



## Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

*Letto al Capitolo della Camera dei deputati che è  
riconfermato*

**ANNIBALE MARAZIO**

Senatore del Regno

DEL  
**GOVERNO PARLAMENTARE**  
ITALIANO

INTRODUZIONE — LA CORONA

— IL SENATO DEL REGNO — LA CAMERA DEI DEPUTATI

IL GABINETTO

LA GIUSTIZIA E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

EPILOGO

*« Incedo per ignes »*



TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

Corso Raffaello, n. 28

1904

REGIONALE  
TIPO  
grafica

S.  
26



378.995 DEL

\*



SENATO DEL REGNO

GOVERNO PARLAMENTARE

ITALIANO

**DEL GOVERNO PARLAMENTARE**

ITALIANO



**ANNIBALE MARAZIO**

Senatore del Regno

DEL

# GOVERNO PARLAMENTARE

## ITALIANO

INTRODUZIONE — LA CORONA

IL SENATO DEL REGNO — LA CAMERA DEI DEPUTATI

IL GABINETTO

LA GIUSTIZIA E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

EPILOGO

*« Incedo per ignes »*



TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

Corso Raffaello, n. 28

1904



*no. 1707*



ANNUALE MARINO

(18)

GOVERNO PARLAMENTARE

ITALIANO

PROPRIETÀ LETTERARIA



n° inv. 12.723



ALLA CARA MEMORIA

DI MIO PADRE



---

---

## INTRODUZIONE

---

**H**O creduto che mettesse conto studiare le condizioni presenti del governo parlamentare italiano, e vedere se i nostri liberi ordini siano in fiore, e diano i frutti, de' quali sono capaci. Questo studio mi ha persuaso che le nostre istituzioni non operano come possono e debbono; che parecchi e non lievi mali le affliggono; e che occorre provvedere con rimedi adatti; altrimenti esse declineranno vieppiù, con grave danno della cosa pubblica.

Da qualche anno si nota un progresso economico nel paese, o per dir meglio, in alcune sue regioni. Questo miglioramento è palese, ed è innegabile. Noi dobbiamo ral-

legrarcene, e fare sì che estendasi a tutta Italia. La prosperità materiale è segno di civiltà, come quella che non è possibile senza la virtù della previdenza e del risparmio, senza il moltiplicarsi degli scambi, senza la sicurezza della proprietà, il rispetto delle leggi, e un ordine stabile della società. Oltrechè senza qualche poco d'agiatezza, non è nemmeno possibile lo svolgimento dell'intelligenza, un'opera efficace di governo, l'iniziativa privata, il mantenimento della quiete sociale. Ma il progresso economico non è che uno dei fattori della civiltà. È necessario che ad esso si accompagni il progresso nell'educazione, nell'istruzione, nelle leggi, nelle pubbliche istituzioni, e, in una parola, nell'uso nobile e sapiente delle pubbliche franchigie, in uno Stato, come il nostro, ordinato a libertà. Se, per semplice ipotesi, di troppo si stimola e si favorisce la tendenza al conseguimento e al godimento dei beni materiali; ove si dia opera poco meno che esclusiva all'incremento della pubblica ricchezza; se, in una parola, intenti soltanto alla prosperità economica, trascuriamo gli elementi morali della civiltà; si potrà avere un'agricoltura, un'industria, un commercio fiorenti; molti

miglioramenti materiali; crescerà l'agiatezza; gli uni si arricchiranno straordinariamente; gli altri staranno assai meno a disagio; ma a breve, od a lungo andare, l'ordinamento politico si guasta, la moralità si va spegnendo, e il governo perde la pubblica considerazione. Di qui regresso civile, e di necessità regresso economico, essendo intimamente legate, l'una all'altra, la grandezza morale e la grandezza materiale di un paese. La storia registra parecchi esempi di Stati e di popoli i quali si sono veduti salire in mirabile prosperità economica, e poi si sono veduti venire decadendo per errato indirizzo generale, e per difetto d'animo in tutte le classi.

Stabile progresso è quello che abbraccia, ad un tempo, il miglioramento civile ed economico, facendoli camminare di pari passo; che si fonda sulla pratica sincera della libertà, sull'esercizio de' proprii diritti, e sull'osservanza de' proprii doveri; che, basandosi sull'elevatezza del pensiero, dei caratteri e dei costumi, risponde alle principali facoltà e ai precipui bisogni dell'uomo.

Mosso da queste sincere convinzioni, e guidato da retti intendimenti, senza idee precon-

cette e senza preoccupazioni personali, esaminerò, imparzialmente, come cammini il nostro governo costituzionale, e accertati i mali che lo travagliano, dirò quali, nel mio parere, sono i modi di risanarlo.

---

DEL

# GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANO

---

CAPITOLO PRIMO.

## La Corona.

A prima giunta può parere che lo Statuto sia per il governo semplicemente rappresentativo, anzichè per il governo parlamentare, o di Gabinetto.

L'articolo 5°, primo capoverso della nostra legge fondamentale, dice che *al Re solo appartiene* il potere esecutivo, e l'art. 65 stabilisce che *il Re nomina e revoca i suoi Ministri*. Se guardasi a queste sole disposizioni, si è tratti a concludere che i Ministri non sono i rappresentanti della Maggioranza parlamentare, i mediatori tra la Corona e le Camere legislative, ma *i Ministri del Re, i suoi Ministri*; i rappresentanti della volontà e dell'opera del Sovrano, il quale li sceglie, secondo il suo criterio personale, e senza tener conto dei voti del Parlamento: onde il governo semplicemente rappresentativo.

Ma, ad intendere bene gli articoli citati, è mestieri leggere e considerare altresì l'articolo 67, il quale



dichiara che *i Ministri sono responsabili*, e aggiunge che *le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un Ministro*.

Questo articolo sancisce esplicitamente la responsabilità dei Ministri e l'irresponsabilità del Principe. Di qui il governo parlamentare, il quale è governo rappresentativo, ma colla responsabilità dei Ministri, rispetto al Parlamento; l'irresponsabilità del Capo dello Stato; e con tutte le conseguenze che ne derivano. Che se in Inghilterra, prima ancora che il governo di Gabinetto avesse la sua compiuta attuazione, già i Ministri erano soggetti al sindacato del Parlamento, e da esso potevano essere accusati, questo avvenne nel periodo di transizione dall'una all'altra forma di regime.

Oltrechè è cosa certa che lo Statuto ebbe sempre, nel caso concreto, il modo d'attuazione inglese: quel modo d'attuazione, che la necessità delle cose e il progresso naturale delle istituzioni introdussero nel Regno Unito. Non ci fu, da noi, nessun dubbio, nessuna incertezza, nessuna esitazione in proposito. Dai primordi delle nostre libertà, insino ai nostri giorni, Statuto e governo parlamentare sono stati considerati tutt'uno; nè può trovarsi, nella storia delle nostre libere istituzioni, un solo esempio in contrario.

E valga il vero.

