di inchiesta: ciò non stupisce, poiché è indubbio che la Grande guerra rappresentò un vero e proprio "laboratorio" giuridico, politico e istituzionale in cui sperimentare e approntare molti degli istituti di diritto pubblico che ebbero un carattere di originalità²³; per alcuni di questi, si sarebbe avuta una persistenza ed un recupero, dopo il fascismo²⁴. Inoltre, quando negli anni Venti del secolo scorso furono istituite le commissioni permanenti nella Camera dei deputati, si ebbe la convinzione che le loro attribuzioni si estendessero «all'esercizio di un controllo permanente sull'opera del governo»²⁵. Questa opinione poggiava sia sul precedente francese, sia su alcune modifiche introdotte al regolamento della Camera (Elia 1960, p. 908).

La questione delle commissioni parlamentari di controllo indubbiamente si presentava sin dall'inizio come un nodo difficile da sciogliere, perché se da un lato nessuno contestava al Parlamento di poter esercitare una legittima sorveglianza sull'esercizio degli affari dello Stato, d'altra parte era evidente che l'esercizio delle prerogative parlamentari non si sarebbe potuto estendere fino a confondersi con le funzioni che erano proprie del potere esecutivo. Non solo, ma tali commissio-

ni potevano passare facilmente dalla fase dell'informazione ad una più strettamente politica di valutazione del comportamento del Governo sia per quanto riguardava la politica estera che per quella interna.

Infatti, si rendeva opportuna ed urgente, ad avviso di Sanarelli, «una più diretta e fattiva valorizzazione non solo dei diritti, ma anche dell'opera del Parlamento». L'interesse nazionale e le necessità di Governo, a suo avviso, avevano imposto limiti al diritto di parola e di controllo dei parlamentari e a questo stato di cose i partiti più o meno spontaneamente si erano adeguati (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1^a sessione, Discussioni, sessione 1913-1917, dal 17 ottobre al 22 dicembre, tornata del 18 dicembre 1917, p. 15189). Ciò non poteva però significare che la Camera si fosse rassegnata, dopo due anni di guerra e di regime dei pieni poteri, a non comunicare al Governo vedute, osservazioni e critiche. Il tempo di guerra doveva infatti, diversamente da quanto era accaduto, potenziare l'esercizio del controllo parlamentare (*Ibidem*).

La paternità dell'idea di creare commissioni speciali parlamentari durante la guerra era, secondo Tommaso Tittoni, tutta italiana, pur avendo avuto larga applicazione in Francia²⁶. Il 30 luglio 1848 discutendosi al Senato il progetto di legge dei poteri straordinari, il senatore Nigra disse: "Non tacerò con quanta soddisfazione siasi da me veduta creare dal ministro della guerra una commissione consultiva per gli affari di quel suo importante dicastero. Il sistema di simili commissioni è sovente usato con grande successo dai ministri dell'Inghilterra ed io desidererei che anche gli altri dicasteri lo seguissero, quando lo suggerisce la gravità dei casi, e sono certo che una

tale misura può essere di efficace concorso alle persone chiamate alla direzione degli affari" (*Atti del parlamento subalpino*, Senato, Sessione del 1848, Discussioni, dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, tornata del 30 luglio 1848, Torino, Botta, 1859, p. 101).

L'idea di Nigra fu ripresa in Italia dopo 67 anni. Nel giugno del 1916 una commissione di senatori e deputati si recò dal Presidente del consiglio Salandra chiedendo con insistenza che fossero costituite commissioni parlamentari e secondo Tittoni fu il conseguente diniego ad aver accelerato la fine del ministero Salandra. Le commissioni parlamentari avevano infatti un importante ruolo di soluzione delle crisi di governo. Seguì un Ministero nazionale guidato da Paolo Boselli (Cfr. Veneruso 1996), ma anche questo fallì «e dovette ritirarsi innanzi ad un voto della Camera» (Tittoni 1918, p. 251). La proposta di istituzione di commissioni parlamentari in Italia, ricorda Tittoni, aveva suscitato gli scrupoli «dei custodi dei sani principi del diritto costituzionale», tra i quali Orlando, che poneva il problema della salvaguardia del principio di separazione dei poteri. Bisognava però precisare, aggiungeva Tittoni, che nessuno pensava a commissioni parlamentari speciali d'informazione e di controllo come istituti permanenti che funzionassero anche in tempi normali (*Ibidem*, p. 252). Si sarebbe trattato di un «espediente temporaneo» per fronteggiare una situazione straordinaria. Di fronte alle commissioni parlamentari speciali i pubblicisti temevano per il rispetto del «canone costituzionale» della divisione dei poteri²⁷; ma, dichiarava Tittoni, «quale ferita più profonda a quei principi che tutti abbiamo appreso sui banchi della scuola prima di praticarli in Parlamento, della riunione nel Governo

