

ROMANO FERRARI ZUMBINI

LA SPONTANEA GENESI DELL'INCHIESTA PARLAMENTARE IN ITALIA (1848-1920)*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La cronologia e le modalità di emersione dell'istituto. – 3. La dottrina e il rifiuto di una normativa generale. – 4. La Vita e gli ambiti di operatività dell'istituto. – 5. La *Spontaneità* come fonte di produzione.

1. *Introduzione*

È di solare evidenza che le rassicuranti certezze dogmatiche sono tramontate. Il giurista deve aggiornare gli strumenti di qualificazione della realtà fattuale, anche creando modalità di lettura nuove, come ricorrendo alla *Spontaneità* intesa quale fonte non scritta del diritto, generativa di inattese e originali fattispecie. Pure la vigente e rigida cornice costituzionale repubblicana si espone – per fortuna... – alla *Spontaneità*¹. Come la realtà supera la fantasia, così la Vita si dimostra sempre più forte delle norme scritte. E non è un caso che le norme spontanee scaturiscono non da votazioni, bensì da un *idem sentire*, all'interno quindi di una tavola di valori condivisi.

La ricerca sulla *Spontaneità* come fonte ben può espandersi anche alla Storia delle istituzioni. È il caso – per limitarsi allo statuto albertino – alla nascita su base condivisa fra i *players* istituzionali, e in assenza di disposizioni scritte, del Consiglio dei ministri e del suo presidente; del decreto-legge

* Lo scritto si avvale di citazioni tratte dai resoconti parlamentari. Ad essi si fa riferimento con la dicitura «*Atti parl.*», seguita dalla pagina del volume. I primi pubblicati furono gli *Atti del Parlamento subalpino* (sessione del 1848) *raccolti e corredati di note e di documenti inediti* da A. Pinelli e P. Trompeo, *Discussioni della Camera dei deputati*, Torino 1856 e *Discussioni del Senato del Regno*, Torino 1859.

¹ Vi rientra, fra le tante fattispecie, quella delle elezioni a organi collegiali da parte delle Camere. Di recente, in entrambi i rami parlamentari, in occasione di nomine ad *Authorities* (come Agcom e *Privacy*), si è introdotta su base condivisa, in assenza di qualsiasi previsione scritta (ma previa delibera delle rispettive Conferenze dei Capi-Gruppo), la presentazione del *curriculum* come condizione di procedibilità: rileva la partenogenesi dell'innovativa procedura. Pur in presenza delle leggi istitutive e di norme regolamentari di Senato e Camera, la forza dei fatti è riuscita ad incunearsi, ribaltando l'assenza di candidature e imponendo la presentazione formale di esse.

e del decreto legislativo²; dell'*interim* ministeriale³ e di tutta la procedura sulla (s)fiducia parlamentare⁴.

Può esser quindi interessante verificare l'applicabilità dello schema-*Spontaneità* anche all'istituto dell'inchiesta parlamentare.

2. La cronologia e le modalità di emersione dell'istituto

Può essere interessante il ricordare con Svetonio che la più antica inchiesta del Senato di Roma risulta quella disposta su Giulio Cesare in Gallia. Ma è il caso invece di assumere a punto di partenza alcuni fatti occorsi sin dall'indomani della promulgazione dello statuto (4 marzo 1848) nel Regno di Sardegna. La circostanza per cui quel testo non statuí sulle inchieste parlamentari –pur effettuate dalle Camere in altri ordinamenti coevi– lascia desumere il riconoscimento di tale potestà come implicita⁵.