Il primo Ministero costituzionale del Piemonte, il quale prese i nomi da Cesare Balbo e da Lorenzo Pareto, non poteva rappresentare una Maggioranza

parlamentare, perchè nato avanti la convocazione dei comizi per l'elezione della prima Camera legislativa; ma rappresentava sinceramente il paese. Se noi ritorniamo, con la mente, a que' tempi; se ricordiamo i due illustri uomini chiamati al governo dalla fiducia di Re Carlo Alberto, ai 16 marzo 1848, pochi giorni dopo promulgato lo Statuto; le loro origini, le loro opere, la loro partecipazione al movimento italiano; se ricordiamo altresì i principali loro colleghi, dobbiamo convenire che il primo Ministero, composto secondo i nuovi ordini politici dello Stato, era in quel momento lo specchio fedele delle opinioni, degli intendimenti, dei voti e degli entusiasmi del regno Sardo, dalle cui viscere doveva poscia uscire, con le prime elezioni generali, la maggioranza parlamentare.

Vediamo un altro caso.

Subito dopo la battaglia di Novara, il Ministero Chiodo-Rattazzi lasciò il potere. Sorse un Gabinetto, con origine extra-parlamentare, De Launay-Pinelli. Il Capo dello Stato s'indusse a questo partito perchè aveva, nell'animo suo, il fermo proposito di sciogliere la Camera. La quale, avendo decretato la guerra, che finiva così infaustamente, ai 23 marzo, a Novara, non rispondeva più allo stato delle cose creato dalla sorte delle armi. Infatti la Camera fu sciolta ai 30 marzo; ma le elezioni non dettero la maggioranza a Massimo d'Azeglio, succeduto al De Launay nella presidenza del Consiglio dei Ministri. La nuova

Assemblea, cedendo gli uni al sogno di una terza e vicina riscossa, mossi gli altri da gare personali, e, infine, non mancando chi si lasciava guidare più dal sentimento che dalla ragione, deliberava di sospendere l'approvazione del trattato di pace con l'Austria, finchè non si fosse provveduto a regolare il diritto di cittadinanza degli emigrati dalle provincie state annesse al Regno, durante la guerra; e ciò, mentre evidenti e indeclinabili necessità di Stato consigliavano a votare il trattato, senz'altro, e in silenzio. Re Vittorio Emanuele II, ubbidendo alla legge suprema della salute pubblica, con decreto dei 20 novembre 1849, sciolse la nuova Camera, e accompagnò la convocazione dei comizi elettorali col famoso proclama di Moncalieri, che salvò la patria, ammonendo gli elettori a far senno, se avevano care le loro libertà. Questa voce fu ascoltata; la nuova Assemblea si mostrò, nella pluralità dei Deputati, favorevole alla politica del Gabinetto; il trattato di pace con l'Austria fu approvato senza indugio, e da quel giorno l'Azeglio, vero cavaliere senza macchia e senza paura, potè governare come schietto rappresentante di una Maggioranza parlamentare.

Nè può invocarsi contro la mia tesi la rinunzia data dal Ministero Minghetti-Peruzzi, dopo le giornate di Torino, dei 21 e 22 settembre 1864; rinunzia data senza alcuna discussione, e senza alcun voto parlamentare che la determinasse, ma solo per ubbidire alla volontà del Sovrano. Avvertasi che il Mi-

nistero deve avere altresì la fiducia del Principe. Ora questi, causa i fatti de' quali parlo, s'era persuaso della necessità di una nuova amministrazione, per mantenere l'ordine interno, per conservare la pace pubblica. Ciò posto, la Corona fece uso della sua prerogativa ed invitò il Minghetti, Presidente del Consiglio dei Ministri, a rassegnare l'ufficio. Il Minghetti ottemperò all'invito, e il Principe, non uscendo dalla cerchia della Maggioranza, affidò il mandato di comporre il nuovo Ministero ad uno de' più autorevoli rappresentanti di essa Maggioranza, ad Alfonso Lammarmora; il quale, seguendo lo stesso ordine di idee, lo compose di uomini, quali il Lanza e il Sella, per tacere d'altri, che avevano la sua fede politica ed erano attissimi, per il loro passato, a raccogliere e a tenere serrate le schiere del partito al potere.

Citerò ancora un esempio.

Il Gabinetto Menabrea, dell'ottobre 1867, sorse, non per voto o per designazione del Parlamento, ma per la necessità delle cose. Il Rattazzi, Presidente del Consiglio, aveva rassegnato l'ufficio ai 19 di esso mese, perchè sopraffatto dall'impresa su Roma, tentata da Garibaldi e da' suoi. La Francia interveniva di nuovo nello Stato pontificio. Il Parlamento era in vacanza; il Re, che non approvava il moto garibaldino, si rivolse, in quel frangente, al Senatore Cialdini. Ma questi non riuscì a comporre un nuovo Ministero. Richiamare il Rattazzi non si poteva; era lo stesso che avventurarsi al pericolo d'una guerra

con la Francia. Nè si poteva pensare al Ricasoli, come quegli che, alcuni mesi addietro, era uscito dal governo, non potendosi reggere con la Camera. La Corona si affidò nel Senatore Menabrea. Non c'era tempo a perdere; il momento era difficilissimo. Il Menabrea compose sollecitamente il Gabinetto, il quale prese la data dei 27 ottobre. L'origine era, anche in questo caso, extra-parlamentare e non poteva essere altra; ma non aveva nulla d'incostituzionale. Il Menabrea era di parte moderata, e questa prevaleva nell'Assemblea elettiva; d'altronde, se nella composizione entrava il Gualterio, conservatore rigidissimo, entrava altresì Adriano Mari, presidente della Camera, l'eletto della Maggioranza.

Rimane così dimostrato che, anche ne' casi più difficili della nostra vita costituzionale, si è stati costantemente nello spirito del regime parlamentare, per ciò che concerne la nomina e la revoca dei Ministri.

È proprio del governo di Gabinetto il mantenere una permanente armonia tra il Capo dello Stato e il Parlamento. Strettamente uniti tra di loro, ed operando d'accordo, l'uno e l'altro, che sono le grandi forze dello Stato, possono produrre il maggiore effetto utile per il bene pubblico, col minor consumo di forze possibile. Laddove, nel regime puramente rappresentativo, la separazione assoluta del potere legislativo dall'esecutivo è causa di facili dissidii tra di loro, di perdita di forze preziose, di conflitti pe-

ricolosi e nocivi. Questo è già un gran pregio, un gran vantaggio. Aggiungasi che nel governo di Gabinetto la nomina de' Ministri, o, per parlare più correttamente, del Presidente del Consiglio, è determinata, di regola, dalla designazione del Parlamento e dalla fiducia della Corona. Abbiamo dunque due garanzie per una buona scelta. Dal canto suo il Parlamento, se ha giudizio e sentimento del dovere, è in grado di additare, meglio di chicchessia, alla Corona gli uomini più atti a reggere la cosa pubblica, in una data condizione. Il Parlamento conosce questi uomini, li esperimenta ogni giorno, e può fare debita stima del loro valore. Dal suo lato la Corona, esercitando la sua opera provvida ed efficace, con criterio e con prudenza, sceglie e nomina, in conformità del regime parlamentare e del pubblico interesse. All'incontro, nel sistema semplicemente rappresentativo, la scelta e la nomina del Presidente del Consiglio sono rimesse nel solo modo di vedere, e nella sola volontà del Principe, e, di necessità, offrono garanzie minori; e ciò, malgrado il miglior volere e tutta la sagacia del Capo dello Stato.

Nè basta.