del potere esecutivo e del potere legislativo secondo l'applicazione che ha avuto la legge del 22 maggio 1915?». Il ragionamento di Tittoni era inoppugnabile: chi era disposto a giustificare la legge del 22 maggio non poteva poi contestare le commissioni; «a chi mi dicesse che quella legge è uno strumento di guerra io risponderei che tale io considero l'istituzione delle commissioni parlamentari» (Tittoni 1918, p. 252).

Tittoni era convinto del fatto che se le commissioni parlamentari fossero state istituite quando, per la prima volta, nel 1916 ne venne fatta richiesta, si sarebbero evitati molti errori, specie per quanto riguardava la politica estera. Dopo avere aspramente criticato la politica estera del «silenzio e mistero», Tommaso Tittoni dimostrava quanto sarebbe stata utile l'istituzione di una commissione parlamentare per gli affari esteri (*Ibidem*). L'autore alludeva al nuovo trattato italo-francese sui lavoratori, la cui stipula era possibile già da qualche tempo. L'accordo sembrava ormai raggiunto quando si arenò malgrado se ne occupassero personaggi illustri come gli onorevoli Luzzatti, Pantano, Rossi. Differente sarebbe stato il risultato se costoro avessero svolto un'azione collettiva in una commissione parlamentare.

Un altro esempio è offerto dai provvedimenti per il dopoguerra. Occorreva elaborare un programma organico e completo per non farsi trovare impreparati di fronte alle trattative di pace e per non essere travolti dal perturbamento economico e sociale che sarebbe stato determinato dal repentino passaggio dallo stato di guerra a quello di pace (*Ibidem*, p. 258). A tal fine, Tittoni parlava anche dell'istituzione della Commissione reale per il dopoguerra e lo studio del passaggio dalla guerra allo stato

di pace. Si trattava dell'epilogo di un dibattito suscitato dallo straordinario impatto del conflitto che aveva acuito i processi di trasformazione della costituzione materiale, evidenziando l'esigenza di una sorta di "rifondazione" del rapporto governo-parlamento, la cui gestazione comunque fu complessa e lunga. Nel giugno del 1917, egli disse, il Governo si presentò al Parlamento annunciando di voler nominare una grande commissione. Poi il problema fu accantonato per tre mesi. Con decreto luogotenenziale del 16 settembre 1917 n. 1529 si istituiva una Commissione per l'esame e la proposta dei provvedimenti relativi al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace ed al tempo successivo. Quindi fu nominato il presidente mentre la nomina della commissione veniva rimandata. Questo tipo di commissioni servivano, aggiungeva infine Tittoni, per reintegrare il Parlamento nelle sue funzioni naturali e rappresentavano senza dubbio il miglior mezzo per rafforzare la fiducia nel Paese (*Ibidem*, p. 260). Il decreto istitutivo della Commissione reale per il dopoguerra, e cioè il decreto luogotenenziale del 21 marzo 1918, n. 361, prevedeva, all'art. 1, una commissione centrale allo scopo di studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace. Solo in seguito tale commissione assunse il nome di Commissione reale per il dopoguerra, e cioè nel 1920, quando, a due anni dalla fine del conflitto, la sottocommissione per le questioni giuridiche presieduta da Vittorio Scialoja dava alle stampe un volume contenente gli atti dei suoi lavori, gli studi e le proposte (Cipriani 1990, p. 802, nt. 114).