La pubblicistica mai revocò in dubbio la potestà parlamentare in materia; in tal senso lucidamente già il Peverelli [nei *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino 1849, p. 125]. Tale impostazione era figlia di una visione costituzionale costruita sulla partizione fra chi comanda e chi controlla, indipendentemente cioè dalla tripartizione dei poteri; non si approfondì cioè il quesito se il potere d'inchiesta interferisse (e in quale misura) con il giudiziario. Non molto si discostò da quest'impostazione di fondo la successiva dottrina costituzionalistica italiana, anche posteriore all'Unità⁶; solo ai primi del '900 il Ranelletti [in *Le inchieste amministrative*

² R. FERRARI ZUMBINI, *Il decreto legislativo e il decreto-legge agli esordi dello statuto albertino* in «Quaderni costituzionali», II, 2011, pp. 303 ss.

³ R. FERRARI ZUMBINI, *1848-1920: l'interim ministeriale, un istituto spontaneo?* in «Quaderni costituzionali», I, 2012, pp. 75 ss.

⁴ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare* in «Le carte e la storia», II, 2016, pp. 75 ss. È significativo il riscontrare persino con V. CRISAFULLI, *Lezioni*, 1970 l'"instaurazione di fatto del sistema parlamentare" (p. 114).

⁵ Quella dei poteri impliciti è questione antica, sulla quale brillantemente G. Morbidelli, "Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti" in "Diritto Amministrativo - rivista trimestrale" n. 4/2007, p. 703 ss. In estrema sintesi, lo si può ritenere tale, in capo al Parlamento, giacché esplicitò uno dei mezzi attraverso il quale le Camere potevano (e possono) concretizzare lo scopo istituzionale, indipendentemente dall'esistenza di un precetto normativo.

⁶ Per tutti si rinvia successivamente a A. FERRACCIÙ, *Inchiesta politica* in *Il Nuovo digesto*, VI, 1938, p. 941 ss.: definì «essere indubitabile che la Camera abbia il potere costituzionale di fare inchieste sul modo in cui sia amministrato qualche ramo del governo» e lo configurò come «diritto d'investigare sull'andamento dei servizi pubblici e sulla condotta del Governo e dell'Amministrazione [...] il diritto d'inchiesta come vera e propria espressione del sindacato parlamentare» (p. 943). Il diritto di ordinare un'inchiesta apparteneva a ciascuna Camera, bastando un voto isolato, indipendentemente dall'approvazione dell'altra Camera e dall'approvazione del Capo dello Stato.

secondo il nostro diritto pubblico vigente in «Archivio del diritto pubblico», I, 1902] tentò vanamente di porre un argine all'esercizio del potere d'inchiesta, ma l'istituto era nato da troppo tempo e con troppo impeto⁷.

Prime inchieste furono disposte a Torino dai deputati in occasione delle verifiche dei poteri; ossia le convalide degli eletti erano supportate da elementi cognitivi raccolti dalla magistratura sul territorio⁸.

La prima proposta d'inchiesta vera e propria – cioè autonoma, ossia effettuata senza avvalersi delle strutture governative – discese presso la Camera da un'iniziativa del dep. Penco, il quale ipotizzò già il 30 giugno la nomina di una commissione «rivestita de' sovrani poteri della Camera» per indagare sulla «navigazione ed il commercio marittimo». Interessante è la profonda e lucida conoscenza dell'esperienza londinese (alla quale il presentatore apertamente si riferì⁹) e la consapevolezza del metodo di lavoro, cioè l'acquisizione di elementi conoscitivi anche attraverso l'escussione di testimoni e la divulgazione pubblica delle conclusioni alle quali sarebbe pervenuta.

Quello spunto iniziale non portò al varo di una commissione – si era opposto il governo, tramite il ministro dell'Agricoltura, Torelli –, ma affermò un principio, quello del diritto della Camera a disporre; seguì meno di un mese dopo l'istituzione formale di un'inchiesta. Il 12 luglio, infatti, nell'ambito di un'interpellanza circa le «mene gesuitiche in Savoia» fu il dep. Levet a chiedere un'inchiesta. L'assemblea di pal. Carignano varò quel giorno la prima commissione d'inchiesta (*Atti parl.* p. 339)¹⁰; il 14 luglio il dep. Costa di Beauregard chiese lumi su quali fossero i compiti della commissione,