Il governo di Gabinetto è altresì una vera scuola politica, la prima delle scuole per l'educazione di un paese ordinato a libertà. Nulla di più attraente, di più istruttivo, e talora di più drammatico, di una discussione parlamentare intorno ad alti affari di Stato. Da noi questa utilità è meno sentita, perchè

in Italia non s'è mai saputo provvedere, ad una pubblicazione pronta ed adeguata delle discussioni parlamentari. Il sunto, che ne pubblicano Senato e Camera, è brevissimo, e, per conseguenza, monco ed incompiuto, e dà un'immagine fredda e scolorita del dibattito.

Nè meglio ha potuto provvedere a questo bisogno la stampa quotidiana, come quella che, alla scarsità inevitabile del rendiconto delle sedute, non può non aggiungere, involontariamente, non lievi inesattezze, non avendo essa avuto mai un posto molto adatto ad udire la voce degli oratori.

D'altra parte il resoconto stenografico vede la luce così tardi che non serve più al pubblico. Ma nei paesi, ne' quali s'è provveduto, a dovere, a questo primo bisogno del sistema parlamentare, le discussioni delle due Camere, quando si tratta di grosse questioni, attraggono la pubblica attenzione, accendono gli animi, e fanno partecipare il pubblico alle grandi battaglie, che si combattono in Parlamento. Il dibattito si ripete fuori delle aule parlamentari, con tutte le sue passioni; la commozione è forte; vari i giudizi; contraddittori i pronostici; viva l'ansietà; e, vinca o soccomba il Gabinetto; prevalga l'una o l'altra deliberazione, resta sempre un'impressione profonda.

Le discussioni parlamentari informano il paese, e lo tengono a giorno di tutti i pubblici affari, e gli fanno conoscere chi li tratta in suo nome. Sono

altresì utilissime a chi ama di consacrarsi alla vita pubblica. A questa gran prova, coloro che vi hanno inclinazione naturale, e spiccata attitudine, per la mente eletta, per una soda coltura, per la favella facile e corretta, per il criterio politico, per la tenacità del volere, possono imparare non poco, perfezionando le loro doti, i loro studi, e farsi, i maggiori, veri statisti, salendo in fama e rendendo importanti servigi alla loro patria; e i minori possono anch'essi mettersi in grado di fare opera utile alla cosa pubblica.

Questi vantaggi non si hanno, o si hanno, a gran pezza, meno, nel sistema puramente rappresentativo, come quello che rimette la scelta e la nomina dei Ministri nel solo giudizio e nella sola volontà del Capo dello Stato. Le discussioni delle Camere legislative non potendo avere per effetto il cambiamento del Ministero, e, per conseguenza, dell'indirizzo generale del governo, sono ben lontane dall'offrire le attrattive, che offrono quelle del regime parlamentare. I maggiori uomini politici non partecipano ad esse, con ardore e con volontà vigorosa e gagliarda, e il pubblico non vi pone gran mente. E così vien meno una forte educazione politica e la formazione di quella opinione pubblica, che ha tanta importanza nel retto procedimento dei governi costituzionali.

Ma voltiamo il quadro; e poichè abbiamo parlato finora dei pregi e dei vantaggi del governo di Ga-



binetto, vediamo ora i suoi pericoli e i suoi inconvenienti.

La Maggioranza parlamentare è portata dalla sua stessa natura a trasmodare, a voler recare nelle sue mani ogni potere, a credersi e a dirsi onnipotente.

Invero, il potere legislativo, dice lo Statuto, è esercitato collettivamente dal Re, dal Senato e dalla Camera dei Deputati; ma il Re lo esercita per mezzo di Ministri responsabili. Il Senato è composto di membri nominati dal Re; ma il Sovrano li nomina sulla proposta de' suoi Ministri. Ora i Ministri sono generalmente presi nelle schiere della Maggioranza; sono i suoi rappresentanti; onde la conseguenza che la Maggioranza tende a preponderare nell'esercizio del potere legislativo. Lo stesso dicasi del potere esecutivo. Lo Statuto dichiara bensì che esso appartiene al Re solo, ma tutti gli atti del potere regio non hanno valore legale, senza la firma di un Ministro. E qui torna lo stesso ragionamento che abbiamo fatto, più su, circa l'esercizio del potere legislativo. La giustizia ha la sua fonte nel Re; è impartita nel suo nome. Attualmente i giudici, ad eccezione dei pretori, hanno l'inamovibilità; ma sono nominati, promossi e trasferiti dal potere esecutivo. Qualche guarentigia circonda le nomine, le promozioni e i trasferimenti; ma essa è insufficiente. E per ultimo la pubblica amministrazione è abbandonata, con poca difesa e con scarsa tutela, al partito che domina.

E però il governo di Gabinetto, oppongono i fautori del regime puramente rappresentativo, mette troppo potere nelle mani della Maggioranza, e questa è tentata ad abusarne e ne abusa; onde molti guai e un profondo turbamento in tutte le funzioni costituzionali.

È vero; questi mali sono possibili; sono probabili; ma c'è il rimedio; e il rimedio si trova nello stesso sistema parlamentare, chi sappia e voglia usarne.

Purtroppo dobbiamo registrare, da ben oltre un ventennio, atti poco rispettosi delle prerogative sovrane riguardanti la nomina e la revoca dei Ministri, e lo scioglimento della Camera.

Passato il periodo agitatissimo del 1848-1849, il governo costituzionale subalpino procedette regolarmente, senza che mai i partiti uscissero dall'orbita loro. Al regno subalpino successe quello d'Italia, proclamato ai 17 marzo 1861. La parte moderata seguì a governare il paese sino ai 25 marzo 1876, tenendo in freno la Minoranza, anche quando questa, ingrossatasi a mano a mano, cominciava ad essere impaziente di giungere al governo.

Ai 18 marzo 1876 cadde la Destra, e le sottentrava, come doveva sottentrarle, a bandiere spiegate, la Sinistra, col primo Gabinetto Depretis dei 25 marzo. Ma dopo un anno e mezzo di governo, la Sinistra cominciò ad essere travagliata da discordie intestine; ed appunto a questo tempo prendono a manifestarsi gli inconvenienti, che si lamentano. Dai

25 marzo 1876, ai 25 maggio 1883, s'ebbero cinque Ministeri Depretis, e tre Ministeri Cairoli; alternandosi al governo, ripetutamente, e a brevi intervalli, questi due uomini, che pure appartenevano allo stesso partito. Le crisi ministeriali avvenivano tutte ad un modo. A un dato momento, e circa una data questione, la maggioranza della Sinistra si separava dal Ministero del suo partito, e col concorso della Destra lo buttava giù. Accaduta la crisi, il partito riordinava le sue schiere, e le serrava coll' intendimento di conservare, nelle proprie mani, il governo.