Si trattava di una commissione interamente pensata dal Governo, il quale aveva alla fine recepito le sollecitazioni pro-

venienti dal Parlamento, in particolare dal Senato, e deciso della sua istituzione. L'operazione era quindi voluta dal Governo ed in particolare dal Presidente del consiglio, Vittorio Emanuele Orlando. Con lo stesso decreto con cui si creava la commissione centrale, veniva abrogato il decreto luogotenenziale del 16 settembre 1917 n. 1529. Non era, come detto, una commissione parlamentare ma, avendone presente la composizione, si può anche spiegare l'entusiasmo di Tommaso Tittoni: tra i suoi membri si trovavano infatti molti deputati e senatori, oltretutto professori universitari. I presidenti delle sezioni inoltre sono rigorosamente tutti parlamentari. Agli inizi del 1918 Vittorio Scialoja evidenziava il ritardo con cui l'Italia si accostava allo studio dei problemi del dopoguerra rispetto alle altre potenze europee: la Germania aveva costituito sin dal 1916 un Commissariato imperiale per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace, dotato di un programma molto vasto. Accanto al Commissariato imperiale era stato costituito il Parlamento per il dopoguerra. Analoghi provvedimenti erano stati presi dall'Austria-Ungheria. L'Inghilterra aveva creato il Ministero per la ricostruzione, mentre la Francia non aveva creato nessun nuovo ente per lo studio del dopoguerra che era stato invece affidato a speciali uffici presso alcuni ministeri.

Secondo Tommaso Tittoni la commissione centrale istituita in Italia era fra quelle che avrebbero avuto un ruolo importante nel ripristinare un più equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento. Infatti, lo studio del passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace rappresentava l'occasione per riportare nell'alveo dell'ordine giuridico-costituzionale l'operato del Governo, restituendo al Parlamento la sua dignità ed

il suo ruolo da troppo tempo ormai posti in una situazione di sospensione e sostanzialmente di svilimento.

Bibliografia

- Ambrosini G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921;
- Antonetti N., *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, Brescia, Morcelliana, 1988;
- *Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande guerra*, in «Giornale di storia costituzionale», 3, 2002, pp. 119-134;
- Aquarone A., *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1987;
- Arcofio G., *Il gabinetto nei governi parlamentari*, (parte generale), Napoli, Jovene, 1881;
- *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli, Tipografia De Ruberto, 1881;
- *Le inchieste parlamentari*, in *Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, Milano, Hoepli, 1882;
- *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Jovene, 1907, 3ª edizione;
- Bonghi R., *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*, in «Nuova Antologia», XI, agosto 1869, pp. 822-865;
- Borsi L., *Classe politica e costituzionalismo. Mosca Arcofio Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000;
- Calandra P., *Parlamento e amministrazione. I. L'esperienza dello Statuto albertino*, Milano, Giuffrè, 1971;
- Caracciolo A., Cassese S., *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», 18, 1971, pp. 201-220;
- Cassese S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974;
- *Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"*, in *Storia d'Italia. Annali 4. Intelletuali e potere*, a cura di C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1981, pp. 473-579;
- (a cura di), *L'amministrazione centrale*, vol. IX, *Storia della società italiana dall'Unità a oggi*, Torino, Utet, 1984;
- e Melis G., *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 1990, pp. 333-357;
- Cerciello R., *Parlamento*, in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, Utet, 1939, vol IX, pp. 460-471;
- Cianferotti G., *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980;