⁷ Secondo O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in «Archivio del diritto pubblico», I, 1902 il potere d'inchiesta non discenderebbe da «una naturale estrinsecazione della funzione ispettiva» e come, tale illimitata; tale potere delle Camere, al contrario, conoscerebbe limiti precisi, per cui sarebbero concepibili inchieste solo «nell'esercizio delle loro funzioni»; pertanto, come «le autorità governative possono ordinare inchieste in tutte le materie affidate alla loro attività, ma non oltre queste», analogamente per le Camere che dovrebbero astenersi dall'«invadere la sfera di attribuzioni di altri poteri dello Stato» (p. 171 s.).

⁸ E non sembravano i magistrati entusiasti di tali compiti loro richiesti, se già il 29 maggio il 1° ufficiale della Giustizia, Barbaroux indirizzava alla Camera siffatto testo: «col corriere di questa mane ebbi a ricevere dal presidente del tribunale di prima cognizione di Savona lettera con cui m'interpellava sul punto, se nella circostanza in cui trovasi momentaneamente il personale del tribunale medesimo ridotto al numero dei membri indispensabili per potere legalmente amministrare la giustizia, protesta egli abbandonare il posto, o sotto-delegare le inchieste stategli commesse dalla Camera in ordine alle elezioni dei collegi di Cairo e di Varazze» (per il testo: cfr. Archivio storico della Camera dei deputati-incarti diversi della segreteria, n. 11).

⁹ «Permettetemi ora poche parole per accennarvi perché sia da preferirsi il metodo d'inchiesta inglese al metodo francese», mentre «in Francia l'inchiesta è diretta dall'amministrazione, interessata talvolta a nascondere [...] credo non sia mestieri spender parole a mostrarvi l'immenso vantaggio del primo metodo a preferenza del secondo» (*Atti parl.*, p. 446).

¹⁰ A componenti di questa prima commissione furono eletti: Bunico, Guglianetti, Sineo, Tonello e Valerio.

ma non ottenne risposta. Non stupisce che l'Aula non venne mai a conoscenza delle conclusioni, ammesso pure che un'attività di ricerca fosse mai iniziata.

L'esordio fu incerto, comunque l'istituto piacque: sul finire della sessione sorsero (il 18 e il 19 dicembre) due proposte, l'una dello Scofferi (sulle pensioni e gli stipendi, una sorta di inchiesta sulla 'giungla retributiva' - *Atti parl.*, p. 1202) e l'altra del Valerio sull'attività del ministero della Guerra fra settembre ed ottobre '48 (*Atti parl.*, p. 1208). Le inchieste (all'epoca solo monocamerale) vennero intese come il momento più alto del sindacato ispettivo, perché volte a conoscere non limitandosi - come con le interpellanze - a recepire le informazioni fornite dal governo, bensì indagando in prima persona.

Il Senato non fu da meno e non rimase estraneo alla partenogenesi dell'inchiesta. Il 13 luglio il sen. de Cardenas dava per scontata la possibilità di istituire una inchiesta (*Atti parl.*, p. 70) e non si levò alcuna voce per dissentire.

La prima (e anomala) inchiesta a pal. Madama scaturì da un serrato scambio di battute nella tornata del 30 novembre: l'ex-ministro degli Interni del governo Casati, Plezza interpellò i ministri del subentrato governo Perrone circa l'armamento della Guardia nazionale (e in particolare sull'acquisto di fucili); attaccò per meglio difendere la propria condotta ai primi di agosto e scagionarsi da sospetti d'inefficienza: fu molto puntiglioso, quasi astioso. La capacità espansiva dello strumento - e il suo alto rendimento politico - trovò conferma; scaturì infatti un dibattito serratissimo e si procedette a fissare la data per la presentazione dei documenti che il Plezza aveva richiesti e per i quali il suo successore, il ministro Pinelli si era impegnato a presentare la relativa documentazione¹¹. Non si revocò in dubbio, sul piano procedurale, che al termine di un dibattito su interpellanza si potesse addirittura votare una risoluzione¹².