Nella confusione di cose e di persone, generata da questo succedersi di tante battaglie nelle file dello stesso partito, era naturale che la Corona s'indugiassero nella deliberazione a prendere, volendo e dovendo essa farsi un concetto chiaro e preciso dello stato vero delle cose. Il partito dominante mal si rassegnava a questi indugi; diceva non essere essi giustificati, poichè il computo e la classificazione dei voti dimostravano che il partito più grosso dell'Assemblea era quello dei dissidenti di Sinistra; anche a non volere tener conto dei loro amici che avevano sostenuto, sino all'ultimo, il Ministero caduto; e concludevano alteramente che il potere spettava a sè; venendosi ad altra deliberazione si sarebbero calpestate le buone norme costituzionali. E se la Corona s'indugiava ancora, i sospetti punto fondati e le allusioni poco benevole non erano risparmiate. Nè i mali umori si chetavano sino a quando il Prin-

cipe, dopo considerato ben bene quale fosse l'uomo della Maggioranza più atto a raccogliere, intorno a sè, le sparse membra del partito, non lo chiamasse al governo. Il che dimostra come il partito, al potere, dimenticasse del tutto che la Corona aveva molta libertà di scelta e di nomina, potendo costituzionalmente rivolgersi alla Maggioranza; come poteva, costituzionalmente, di fronte ad un partito lacerato dalla discordia, far capo alla Minoranza, col proposito di convocare i comizi elettorali; come poteva altresì correttamente sperimentare un personaggio superiore alle gare di parte, il quale, per autorità, per esperienza, per equanimità, fosse additato, in un momento di tanta guerra, alla pacificazione degli animi, e per un indirizzo, sollecito piuttosto dell'interesse pubblico, che delle gare personali. Ma la Maggioranza non si dava nessun pensiero di questo; era maggioranza, e si credeva onnipotente.

Il che si vide ancora più chiaramente ai 14 marzo 1881. Si trattava delle cose di Tunisi. Il Cairoli, Presidente del Consiglio, era perduto. Molti de' suoi amici si mostravano risolti a rendere contrario il suffragio alla sua politica in Africa. In questa condizione di cose, consigliato, spinto da alcuni amici intimi, il Cairoli rassegnava, senz'altro, l'ufficio, e, nel partecipare alla Camera la rinunzia, diceva essersi indotto a questa risoluzione per impedire una nuova e più grossa divisione nel suo partito. Senza discussione e senza voto, il partito rimaneva integro,

e il Principe avrebbe dovuto scegliere i successori, nella cerchia della Sinistra.

Ma Re Umberto, tenuto conto dei vari Ministeri di Sinistra, che s'erano succeduti l'uno all'altro, in pochi anni, affidò il mandato della composizione del nuovo Gabinetto a Quintino Sella. Uomini e giornali della maggioranza si levarono sdegnosamente contro l'incarico dato al Sella, tacciandolo, per non dire altro, d'incostituzionale. Tornate vane le pratiche tentate per comporre un'Amministrazione di uomini delle frazioni più affini di Destra e di Sinistra, il Sella deponeva il mandato. La Corona si rivolse ancora al Farini, presidente della Camera, ma questi non istimò di accettare la profferta; e, ciò posto, il Sovrano si affidò nuovamente nel Depretis.

Ricorderò due casi più recenti.

Dopo la battaglia di Adua, noi abbiamo veduto molti conservatori e moderati scendere nelle strade di varie città italiane, accompagnarsi con radicali e repubblicani, e chiedere tumultuariamente il licenziamento del Ministero del tempo: modi scorretti e biasimevoli. Ma il Ministero aveva rassegnato, senz'altro, come era suo dovere, il potere, e il Principe commise al senatore Ricotti di comporre il nuovo Ministero. Il Ricotti chiese ed ebbe il concorso dell'on. Di Rudinì, capo dell'Opposizione, il quale dette il suo nome al nuovo Gabinetto.

La Minoranza era dunque chiamata al governo, colla tacita intesa delle elezioni generali, ove occor-

resse. Nulla a dire sulla deliberazione presa dal Capo dello Stato. La soluzione adottata era pienamente corretta e costituzionale, come sarebbe stato assolutamente corretto e costituzionale un altro Ministero di Maggioranza, con un programma di raccoglimento in Africa; programma imposto dal nuovo stato delle cose; come sarebbe stato costituzionale un Ministero misto, cioè composto degli uomini più vicini della Maggioranza e della Minoranza, ma sempre col programma del raccoglimento.

E per ultimo, l'ostruzionismo adottato e messo in pratica, nel 1899 e nel 1900, dai partiti estremi della Camera, non solo è stato una gravissima offesa alle libertà parlamentari, ma è stato altresì una violazione manifesta e audace delle prerogative di un Sovrano costituzionale; il quale ha diritto a volere che tutte le proposte de'suoi Consiglieri responsabili siano esaminate e discusse, pur rimanendo integra nel Parlamento la facoltà di respingerle, se non le reputa conformi al pubblico interesse. E dico questo, senza voler dare alcun giudizio di esse proposte.

Se talora non è troppo considerata dai nostri partiti la prerogativa sovrana della nomina dei Ministri, non è trattata altrimenti la prerogativa dello scioglimento della Camera. Sovente il partito, che sale al governo, dice e si vanta di avere dalla Corona la facoltà di sciogliere, occorrendo, la Camera elettiva. Anche fosse vera la cosa, dovrebbe tacere. Ma non può avere fondamento di verità che il Prin-

cipe prenda un impegno così grave, rispetto a casi futuri, semplicemente possibili, dei quali nessuno può determinare *a priori* il carattere e l'importanza, nè quando abbiano ad accadere. La libertà d'azione, sia per il Sovrano, come per i Ministri, è di necessità assoluta per il retto procedere del governo costituzionale. Nondimeno gli amici dei Ministri, i più intimi, lo dicono e se ne tengono.

Perchè è da notare, di passaggio, che, in Italia, i partiti politici ardono dal desiderio di *fare le elezioni*, come dicono nel loro linguaggio. Questo è il supremo intento al quale mirano. Pare ad essi che questo sia il solo modo di assicurare a sè e agli amici il potere. E a conseguire questo fine non risparmiano sforzo alcuno. S'intende che *fare le elezioni*, vuol dire adoperarsi, con tutta la passione, per avere favorevole il voto degli elettori. Mossi da questi affetti e diretti a questo scopo, essi sono oltremodo soddisfatti, quando, al primo voto contrario o dubbio, ottengono, incalzando, la facoltà di sciogliere la Camera. E non badano che le Camere nuove sono più facili ad atterrare i Ministeri, che non le Camere vecchie.

Ritornando al nostro argomento, è certo che le prerogative sovrane della nomina dei Ministri e dello scioglimento della Camera, sono, non tanto di rado, dimenticate dai partiti parlamentari; eppure esse hanno una propria e capitale importanza nel regime costituzionale. Vediamole a fondo, ed esaminiamo

come, e in quali limiti, ricevano la loro applicazione.

Prendiamo le mosse dalla nomina e dalla revoca dei Ministri.

Pongasi che il Ministero in carica rassegni il potere, causa un voto contrario della Camera, e che la rinuncia sia accettata. Da noi, secondo l'usanza, il Presidente del Consiglio, che ha rinunciato, indicherà alla Corona chi, nel suo parere, può succedergli. Questa indicazione ha qualche peso, ma non vincola il Capo dello Stato. Il quale, di regola, si volgerà al capo dell'Opposizione e gli affiderà il mandato di comporre una nuova Amministrazione. Ma ciò presuppone l'esistenza nell'Assemblea di due partiti chiari e distinti tra di loro, e un voto, che importi distinzione di programmi e di metodi di governo. Ma dove l'Opposizione abbia più capi; dove la maggioranza chiaritasi contraria al Gabinetto caduto sia il frutto di una alleanza momentanea tra partiti diversi; o la conseguenza d'un casuale voto comune; o il voto dato sia piuttosto personale che politico; il Sovrano ha molta larghezza di scelta, pur restando nell'orbita dell'Opposizione, diventata Maggioranza.