- *Storia della letteratura amministrativistica italiana*. I. *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e costituzione*, Milano, Giuffrè, 1998;
- Cipriani F., *Le dimissioni del Professore Mortara e i «germanisti» del Preside Scialoja*, in «Rivista di diritto processuale», XLV, 1990, pp. 802-815;
- Colombo P., «*La ben calcolata inazione*»: *Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia, Annali*, 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 67-90;
- *Una questione mal posta a proposito del regime statutario: le prerogative regie in campo legislativo*, in A.G. Manca, L. Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi, Parlament und Verfassung in den Konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 237-254;
- Costa P., *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986;
- *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. 3. *La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001;
- De Vincenzi G., *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme nel governo*, Firenze, Stamperia reale, 1866;
- Elia L., *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1960, vol. VII, pp. 896-908;
- Faggella G., *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente ed alle future riforme*, in «Rivista di diritto pubblico», 5, 1918, pp. 351-370;
- Farneti P., *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971;
- Ferracci A., *Inchiesta politica*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, 1902-1906, vol. XIII, pp. 496-521;
- Ferrara F., *Influenza giuridica della guerra nei rapporti civili*, in «Rivista del diritto commerciale», XIII, 1915, I, pp. 25-47;
- *Diritto di guerra e diritto di pace*, in «Rivista del diritto commerciale», 16, 1918, I, pp. 682-714;
- Fioravanti M., *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, t. I, pp. 201-275;
- *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di S. Romano*, in *La scienza del diritto pubblico*, cit., t. I, pp. 405-449;
- *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, *Ibidem*, pp. 327-370;
- Fromageot H., *Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre*, in «Bulletin de la société de législation comparée», 22, 1893, pp. 165-170;
- Furlani S., *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, Giuffrè, 1954;
- Galizia M., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», CLXIV, 1963, fasc. 1-2;
- Grossi P., *Il disagio di un 'legislatore' (Filippo Vassalli e le aporie dell'assolutismo giuridico)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 26, 1997, pp. 377-405, ora in *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 293-321;
- Jona G., *Le inchieste parlamentari e la legge*, in «Archivio giuridico», XXXVIII, 1887, pp. 238-269;
- Labriola S., *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1995;
- Latini C., *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005;
- Longo G., *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, Maggioli, [1985];
- Lucchini L., *Diagnosi dolorosa!*, in «Rivista penale», LII, 1900, pp. 305-312;
- Manca A.G., *Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale (1815-1918)*, in «Giornale di storia costituzionale», 6, 2003, pp. 291-314;
- Mancini M., Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887;
- Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1967;
- aranini G., *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926;
- Martucci R., *Un parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario, 1815-1915*, in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei*, cit., pp. 127-174;
- *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002;
- Meccarelli M., *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia Constitucional, Revista Electrónica», 6, 2005, n. 13.
- Melis G., *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, in «Studi storici», 1, 1978, pp. 131-174;
- *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988;
- *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, in *Il diritto amministrativo negli anni Trenta*, Bologna, Il Mulino, 1992;
- *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996;
- *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia, Annali* 14, *Legge Diritto*

Latini

- Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998;
- Merlini S., *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995;
- Miceli V., *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio I. La Corona*, Perugia, Tipografia umbra, 1894;
- *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio II. Il Gabinetto*, Perugia, Tipografia Umbra, 1894;
- *La tyrannie des Chambres. Études de droit parlementaire*, in «*Révue politique et parlementaire*», III, 1896, pp. 441-462;
- *Inchiesta parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Società editrice libraria, 1902, vol. VIII, P. I, pp. 634-656;
- *Principii di diritto costituzionale*, seconda ed. interamente rifatta, Milano, Società Editrice Libreria, 1913;
- Pace A., *Il potere di inchiesta nelle assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 2;
- Pansolli L., *Le inchieste parlamentari da Cavour a Giolitti*, Firenze, Parenti, 1981;
- Perticone G., *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960;
- Procacci G., *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico tra fine Ottocento, Prima guerra mondiale e fascismo*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione nella Storia d'Italia*, a cura di P. Del Negro, N. Labanca, Milano, Unicopli, 2006, pp. 85-96;
- Racioppi F., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. I, (Dal Preambolo all'art. 23), Roma, Loescher, 1901;
- Ragionieri E., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967;
- Recchia G., *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979;
- Rossi F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001;
- Rotelli E., *Governo e amministrazione nell'età giolittiana*, in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 87-104;
- Santangelo Spoto I., *Parlamento*, in «*Il Digesto italiano*», Torino, Utet, 1906-1910, vol. XVIII, P. I, pp. 117-357;
- Sepe S., *Amministrazione e "nazionalizzazione". Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario (1861-1900)*, in *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, a cura di M. Meriggi, P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1993;
- *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai giorni nostri*, Rimini, Maggioli, 1995;
- Sichera G., *Studi costituzionali sulla prerogativa regia. Le funzioni parlamentari della Corona (Interpretazione dell'art. 9 dello Statuto)*, in «*Il Filangieri*», XIX, 1894;
- Siotto Pintor M., *Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913-1923*, in «*Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*», XII, 1923/1924;
- Soddu F., *Il parlamento di Giolitti. Camera e Senato nella XXII legislatura (1904-1909)*, Sassari, Unidata, 1999;
- *Il ruolo dell'amministrazione nel circuito legislativo*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, a cura di A.G. Manca, W. Brauneder, Bologna, Il Mulino, 2000;
- Sonnino S., *Torniamo allo Statuto*, in «*Nuova Antologia*», CLI, 1897, pp. 9-28, ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari*, 1870-1922, Bari, Laterza, 1972, pp. 575-597;
- Sordi B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione dell'interesse legittimo*, Milano, Giuffrè, 1985;
- Tittoni T., *I rapporti tra il parlamento e il governo durante la guerra*, in «*Nuova Antologia*», CCLXXVII, 1918, pp. 225-260;
- Trifone G. P., *Rappresentanza 'armonica' e crisi del 'mandato politico' in Vincenzo Miceli*, in «*Giornale di storia costituzionale*», 16/II, 2008, pp. 129-152;
- Vassalli F., *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in «*Rivista del diritto commerciale*», XVII, 1919, I, pp. 1-22, ora in *Studi giuridici. Studi vari (1942-1955)*, Milano, Giuffrè, 1960, vol. III, t. II, pp. 337-363;
- *Motivi e caratteri della codificazione civile*, in «*Rivista italiana per le scienze giuridiche*», Nuova serie, I, 1947, pp. 76 ss., ora in *Studi giuridici*, cit., t. II, pp. 605-634;
- Veneruso D., *La Grande Guerra e l'unità nazionale. Il ministero Boselli*, Torino, Sei, 1996;
- Ventrone A., *La seduzione totalitaria. Guerra, modernità, violenza politica (1914-1918)*, Roma, Donzelli, 2003;
- Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 248-251;
- von Klimo A., *Tra Stati e società. Les elites amministrative in Italia e in Prussia (1860-1918)*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 2002.