Nella tornata del 6 dicembre il Pinelli rispose al Plezza (*Atti parl.*, p. 228 ss.), ma non esibì la documentazione richiesta e tale omissione alimentò il fuoco della polemica. Il Plezza incalzava implacabile reclamando l'esibizione della documentazione di dettaglio («Se si rifiuta questa soddisfazione, io dico che è inutile che vi siano le Camere», *Atti parl.*, p. 232), mentre il Pinelli, sostenuto dal della Torre, rifiutava categoricamente

«la questione è di sapere se sopra tutti gli atti del Governo si possa nelle Camere fare istanze. Io credo precisamente di no, perché, ammesso questo principio per un

¹¹ Il Pallavicino-Mossi tentò in tutti i modi di evitare l'inchiesta - «perché se noi dovessimo chiamare avanti al Senato tutti quanti i contratti che potrà fare il Governo, per esaminarli minutamente come se fossimo giudici civili [faremmo] perdere il tempo» (*Atti parl.*, p. 225) -, ma vanamente: un suo odg in tal senso infatti non fu adottato (*Atti parl.*, p. 227).

¹² Non fu qualificata formalmente in questo modo, ma tale denominazione si ricava dall'art. 11 del regolamento Senato.

atto, sarà ammesso per tutti, e conseguentemente il Ministero sarebbe occupato del continuo nella discussione de' suoi atti, e si trasporterebbe il potere esecutivo alle Camere»,

però offrì al Plezza di «recarsi al Ministero, dove gli fornirebbe tutti gli schiarimenti che desidera» (*Atti parl.*, p. 232). Ma il nodo più intimo era politico, come sempre, del resto, in un'Aula parlamentare: attaccare il governo che aveva 'spodestato' l'esperimento Casati e preparare il terreno per una nuova compagine.

Sempre nel pomeriggio del 6 dicembre, il Giovanetti presentò un ordine del giorno per chiudere il dibattito (*Atti parl.*, p. 233). La manovra politica era evidente. L'odg, pur sostenuto anche dal Picolet (*Atti parl.*, p. 234), non approdò al voto, per le resistenze del Plezza, che non demordeva¹³. Il ministro Pinelli era sulla difensiva e spingeva perché si votasse l'odg Giovanetti, ma il dibattito era ormai debordato oltre l'alveo originario – interpellanza sui fucili –, per acquistare i connotati non solo di un'inchiesta sulla condotta del governo¹⁴, ma di un (ulteriore) voto di sfiducia all'esecutivo (dopo quello della Camera il 3 dicembre).

Alla fine, fu approvato un odg Cibrario, come riformulato dal Giovanetti

«Il Senato, soddisfatto delle spiegazioni date dal Ministero alle interpellanze, e ritenuta l'offerta al sig. sen. Plezza della comunicazione negli uffici del Ministero dei documenti relativi ai fucili ricusati dalla guardia nazionale di Genova, passa all'ordine del giorno» - *Atti parl.*, p. 240).

Si chiuse il dibattito, introducendo una forma di sindacato ispettivo... a titolo privato!

Da un punto di vista procedurale-politico l'approvazione dell'odg Cibrario confermò la fragilità del sostegno politico al governo, al quale pochi giorni dopo subentrò il governo Gioberti; da un punto di vista istituzionale, invece, il dato che emerge è la teorizzazione – da tutti condivisa, pure dai ministri – del potere del Senato ad indagare.

A lungo furono istituite inchieste solo monocamerale (come nel '61 sui casi di violazione del segreto epistolare); dopo l'Unità invalse l'uso di strut-

¹³ «Sono stato imputato dai ministri attuali di non essermi occupato al tempo del mio Ministero degli acquisti dei fucili [...] le spiegazioni date dal sig. ministro in alcune parti non sono per niente né in armonia co' fatti, né sono soddisfacenti» (*Atti parl.*, p. 234).