Nel Regno Unito, i Tories ed i Whigs non rappresentano più, ai nostri giorni, due partiti così divisi tra loro, come in passato. Nondimeno ciascuno di essi ha ancora, oltre la tradizione, qualcosa che li separa, con capi propri, i quali possono succedere gli uni agli altri al governo, a seconda dei voti par-



lamentari; ma le nostre condizioni sono ben diverse. Coi partiti poco chiari, che abbiamo da parecchi anni, coi *gruppi* e *sottogruppi* ne' quali essi si dividono, ad ogni crisi ministeriale, la Corona non può voltarsi, senza un pensiero al mondo, ai capi dei vincitori e rimettersi in essi; ma piuttosto deve studiare bene le condizioni della Camera, le tendenze dell'opinione pubblica, le necessità dello Stato, e dopo maturo consiglio affidarsi nel personaggio, che, per la sua reputazione, prometta maggiormente di comporre un Gabinetto stabile ed accetto. Lo stesso deve succedere nei casi di rinuncia data dai Ministri in carica, causa avvenimenti politici compiutisi fuori del Parlamento; il che può accadere segnatamente negli Stati in formazione, e come infatti è accaduto nel periodo della costituzione del regno d'Italia. E lo stesso può e deve accadere nei casi di rinuncia data da un Gabinetto per dissidi sòrti tra i suoi componenti, e senza un voto parlamentare che ne sia stato la causa.

Sinora ho fatto l'ipotesi della Corona che accetti la rinuncia del Gabinetto, motivata da un voto politico contrario della Camera; ma c'è altresì il caso che la Corona non l'accetti e conceda al Presidente del Consiglio la facoltà di appellarsi al paese.

Non basta; se la Camera può, col suo voto, atterrare un Gabinetto e portare al governo uomini ad essa più graditi; la Corona, dal canto suo può, correttamente, licenziare un Ministero, che abbia la mag-

gioranza della Camera, ma non possegga più la sua fiducia. Il che può avvenire per diverse cause; ad esempio per un dissenso profondo sorto tra Sovrano e Ministri, in ordine ad affari importanti di Stato; o per mancanza di sincerità nel Presidente del Consiglio verso il Principe; o per proposte fatte o deliberazioni prese dal Consiglio dei Ministri e giudicate pericolose dal Capo dello Stato per la pubblica tranquillità; e ancora per l'inettitudine dimostrata, agli occhi della Corona, dal capo del governo a dirigere la Camera e a mantenerla nella cerchia delle sue facoltà. In tutte queste ipotesi il Capo dello Stato può congedare il Gabinetto e rivolgersi ad altri uomini della Maggioranza, di sua fiducia; od alla Minoranza, per appellarsi agli elettori.

La prerogativa dello scioglimento della Camera s'intreccia mirabilmente con la prerogativa della nomina dei Ministri. Essa non solo può sperimentarsi in più casi, ma può ancora esercitarsi ripetutamente nello stesso caso. Invero lo Statuto non le assegna alcun limite. Tuttavia un limite ci deve essere, e c'è; e questo sta nella natura e nell'indole stessa del governo costituzionale. Se il Principe, dopo un primo appello agli elettori, sciogliesse la nuova Camera perchè poco accetta a lui ed a' suoi Ministri, e così seguitasse, nella via degli scioglimenti, quante volte fosse necessario per avere alla fine un'Assemblea gradita e disposta a seguire l'indirizzo voluto, il governo cesserebbe di essere par-

lamentare per diventare personale. V'ha dunque una misura nell'esercizio di questa facoltà, passata la quale, l'uso di essa scalzerebbe le nostre istituzioni. Se non si può non approvare il largo uso che la Corona fece della sua prerogativa nel 1849, sciogliendo ripetutamente, e per la stessa ragione, la Camera, tutti gli amatori di libertà converranno che la Corona non deve appigliarsi a questo partito, se non nei casi di rigorosa, evidente necessità. Tuttavia la prerogativa c'è, e l'uso di essa non ha limiti statutarii: al Principe usarne a tempo e luogo, nei limiti consigliati dal bene pubblico e dal rispetto delle forme costituzionali.

Ma v'ha ancora qualcos'altro, che dà alla Corona un'autorità morale grandissima nella direzione della cosa pubblica. Sovrastando ai partiti, il Principe è il naturale loro moderatore. Serbandosi imparziale ed equo con la Maggioranza e con la Minoranza, può impedire che esse trascendano e soprattutto che quella soverchi questa; e poichè il suo assenso è necessario in tutti gli affari di qualche rilievo, i Ministri hanno l'obbligo e la necessità d'informarlo poco meno che d'ogni cosa e di discutere con esso lui le deliberazioni a prendersi nei casi di qualche momento. Il Sovrano, che è locato tanto alto, può dare savì consigli, mettendo sotto gli occhi de' suoi Ministri tutti gl'inconvenienti di una proposta, che gli sembri inopportuna, pericolosa, dannosa; può consigliare altri partiti, altri rimedi; può persuadere

i Ministri a recedere dal loro divisamento; od a seguire altra via; od a soprassedere, per aspettare occasione più opportuna, più propizia.

Adunque nel diritto costituzionale italiano, come nello stesso diritto costituzionale inglese, il Principe non è uno strumento della Maggioranza, rispetto alla nomina dei Ministri. Egli non può fare nè disfare i Gabinetti, a suo piacimento; ma nemmeno li può fare e disfare, a suo capriccio, il Parlamento. Il Capo dello Stato ha le sue iniziative e la sua determinata libertà di scelta; e così il Parlamento ha i suoi voti e la sua libertà di designazione. L'accordo tra l'uno e l'altro è il fondamento del governo di Gabinetto; e per conseguenza la nomina del Presidente del Consiglio è, di regola, figlia di questo accordo.

E similmente il Re non è lo strumento de' partiti parlamentari, per quel che riguarda lo scioglimento della Camera. Se sorgono gravi dissidi tra lui e il Gabinetto, il Principe può mutare i Ministri e interrogare, occorrendo, il paese. Se sorgono gravi contrasti tra Gabinetto e Camera, o tra Gabinetto, Camera e paese, il Re tronca i conflitti, sciogliendo la Camera, o licenziando il Ministero.

Dalle cose sin qui discorse apparisce chiaramente essere cosa vanissima il dire che nel regime parlamentare il Principe *regna, e non governa*. Questa è una formola vuota, messa innanzi dal dottrinarismo costituzionale, ma ai tempi nostri è ripudiata dal-

l'universale. È una formola, che non ha fondamento giuridico, come non ha fondamento nei fatti. È altresì cosa vanissima soggiungere che il Parlamento *può fare tutto, tranne che trasformare l'uomo in donna*. I diritti del Parlamento trovano il loro limite nelle prerogative sovrane, nell'ordinamento dei pubblici poteri, e, altresì, nel complesso di norme e di consuetudini, che sono sôrte e che sorgono da sè a regolare le relazioni tra il Gabinetto, che è l'organo responsabile della Corona nell'azione governativa, e il Parlamento. Queste norme e consuetudini, sebbene non si trovino nello Statuto o in altra legge scritta, non hanno minor valore, nè minore efficacia. E sono, ad esempio, la proposta delle spese, secondo l'uso inglese, riserbata, di regola, al governo; lo stesso dicasi della proposta delle leggi più importanti, sebbene, per lo Statuto, i due rami del Parlamento abbiano anch'essi questa facoltà; la direzione dei lavori parlamentari rimessa nel Gabinetto; la politica estera, in dati limiti, sottratta all'ingerenza delle mutevoli maggioranze; la votazione dei bilanci considerata atto amministrativo; uso molto parco di voti di fiducia, e via discorrendo. Nè ci arresteremo a questo punto. La necessità stessa delle cose porta e porterà ad altri temperamenti e ad altri accomodamenti, al fine di definire sempre meglio il modo e il campo dell'azione parlamentare.