- ¹ Art. 9: «Il Re convoca ogni anno le due Camere: può prorogarle le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi». Colombo 2003, p. 254.
- ² Sui rapporti tra antiparlamentarismo e «rilevazione dei danni che sarebbero causati dalla confusione del potere legislativo e di quello esecutivo», confusione tipica dei governi parlamentari, cfr. Merlini 1995, p. 8. In questo senso, significative sono le riflessioni di Sonnino 1897 e di Lucchini 1900.
- ³ Sull'uso dei pieni poteri nella storia costituzionale italiana dalle guerre di indipendenza fino alla Prima guerra mondiale mi permetto di rinviare a Latini 2005.
- ⁴ È da notare come la riflessione di Vincenzo Miceli, esponente dell'«indirizzo psicologico e sociologico del diritto pubblico» e fautore della «scienza della costituzione politica» (cfr. Borsi 2000, p. 37), professore di diritto costituzionale a Perugia, si inserisca a pieno titolo nel dibattito, acuito dalla percezione della crisi di fine secolo, sui pericoli insiti nell'onnipotenza parlamentare e nel cd. governo di partito e sulle relative proposte conservatrici di limitazione e di controbilanciamento fra gli organi costituzionali. Di Miceli cfr. anche *Carattere giuridico*, 1894; 1896, pp. 441-462; 1913, p. 886. Sulla posizione metodologica di Miceli v. Galizia 1963, p. 94; Cianferotti 1980, pp. 199-200; Costa 1986, pp. 56-59; Cianferotti 1998, p. 528; Fioravanti 2001, t. I, pp. 218-219; Costa 2001, pp. 221 ss.; Trifone 2008.
- ⁵ Mancini, Galeotti 1887, pp. 82-83; cfr. anche Maranini 1926, art. 9, p. 161, che compie un'analisi relativa alle fonti dei singoli articoli della Carta e alle origini degli istituti. Il modello sembra essere in origine quello del diritto costituzionale inglese, e soprattutto quello francese della Carta del 4 giugno 1814, che all'art. 50 sanciva: «Le roi convoque, chaque année, les deux Chambres: il les proroge, et peut dissoudre celle des députés des départements: mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois»; questo articolo era interamente riprodotto negli stessi termini nell'art. 42 della Carta del 7 agosto 1830.
- ⁶ Giuseppe Sanarelli (1864-1940), igienista e batteriologo di fama mondiale, professore alla "Sapienza" romana, fu un "interventista convinto", di forti sentimenti anti-tedeschi. Nel 1920 fu nominato senatore. Cfr. al riguardo Ventrone 2003.
- ⁷ Evidenzia il ruolo dell'informazione nel rapporto del parlamento sia con il corpo elettorale che con gli altri organi costituzionali, Recchia 1979, p. 6.
- ⁸ Sul ruolo dell'amministrazione nel processo di elaborazione dei provvedimenti legislativi nell'Italia liberale cfr. Soddu 2000, pp. 431 ss.
- ⁹ Cfr. Perticone 1960, p. 221. Sul ruolo delle commissioni parlamentari in generale cfr. Arcoletto, *Il gabinetto*, 1881, pp. 81 ss., il quale ne dava un giudizio negativo. Arcoletto pubblicò - a formare "l'ideale terzo capitolo dell'impegno costituzionalistico... negli anni Ottanta..." (Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali*, 2001, t. I, p. 347) - *L'inchiesta*, 1881 e *Le inchieste parlamentari*, 1882, pp. 178-181.
- ¹⁰ Sull'allentamento dei controlli amministrativi e sui rapporti instauratisi tra le forze economiche rappresentate nei comitati e nei commissariati e l'alta burocrazia, cfr. Melis 1988, p. 19; Sepe 1995, pp. 203 ss.
- ¹¹ Sui rapporti tra governo e amministrazione, nonché sul ruolo e sulla costruzione dell'immagine della burocrazia si rinvia, per i profili che qui interessano, soprattutto a Ragionieri 1967; Carracciolo, Cassese 1971, pp. 201 ss.; Calandra 1971; Cassese 1974; Melis 1978, pp. 131-174; Cassese 1981; Cassese 1984; Melis 1988; Cassese, Melis, 1990, pp. 333-357; Sepe 1993; Melis 1996; von Klimo 2002.
- ¹² Per una sintesi efficace v. Merlini 1995, pp. 34-35.
- ¹³ Per la comparazione col sistema tedesco v. adesso Manca 2003, pp. 291-314.
- ¹⁴ Per l'immagine "complessiva" del Parlamento nella storia italiana v. adesso Violante 2001. Insiste sui rapporti tra antiparlamentarismo e "rilevazione dei danni che sarebbero causati dalla confusione del potere legislativo e di quello esecutivo", confusione tipica dei governi parlamentari, Merlini 1995, p. 8.
- ¹⁵ Per una recente e aggiornata rilettura della storiografia italiana in tema di forma di Governo, v. Colombo 2001, pp. 67 ss.
- ¹⁶ Sul complesso sistema dell'amministrazione di guerra, v. Melis 1996, pp. 269 ss.
- ¹⁷ Per alcune delle rappresentazioni e delle percezioni 'tecnicogiuridiche' relative al primato degli apparati amministrativi cfr. almeno Cassese 1974; Sordi 1985, pp. 432 ss.; Fioravanti 2001, I, pp. 405-449.
- ¹⁸ Cfr. Aquarone 1987; Melis 1996, pp. 184, 196-199. Tale integrazione più che avvenire per osmosi nelle aule parlamentari, si realizzò invece nelle numerose sedi ed occasioni di collaborazione (commissioni, comitati, uffici speciali ecc.).
- ¹⁹ Labriola 1995, p. 140. La funzione di sindacato o controllo dell'attività governativa è da considerare come l'altra fondamentale funzione del Parlamento, da affiancare a quella legislativa, v. Cerciello 1939, p. 460.
- ²⁰ Lo Statuto albertino non menzionava l'istituto del diritto di inchiesta, ma si riteneva che la funzione ispettiva fosse stata implicitamente riconosciuta. L'art.