¹⁴ Contro si espresse il ministro Colla per una questione di principio: «la questione dei fucili divenne ora assolutamente secondaria [...] non si può in verun modo ammettere dal Senato egli è il principio che gli atti di amministrazione non debbano essere conosciuti dal Senato stesso ove egli il giudichi opportuno» (*Atti parl.*, p. 236); vi fu un intervento adesivo del de la Charrière (*Atti parl.*, p. 237) favorevole al voto, ma solo dopo che il Plezza ne avesse preso visione. Il Giovanetti (sostenuto dal di Castagnetto) tentò di arginare l'attacco, riformulando il suo odg.

turare inchieste bicamerali e miste, ossia con funzionari ministeriali (come nel '75 sulle condizioni sociali della Sicilia).

Nell'Italia liberale furono rarissimi i casi di inchieste istituite con l'avviso contrario del governo (e quindi della maggioranza del momento). Fra i pochi casi si può annoverare quella deliberata, alla Camera, il 16 dicembre '62 sul brigantaggio: fortemente voluta dalla Sinistra, era stata istituita in comitato segreto, ossia in Aula plenaria in seduta non pubblica.

Le inchieste scandirono la storia costituzionale d'Italia: in tal senso quella sulle condizioni della provincia di Palermo nel '67; sul corso forzoso nel '68; sui tabacchi del '69; sull'attività doganale fra il '74 ed il '76; sull'agricoltura nell' '81; sulla Banca romana nel '93; sui contadini del Mezzogiorno nel 1907. Non di rado, hanno scandito il fluire della vita politica nazionale, come tanti atti legislativi, e talora pure in modo ancor più significativo.

Ad esse furono spesso affidate responsabilità, invero proprie della politica pura: come con la commissione sulle spese di guerra, istituita con legge 18 luglio 1920, n. 999 (composta da quindici deputati e quindici senatori). Ebbe l'incarico di procedere all'accertamento degli oneri finanziari risultanti a carico delle spese effettuate dalle diverse amministrazioni pubbliche, dei contratti da esse stipulati, della loro esecuzione e dei rendiconti finali di gestione. I poteri furono molto ampi: essa poteva infatti richiedere documentazione alle diverse amministrazioni pubbliche e interrogarne i funzionari, poteva altresì indagare nel corso dell'inchiesta negli archivi delle imprese contraenti, sequestrare i libri contabili ed altra documentazione ritenuta utile, procedere all'interrogatorio degli stessi capi d'impresa.

È sintomatico che durante il fascismo non furono insediate commissioni d'inchiesta. L'inchiesta come strumento di una minoranza fu, quindi, teorizzata dopo la guerra da Costantino Mortati in assemblea costituente (riprendendo un'intuizione weimariana di Max Weber), ma la proposta fu respinta.

3. *La dottrina di fronte al rifiuto di una normativa generale*

L'istituto era sorto in assenza di disposizioni scritte e si sviluppò con una serie infinita di varianti, introdotte di volta in volta sulla base di esigenze contingenti della politica.

Nell'VIII legislatura il governo pensò di disciplinare in modo organico l'intera materia ed è significativo che il Senato vi si oppose. Il 10 giugno '63 il Guardasigilli Pisanelli aveva presentato ai deputati un ddl generale (*Atto Camera n. 62*) e prontamente quel ramo approvò l'articolato il 23 luglio. Il testo fu quindi trasmesso all'altro ramo (*Atto Senato n. 49*) il 28 luglio, ma la discussione sintomaticamente si aprì solo l'anno successivo, il 7 giugno 1864 per concludersi due giorni dopo con il rinvio all'Ufficio centrale: in quella sede l'*iter* si esaurì, cioè non fu mai trasmesso alcun testo per l'esame dell'Assemblea. Pertanto, il Senato bloccò sia il governo che la Camera.