Ora, se i partiti, come purtroppo non tanto di rado accade, nell'ardore dei loro combattimenti, si mo-

strano poco riguardosi per le prerogative sovrane, se cercano di soverchiarle, i Ministri hanno l'obbligo rigoroso di opporsi a questi eccessi e di contenere Maggioranza e partiti, nei loro confini, difendendo virilmente le istituzioni contro le insidie e gli attacchi d'ogni sorta, vengano da qualsiasi parte. Ove i Ministri, per indolenza, o per pusillanimità, o per amore di potere e di popolarità, trascurino questo, ch'è uno dei primi loro doveri, o vi adempiano faccamente, o se essi stessi abusano delle loro facoltà, se invadono la potestà regia e cercano d'imporre al Sovrano atti e provvedimenti che gli repugnano, perchè, a suo giudizio, pericolosi e nocivi, egli può e deve ammonirli, e se l'ammonimento non serve, può e deve mutarli. Esercitando, con fermezza, i suoi poteri, il Principe difende lo Statuto che li consacra; difende le libertà statutarie, delle quali essi sono uno dei fondamenti; difende tutto il regime costituzionale.

Non si adduca l'esempio dei radicali del Parlamento inglese, i quali mirano a ridurre, in limiti sempre più angusti, il potere regio. Di certo i diritti della Corona britannica non sono più, presentemente, quelli dei tempi dei Tudor e degli Stuardi; e neppure quelli dei tempi di Guglielmo III e di Giorgio III. A poco a poco essi andarono scemando; ma pur sempre spettano ad essa le prerogative della nomina dei Ministri, dello scioglimento della Camera dei Comuni, e della sanzione delle leggi. È vero che

i radicali inglesi, i quali sono per l'onnipotenza del Parlamento, disputano se alla Corona spetti la facoltà di nominare i Ministri e di sciogliere i Comuni, per proprio giudizio, e le contendono il diritto di negare la sanzione delle leggi adottate dal Parlamento. Ma è certo che di esse facoltà, le prime due sono state esercitate, costantemente e fermamente da Guglielmo IV e dalla Regina Vittoria. Del diritto di sanzionare, o no, le leggi non accade parlare, perchè caduto quasi in disuso; ma, in ogni caso, non potrebbe essere contrastato.

Aggiungasi che altro è il Regno Unito; altro l'Italia. Le tendenze del radicalismo parlamentare inglese non possono mettere in pericolo le grandi istituzioni di quel paese. Il quale ha una vita di secoli; una compagine robustissima; partiti costituzionali non più così vigorosamente costituiti come in addietro, ma pur sempre forti; ricchezza e potenza straordinarie. Il Governo monarchico parlamentare vi ha fondamenta granitiche. Ma noi non siamo in queste condizioni; il regno d'Italia non conta che 43 anni di vita; la sua compagine ha necessità di rafforzarsi e di assodarsi; mancano partiti parlamentari netti e distinti; ricchezza scarsa; imposte non lievi; miglioramento economico in alcune regioni; disagio in altre; partiti sovversivi; intenti gli uni a cambiare la forma del Governo, gli altri a mutare le basi stesse della società; e gli ultimi a distruggere ogni istituzione, senza sostituirvi nulla.

In questo stato di cose è tanto più pericoloso ogni atto che tenda a menomare l'autorità della Corona; ogni atto che possa impedirle, o scemarle l'esercizio dell'altissimo suo ufficio. Il regime parlamentare è tutto d'equilibrio; Capo dello Stato, Parlamento e governo hanno rispettivamente i loro poteri; se da una parte si eccede nei propri diritti, e se dall'altra non si resiste a questi eccessi, l'equilibrio è rotto, e si cammina verso l'ignoto.

Lungi da me il pensiero di attribuire ai partiti costituzionali, con qualsiasi nome si chiamino, intendimenti e propositi faziosi; ma quando, nel calore della passione, escono dall'orbita loro, e invadono, o lasciano invadere le prerogative regie, essi partiti fanno opera contraria ai liberi nostri ordini, e, senza volerlo, anzi contro la loro stessa volontà, danno una mano a coloro che cercano di scalzare la Monarchia costituzionale.







## CAPITOLO II.

## Il Senato del Regno.

A somiglianza di tutti gli Stati retti a forme rappresentative, l'Italia ha due Assemblee; il Senato e la Camera dei Deputati; le quali, insieme col Re, esercitano il potere legislativo. L'una è di nomina regia, a vita, e senza limite di numero; l'altra è elettiva, da rinnovarsi, di pien diritto, ogni cinque anni; oltrechè può essere sciolta dal Capo dello Stato. Il partito democratico vagheggia un'Assemblea unica, adducendo il solito argomento che due Camere, o sono d'accordo, e il Senato è inutile; o sono discordi, e il Senato non è che un impedimento all'opera della Camera elettiva, che è la rappresentante legittima del paese. Questo ragionamento è troppo assoluto; ciò basta a chiarirlo erroneo. Quasi tutti gli Stati costituzionali hanno due Camere. Si contano, sulla punta delle dita, i paesi, con Assemblea unica. Oltrechè, se si paragonano gli uni cogli altri, rispetto

all'importanza loro, i primi lasciano indicibilmente addietro i secondi.

Abbiamo veduto, nel capo precedente, che l'Assemblea popolare, per la sua origine e per la sua natura, tende a predominare nel potere legislativo e nell'esecutivo, sebbene abbia, al suo fianco, il Senato. Che se mancasse il Senato, l'Assemblea popolare non avrebbe più alcun freno, ed esporrebbe sè e lo Stato a facili e frequenti conflitti col potere esecutivo; i quali, alla lunga, potrebbero condurre ad una rivoluzione, o ad una dittatura. Il Carutti scrive con ragione (1): “ La precipua malleveria del governo libero sta nel diniegare a qualsivoglia potestà un assoluto dominio, e nell'obbligare ciascun membro della signoria politica a riconoscere l'egualità di altri poteri, senza il cui concorso torni impossibile la sua opera. Ora mancherebbe somigliante malleveria, allorquando un solo corpo liberante avesse piena balia di statuire di quanto allo Stato si appartiene „.

Può anche accadere il contrario; può anche avvenire il caso di una Camera elettiva, senza volontà propria e costante; che nei maggiori affari di Stato si abbandoni di troppo alla discrezione, al giudizio, al volere del governo, consacrando essa il suo tempo alle cose minori, agli affari locali, o quel

---

(1) CARUTTI DOMENICO, *Dei principii del governo libero*, pag. 232. Torino, Tipografia Ferrero, 1852.

ch'è peggio, sciupandolo in gare e in pettegolezzi personali.