59 dello Statuto, al contrario, se interpretato restrittivamente, escludendo ogni forma di rapporto delle camere con estranei, avrebbe determinato una esclusione della nomina, da parte delle camere, delle commissioni di inchiesta. Indubbiamente, le inchieste parlamentari, prima di diventare oggetto di riflessione della scienza pubblicistica italiana, si presentavano come un creazione autonoma della prassi costituzionale. L'unica inchiesta prevista dalla lettera dello Statuto era quella che le camere potevano esercitare sulla validità dei titoli di ammissione dei propri membri ed era sancita dall'art. 60. Cfr., oltre ai lavori già citati di Arcoleo, Devicenzi 1866, Bonghi 1869, pp. 822-865; Mancini, Galeotti, 1887, vol. I, pp. 376 ss.; Jona 1887, pp. 238-269; Fromageot 1893, pp. 165-166; Miceli 1902, vol. VIII, P. I, pp. 634-656; Ferracci 1902-1906, vol. XIII, pp. 496-521; Arcoleo 1907, pp. 458 ss.; Santangelo Spoto 1906-1910, I, pp. 254 ss. Per l'analisi dei caratteri e dello sviluppo delle commissioni d'inchiesta v. Furlani 1954, pp. 1 ss.; Pansolli 1981, pp. 16 ss.; Longo 1985, p. 224; Martucci 2003, p. 157.