Non fu certo il disinteresse a determinare quell'esito, ma una precisa scelta, rispondente all'intuizione di privilegiare la "Storia" (il contesto, le emozioni) rispetto alla "Norma" (il testo, il precetto astratto). Emblematico il commento di chi era deputato all'epoca dei fatti: R. Bonghi infatti notò che

«la legge sulle inchieste parlamentari presentata alla Camera dei deputati il 10 giugno 1863 [...] è stato un atto pietoso. Tanta rapidità, e così inusitata sarebbe stata lodevole, se essa non fosse tra molti altri un indizio che la leggerezza con cui la presentazione e la discussione fu fatta, fu anche maggiore di molto [...]. Il Senato salvandoci, come altre volte ha fatto, da uno sproposito molteplice e matricolato, l'affogò molto deliberatamente, con una discussione e due rapporti pieni di sapienza legale e politica»¹⁵.

Due anni dopo, all'inizio della legislatura successiva, il dep. Porta esperì un analogo tentativo: il suo articolato fu letto all'Aula il 20 dicembre 1865, ma evidentemente lo scotto subito due anni prima era stato tale, e tanto forte, per cui quell'iniziativa fu lasciata cadere dai colleghi deputati. Altri due ministri della Giustizia (nel '78 il Taiani e nell'80 il Villa) tentarono nuovamente, ma l'assemblea dei deputati, diversamente dal '63, non seguì il governo e nessun passaggio procedurale ebbe luogo.

E rimase coerente con la propria storia culturale l'atteggiamento futuro di ciascuna Camera: si pervenne ad una parziale disciplina scritta solo nel regolamento della Camera (1868), che ritenne di codificare alcuni aspetti relativi alle modalità di approvazione di un'inchiesta (art. 73/75) – senza affrontare il nodo dei poteri –; invece al Senato si preferì nei decenni ribadire il tacito rinvio a fonti non scritte.

Con la Repubblica non ci si pose più con forza la questione di una legge organica¹⁶ e si preferì risolvere caso per caso il problema di come perimetrarne ambiti, poteri e funzioni. Una legge-quadro – come intuì il Senato già nel 1869 – non fu più reputata opportuna: del resto tradizionalmente non esiste negli altri ordinamenti.

È singolare notare che proprio in quella Camera, che aveva voluto trasporre per iscritto le modalità istitutive, si continuò – anche dopo il varo di norme scritte – a istituire 'disordinatamente' commissioni d'inchiesta, come se la norma non esistesse. La norma regolamentare, infatti, prevedeva un *iter* simile a quello dei disegni di legge – ossia un esame preliminare in sede decentrata –; ebbene, non di rado furono istituite inchieste direttamente, ossia tramite un voto dell'Assemblea, omettendo il passaggio istruttorio in sede decentrata, quale

¹⁵ *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee* in «Nuova Antologia», XI, 1869, p. 852.

¹⁶ Nella sterminata letteratura ci si limita a ricordare P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari* in *Annali del seminario giuridico di Catania*, N.s. IV, 1949, p. 252 sgg.; G. FERRARI, *L'inchiesta parlamentare*, Parma 1958/59; F. PIERANDREI, *ad vocem* Inchiesta Parlamentare in *Novissimo Digesto italiano*, VIII, Torino 1962, pp. 516 ss.; nonché *Le inchieste delle assemblee parlamentari* (a cura di G. de Vergottini), Rimini 1985.

invece prescritto dal regolamento. È il caso dell'inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banca, deliberata con odg Corsi del 10 marzo 1868¹⁷; sul macinato che fu deliberata con odg Corbetta del 5 giugno 1871¹⁸ e sulle banche con odg Guicciardini del 21 marzo 1893¹⁹, a citarne solo alcune.

È interessante notare come, pur a fronte del diniego di disciplina *ad hoc*, la dottrina abbia sollecitato una normativa scritta²⁰. Forse può conclusivamente essere dirimente il notare che redigere una legge sulle inchieste è di onerosità e di illusorietà pari solo ad una legge sulla responsabilità ministeriale. Del resto, la concretezza (o anche solo la quotidianità della politica) prevale inevitabilmente sulla categorizzazione teorica.