Tanto nell'uno, che è il più frequente, come nell'altro caso, che è il meno frequente, un Senato fortemente costituito può rendere grandi servigi. Nel primo può temperare le impazienze della Camera popolare, contenerne gli eccessi, comporne i dissidi col governo, riconducendo gli animi accesi ad un esame più tranquillo, più ponderato dello stato delle cose, delle deliberazioni da prendersi, dei provvedimenti a farsi; nel secondo la Camera alta può, col l'esempio, richiamare l'Assemblea elettiva al sentimento de' suoi doveri e il governo ad un uso più moderato de' suoi poteri.

Questa parte così nobile e così fruttuosa basta a dimostrare la necessità del Senato. Ma la Camera alta può rendere altri ed importanti servigi nell'opera legislativa. Per non ripetere il detto comune che quattr'occhi vedono meglio di due, egli è chiaro che le leggi passate per due Assemblee, diversamente costituite e che, prese in complesso, debbono, od almeno dovrebbero essere il cervello e l'anima della nazione, promettono di riuscire le più perfette, o, per dir meglio, le meno imperfette.

La Camera dei Deputati, uscendo dal voto popolare, da un suffragio poco meno che universale, è naturalmente propensa a cedere alle tendenze, alle passioni, agli interessi locali, anche a scapito del pubblico interesse. D'altra parte la pubblica opinione

non è in grado di por mente a tutto il lavoro legislativo. Peggio avviene dove, siccome in Italia, non si fa molta e costante attenzione ai lavori parlamentari. Manca il sindacato vigile del paese, e così vien meno una delle guarentigie della buona legislazione. Questo inconveniente grave e nocivo è tanto più facile e pericoloso, se coloro, che hanno interessi locali a sostenere e a far prevalere, s'intendono fra di loro, e si aiutano, a vicenda, per la riuscita delle loro rispettive proposte. Cresce ancora questo pericolo se, per fini parlamentari, il Governo favorisce queste leghe d'interessi, e usa della sua posanza per far traboccare la bilancia dal lato delle soverchianti domande e pretese locali. Sono cose poco dicevoli, poco degne, da biasimarsi; ma si sono vedute, soprattutto quando si tratta di disegni di legge per opere pubbliche. Si avrebbe qualcosa di più che un errore, e in questo caso l'onta si aggiungerebbe al danno, quando si trattasse di proposte, nelle quali fossero mescolate società, o uomini d'affari possenti, che trovassero il modo di vincere col l'aiuto e col patrocinio d'interessi collegati.

Dati questi pericoli, la Camera vitalizia, che non ha legami locali; che è meno soggetta all'influenza del governo; che per la sua costituzione, per le sue tradizioni, per il suo costume, suole considerare le cose sotto un aspetto più impersonale e più generale, dà sicurtà di un giudizio più sereno e più provvido. Essa può opporsi a deliberazioni ed a leggi che reputi

informate a criterî di poca giustizia e di meno opportunità.

Nè basta.

Abbonda, nella Camera, la materia della quale deve occuparsi; che anzi manca ad essa il modo di esaminare e studiare, a fondo, tutti i disegni di legge, che le sono proposti, in una sessione, o nel periodo annuale delle sedute. Perchè è da notare che, oltre il lavoro legislativo, v'ha le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni, gli incidenti d'ogni sorta, e i troppi discorsi, che prendono molto tempo. Onde nasce che le discussioni dei maggiori disegni di legge, i quali entrano in molti particolari, ed hanno un gran numero di articoli, e definiscono importanti questioni, riescono per lo più alquanto confuse. Gli emendamenti si sovrappongono agli emendamenti; partecipano, al dibattito, non solo i deputati che hanno il possesso dell'argomento, ma anche i loro colleghi, che poco o punto lo conoscono, e che improvvisano discorsi, per la vanità del parlare, o per far sapere agli elettori che assistono ai lavori parlamentari. Se il Ministro proponente e il relatore non hanno autorità e fermezza da far respingere gli emendamenti contrari allo spirito della legge e al suo naturale significato, passano disposizioni che ne alterano il concetto. Lo stesso può accadere delle leggi minori, ma per altra causa. Di esse la Camera elettiva, per solito, non si prende grandissima cura; i Ministri proponenti assistono alla discussione, ma

senza aver chiamato intorno a sè, come usano per le più importanti, un forte contingente dei loro amici, in modo da aver sempre, su per giù, la stessa maggioranza, in tutta la discussione. Mancando questa condizione per le leggi minori, si muta ad ogni ora la maggioranza, e non tanto di rado accade che si faccia buon viso a ragionamenti e ad emendamenti, che snaturano la legge.

Qui si para la necessità di un'altra Camera che rivegga tutto il lavoro legislativo iniziato nell'Assemblea popolare, che lo corregga nella dizione, ne armonizzi le varie disposizioni, ne chiarisca il significato, ed anche rigetti i disegni di legge, se, nella sua coscienza, li creda inopportuni o dannosi.

Guardato da questo lato, il Senato è un'Assemblea di revisione, ed adempie ad un ufficio utilissimo.

Ma la Camera vitalizia è ancora qualcosa di più alto. Lo Statuto la pareggia alla Camera elettiva nell'esercizio del potere legislativo. Infatti l'art. 10 della nostra legge fondamentale dice: " La proposizione delle leggi appartiene al Re e alle due Camere „. E aggiunge: " Però ogni legge d'imposizione di tributi e di approvazione dei bilanci e dei conti deve essere presentata prima alla Camera dei Deputati „. Si sa che questo articolo dette origine ad opposte interpretazioni; gli uni lo intesero in modo da sostenere che, in fatto di leggi di finanza, il Senato non avesse altra facoltà che di approvarle o rigettarle, ma non di emendarle. Gli altri

non riconobbero, nella Camera elettiva, altro diritto che quello di esaminarle e deliberarle prima del Senato. Tra queste due opinioni, attenendosi alla prima, la giurisprudenza parlamentare mise in sodo queste norme: la Camera ha la priorità in materia di leggi di finanza; ma, dopo la Camera, il Senato ha il diritto di discuterle, nel loro complesso, e articolo per articolo; può approvarle, o rigettarle; totalmente, o parzialmente; e può emendarle.

Questa giurisprudenza ha la sua radice in due memorabili discussioni seguite, la prima, nel 1851, nel Parlamento subalpino; e la seconda, nel 1879-80, nel Parlamento italiano.

Nel 1851 trattavasi di due disegni di legge riguardanti, l'uno la tassa sulle successioni, l'altro la tassa sulle manimorte. Tanto il primo, che il secondo ritornarono alla Camera perchè emendati dal Senato. Quanto a quello (tassa sulle successioni) il Conte di Cavour, che era ministro delle finanze, non parlò di competenza, ma si restrinse a proporre alla Camera l'approvazione di alcuni degli emendamenti del Senato, e il rigetto di tali altri. Rispetto a questo (tassa sulle manimorte) è da avvertire che il Senato aveva esteso agli asili di infanzia l'imposta, mentre la Camera elettiva li faceva esenti. A questo proposito, il Cavour, con ragione, sostenne che sottoponendo a tassa enti morali, i quali la Camera aveva voluto immuni da tributo, il Senato prendeva una iniziativa, che non gli spettava. Alla discussione



presero parte parecchi oratori, trattando valorosamente dei limiti della competenza del Senato nella soggetta materia. All'ultimo il Cavour stimò cosa prudente sopire il conflitto; e pur restando fermo nell'opinione da lui espressa, e partecipata dalla maggioranza della Camera, ritirò il disegno di legge; ma, passati alcuni giorni, ripresentò alla Camera lo stesso disegno di legge, coll'emendamento introdotto dal Senato. A questo modo il principio dell'iniziativa della Camera popolare, in fatto d'imposizione di tributi, rimaneva salvo ed integro, e nello stesso tempo si metteva fine al conflitto, rispettando la dignità delle due Assemblee legislative. Così operando, l'illustre uomo dava un mirabile esempio di temperanza civile, di accorgimento politico, e di sincero ossequio alle due Camere.