²¹ Per una chiara individuazione dei diversi tipi di inchiesta cfr. Pace 1973, p. 2.

²² Furlani 1954, pp. 54-56. In effetti, con legge del 18 luglio 1920 n. 999 e n. 1005, fu istituita una Commissione di inchiesta sulle spese di guerra e sull'ordinamento delle terre liberate le cui questioni diedero vita ad un intenso dibattito parlamentare dal quale era possibile comprendere come il governo aspirasse quasi ad «eine allerletzte Rückwirkung der Kriegszustände». Per queste considerazioni v. Siotto Pintór 1923/1924, p. 236.

²³ Faggella 1918, pp. 351, 357, 370; l'autore annovera, tra le riforme del diritto pubblico di guerra, l'istituzione di organi giurisdizionali in forma di commissioni

arbitrali. Altre riforme avrebbero riguardato il tema generale delle libertà individuali. Infine, Faggella ricorda l'influenza del diritto bellico nell'ambito civilistico, per es. sul concetto di diritto reale: "Una evoluzione, si è operata nella legislazione, sebbene limitata allo stato di guerra e ad un breve periodo posteriore: la introduzione e la prevalenza di un elemento pubblicistico nel concetto di proprietà privata". Il complesso fenomeno di "arretramento" del diritto privato di fronte all'avanzata irresistibile del diritto pubblico è stato acutamente analizzato da Ferrara 1915, I, p. 26; Id., *Diritto di guerra e diritto di pace*, 16, 1918, I, pp. 682 ss.; Vassalli 1919, I, pp. 1-22). Su questo saggio di Filippo Vassalli si vedano le considerazioni di Grossi 1997, p. 387, il quale ricorda il coinvolgimento di Vassalli come membro della sezione II^a della prima sottocommissione della commissione reale per il dopoguerra; Vassalli 1960, vol. III, t. II, p. 621. Cfr. inoltre Melis 1992, p. 24.

²⁴ Evidenzia continuità e discontinuità tra l'esperienza della Prima guerra mondiale e il Fascismo Procacci 2006, pp. 11-12.

²⁵ Ambrosini 1921, p. 126. Sulle varie proposte, più o meno convinte ed articolate, per trovare una via d'uscita alla crisi dello Stato liberale attraverso la riforma costituzionale v. soprattutto Antonetti 1988 e 2002, pp. 119-134.

²⁶ Tittoni 1918, p. 250, pp. 241-246, il quale ricorda come in Francia esistessero prima della guerra mondiale le commissioni parlamentari permanenti: in occasione della guerra, in particolare nel 1916, la Camera oltre ad estendere e definire meglio i poteri delle "grandi commissioni", necessari per esercitare un controllo effettivo, creava due nuove commissioni speciali: una per la revisione dei contratti ed un'altra, la Commissione generale di controllo, che aveva come

mandato quello di investigare le eventuali irregolarità ed i possibili abusi della pubblica amministrazione.

²⁷ Di fronte alla mancanza di una legge che stabilisse le attribuzioni e i limiti delle commissioni di inchiesta, Giorgio Arcoleo affermava in Senato, nel 1913, «l'utilità di una legge generale per fissare certe norme che siano come una specie di alveo nel quale si svolgano le funzioni parlamentari e garantiscano la divisione dei poteri che è la più grande conquista dei governi rappresentativi». Nel 1863 Giuseppe Pisanelli presentò un progetto di legge «Sulle inchieste parlamentari» che, approvato dalla camera dei deputati, fu respinto dall'ufficio centrale con la seguente motivazione: «è il principio al quale s'informa tutto il progetto che presenta la più grande difficoltà, introducendo non poca confusione nei diversi Poteri dello Stato». Questi due passi sono citati da Borsi 2000, pp. 199-200.