4. *La Vita e gli ambiti di operatività dell'istituto*

Che la genesi dell'istituto fosse spontanea, quindi istantanea, non esclude che il cammino di consapevolezza del ruolo e di affinamento degli strumenti sia stato progressivo. Ad es., ancora nel '69 la commissione d'inchiesta «sulla supposta illecita partecipazione di alcun membro della Camera nella Regia cointeressata dei tabacchi», acquisita l'esigenza di dotarsi di un regolamento interno, sottopose il relativo testo all'Aula della Camera, perché lo approvasse (minando così un principio d'autonomia che sarebbe maturato decenni dopo)²¹. Maturò nel tempo l'opportuna esigenza di concludere i lavori con

¹⁷ «La Camera confida che il Ministero, preoccupandosi della necessità di togliere dal paese il corso forzato dei biglietti di Banca, presenterà cogli altri provvedimenti finanziari dritti a restaurare le condizioni del bilancio, e come loro complemento indispensabile. Intanto nomina una Commissione di 7 membri perché prenda cognizione dello stato generale della circolazione cartacea; dei rapporti degli istituti di emissione col Governo e con le pubbliche amministrazioni, e degli altri fatti che stimerà opportuni al doppio scopo della riduzione interinale e della cessazione definitiva del corso forzoso, e riferisca alla Camera entro il 15 aprile prossimo.» (*Atti parl.*, p. 4803).

¹⁸ «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.» (*Atti parl.*, p. 2665).

¹⁹ «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.» (*Atti parl.*, p. 2586).

²⁰ In tal senso G. DE VINCENZI, *Inchieste parlamentari*, Firenze 1869, G. ARCOLEO, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli 1881; G. JONA, *Le inchieste parlamentari e la legge* in «Archivio giuridico Filippo Serafini», XXXVIII, 1887 e T. MARTELLI, *Il diritto di inchiesta nelle Assemblee parlamentari*, in «Studi senesi», XV, 1898, p.301 ss. Rimase pressoché isolato chi invece, alla costruzione dottrinale antepose le ragioni della politica: E. BROGLIO, *Studi Costituzionali*, Milano 1861 smarcandosi da tale impostazione.

²¹ Il testo della Commissione fu presentato il 9 giugno '69 (*Atti parl.*, p. 10992), discusso il giorno successivo e votato, alla fine, l'11 (*Atti parl.*, pp. 11056 sgg.).

una relazione all'Assemblea – sul punto A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino 1899, p. 45 sg – l'esperienza però ci ha mostrato che... non sempre le commissioni hanno concluso i lavori.

Si distingue nella migliore dottrina (sia costituzionalistica²², che storica²³) fra inchiesta politica e inchiesta legislativa, se sia cioè da intendersi quale potere autonomo ovvero, secondo altra prospettazione, quale annesso alla funzione legislativa²⁴.

Forse è più agevole definire cosa *non* sia un'inchiesta, invece che tentare di perimetrarne i confini. Pressoché impossibile diviene poi lo stabilire e il classificare quali siano stati gli esiti conseguiti e gli effetti scaturiti da inchieste. Può probabilmente esser saggio limitarsi a registrare alcune sconsolate considerazioni in dottrina che ha fotografato la situazione con parole antiche (ma forse non del tutto inattuali). Evidenziò infatti G. Jona, *Le inchieste* cit.: «L'insuccesso delle nostre inchieste, anzi l'impotenza loro ogni qualvolta si frapponga qualche ostacolo, qualche difficoltà» (p. 239). Non da meno l'Arcoleo, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli 1881: «le inchieste pubbliche per lo più naufragarono nella grande vastità ed indeterminazione dell'argomento» (p. 25).

È questo delle inchieste un terreno ineffabile, al pari di quello della responsabilità ministeriale, rimasta del pari priva di una normativa scritta.

5. La Spontaneità come fonte di produzione

Emerge una fonte che trascende la dimensione autoritativa del comando statale. Si fuoriesce dalle tradizionali impostazioni giuspositivistiche, il che si presta al fascino della sintonia con i tempi, ma al contempo si espone al timore verso l'ignoto; timore, che va però vinto essendo ormai non più il tempo del costruttivismo normativistico. Scevra da ogni impalcatura ideologica, la *Spontaneità* si avvicina ad una interpretazione, per così dire, antro-

²² A. TODD, *On parliamentary government in England. It's origin, development and practical operation*, London 1867 fu forse il primo a delineare in modo compiuto gli ambiti concettuali dell'inchiesta parlamentare delineandola come estrinsecazione della funzione ispettiva. La tesi si affermò agevolmente anche in Italia. Sul punto per tutti – superata la ripartizione proposta da V. MICELI, *Inchieste parlamentari* in «Enciclopedia giuridica italiana», Milano 1902, p. 8 sgg. – cfr. A. PACE, *Il potere di inchiesta nelle assemblee legislative*, Milano 1973 e B. CARAVITA, *L'inchiesta parlamentare* in *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino 2001, p. 727 ss.

²³ Di recente, I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari – un profilo storico giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano 2015.

²⁴ Sul punto altresì ancor più di recente C. LATINI «*Un molino a vento che macina a vuoto*». *I regolamenti, le commissioni e i rapporti tra Parlamento e Governo (1861-1920)* in «Le carte e la Storia», I, 2016, p. 80 ss.

pologica: il diritto è ciò che gli esseri umani vogliono che esso sia nel contesto quotidiano, al di là del testo.

È appena il caso di accennare che la *Spontaneità*, quale emerge anche da questa ricerca, ben poco attinge o ha in comune con la teoria dell'ordine spontaneo, *rectius* dell'ordinamento giuridico che spontaneamente si crea rispetto all'ordine designato dal legislatore.

La *Spontaneità* è da tenere a sua volta distinta dalla categoria, inizialmente internazionalistica poi recepita pure dai costituzionalisti, della creazione indiretta del diritto²⁵. In quest'ultima il diritto scaturisce da fonti-atto e da fonti-fatto, previste dall'ordinamento e sorge attraverso il rinvio compiuto da un ordinamento statale a norme ad esso esterne.

Altresì la *Spontaneità* differisce profondamente, a dispetto di ingannevoli, apparenti similitudini, dalla *normative Kraft des Faktischen*, sulla quale Georg Jellinek si sofferma, in specie nell'*Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914 (p. 337 sgg). Certo, *Spontaneità* e «fatticità» (parola che si prende in prestito da M. La Torre²⁶) sono accomunate dalla positività, dalla normatività, da un senso di obbligatorietà a prescindere dal fatto dell'essere oggetto di una normazione esplicita e deliberata; ma discriminante per il distinguo diviene la natura consensuale della *Spontaneità* – che sorge all'interno di una tavola di valori condivisi – rispetto al potere della forza di cui al più puro principio di effettività. La forza normativa del fatto, in altre parole, è espressione di una forza che si impone (evidentemente su un'altra soluzione giuridica sostenuta da un'altra forza che soccombe), mentre la *Spontaneità* presuppone e postula una condivisione di fondo.

²⁵ Su cui di recente S.M. CICCONE, *La creazione indiretta del diritto in Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione gli strumenti per la loro ricomposizione (convegno Roma Tre, 27-28 nov. 2008)*, a cura di M. Siclari, Napoli 2012, p. 147 ss. L'idea discende dall'elaborazione dell'iniziale intuizione di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1979, che già aveva configurato le fonti indirette (p. 383 s).

²⁶ M. LA TORRE, *La crisi del Novecento, giuristi e filosofi nel crepuscolo di Weimar*, Bari 2006, p. 86 ss.