Nel 1879-80 trattavasi del disegno di legge sull'abolizione della tassa di macinazione dei cereali. Era Presidente del Consiglio il Depretis. Sulla proposta del governo la Camera elettiva aboliva totalmente l'imposta sui cereali inferiori e per un quarto sui superiori; ma anche questa avrebbe cessato al primo gennaio 1883. Introdotto il disegno di legge in Senato, l'Ufficio Centrale, che ebbe per relatore uno dei più autorevoli membri della Camera vitalizia, il Saracco, consentiva nel primo di essi provvedimenti, ma non nel secondo, come quello che gli pareva un salto nel buio, tenuto conto delle condizioni della finanza. Onde una delle pubbliche discus-

sioni, le quali abbiano maggiormente onorato l'alta Camera. Il Depretis sostenne che il Senato poteva rigettare il disegno di legge, ma non emendarlo. Fu addotto, a pro di questa tesi, l'esempio inglese; ma si rispose che l'esempio citato non calzava, perchè l'Inghilterra ha una storia e un ordinamento affatto diversi dai nostri. Fu ricordato altresì il caso del Parlamento subalpino, nel 1851; si citò l'opinione e si mise innanzi l'autorità del Conte di Cavour; ma fu osservato che il ricordo non tornava bene, perchè nel 1851 il Senato aveva preso un'iniziativa, che non gli apparteneva; il che non ripetevasi nel caso in discussione.

Il Senato dette ragione alla sua Giunta, e ne approvò le proposte, abolendo totalmente la tassa sui cereali inferiori, e conservandola totalmente sui superiori. Il disegno di legge ritornò alla Camera elettiva, e questa, nonostante l'opposizione del Depretis, lo approvò così, come era stato emendato dall'Assemblea vitalizia, differendo l'abolizione della tassa sui cereali superiori ad un nuovo disegno di legge, accompagnato colla proposta di nuove tasse, per provvedere al temuto disavanzo.

In sostanza la tesi del Senato era accolta dalla Camera.

Cadde il Depretis in luglio del 1879, e salì al governo il Cairoli, ma, in dicembre dello stesso anno, il Depretis ritornò al potere insieme col Cairoli; quindi la presentazione di un nuovo disegno di legge

sull'abolizione della tassa dei cereali superiori; nei termini precisi del precedente. La Camera lo approva; ma il Senato, non ancora persuaso, delibera nella seduta dei 14 gennaio 1880, di sospendere le sue risoluzioni " in attesa di provvedimenti " efficaci, che permettano di abolire gradualmente " la tassa di macinazione, senza pericolo della finanza „.

Passano tre altri mesi; sorvengono casi politici, i quali inducono il Ministero a proporre, e il Re a decretare lo scioglimento della Camera. Apertasi la nuova Assemblea, poco stante il Gabinetto Cairoli-Depretis ripresenta la proposta, e, dopo vagliate le condizioni della finanza, la nuova Camera l'approva; il Ministero la porta in Senato, e in questo stato di cose la Camera alta, sebbene non del tutto tranquilla, desiste dall'opposizione, e dà il suo assenso. " Nell'orbita costituzionale, scrive il relatore, il Senato " può e deve essere un freno; ma non un ostacolo " all'adempimento della volontà del paese „. Il Senato adunque cede, ma per ragioni politiche di molta gravità; quando il conflitto è giunto al suo stadio più acuto; cede, dopo aver resistito due anni, e dopo avere ripetutamente ammonito il Governo sui pericoli derivanti alla finanza dal disegno di legge, e sulla necessità di provvedere altrimenti. L'avvertimento non rimane senza effetto; tra imposte nuove e imposte maggiori, approvate in conseguenza dell'abolizione della tassa del macinato, si

consegue un'entrata superiore a quella che fruttava la tassa abolita.

Questa condotta del Senato è stata tacciata di debolezza e di contraddizione; ma i fatti da noi schiettamente narrati la dimostrano degna, piuttosto di lode, che di biasimo.

Da ultimo l'alta Camera può altresì sindacare, alla pari dell'Assemblea popolare, tutti gli atti del governo, tutto il suo indirizzo politico ed amministrativo; e può deliberare se il Gabinetto, o qualche Ministro in particolare, abbia o no la sua fiducia.

Nel 1888 il Coppino rassegnava l'ufficio per una legge respintagli dal Senato.

Si dirà che nelle discussioni politiche, e nei voti che le chiudono, il giudizio definitivo appartiene alla Camera elettiva. E sia; nondimeno, i voti politici della Camera alta, anche quando sono in contrasto colle opinioni e coi voti dell'Assemblea popolare, non possono restare privi di efficacia. Sono ammonimenti, che danno a pensare anche ai Gabinetti più restii a piegare il capo davanti al Senato.

Ma qui sorge una domanda: può il Senato, così com'è costituito, adempiere efficacemente al suo mandato? Il Senato lo può, nel modo che verrò dicendo.

La Camera vitalizia è composta di membri nominati, a vita, dal Re, sulla proposta de' suoi Consiglieri responsabili, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e da scegliersi in ventuna categorie, tassativamente determinate dallo Statuto.

Questa è la lettera della nostra legge fondamentale; ma lo Statuto, come qualsiasi altra legge, va attuato secondo il suo spirito, e in relazione con tutte le sue disposizioni. È vero che lo Statuto non mette alcun limite al numero dei Senatori; la Corona può nominarne quanti crede; ma, Cesare Balbo osserva nel suo aureo libro: *Della Monarchia rappresentativa in Italia* (1):

“ Questa disposizione ha questa grande utilità di  
“ mantenere l'accordo tra le due Camere; chè nei  
“ casi ove cessi tale accordo, il Principe lo può ri-  
“ stabilire con una nomina di Senatori i quali mu-  
“ tino la maggioranza e l'opinione del Senato, e la  
“ raccostino a quella dei Deputati. CERTO CHE QUESTO  
“ RIMEDIO DEBBA ESSERE RARISSIMAMENTE USATO ED IN UNA SOLA  
“ OCCASIONE: QUANDO SIA SOLO IL SENATO CONTRO ALLE OPI-  
“ NIONI UNITE AI DUE ALTRI POTERI DELLA CORONA E DELLA  
“ CAMERA DEI DEPUTATI; ANZI QUANDO SI SIA CERTI CHE QUESTA  
“ RAPPRESENTI VERAMENTE L'OPINIONE NAZIONALE, E CHE PERCIÒ  
“ SAREBBE INUTILE A RESTITUIRE L'ACCORDO LO SCIogliere QUESTA  
“ PER CHIAMARNE UN'ALTRA, CHE VERREBBE CONSENZIENTE E PER-  
“ SISTENTE „.

Di regola, secondo lo spirito dell'istituzione, un limite ci deve essere, e c'è; e un limite tale che, varcandolo, si offende lo Statuto. Ora, per consenso generale, il numero dei Senatori deve essere inferiore, e notevolmente inferiore, a quello dei Depu-

---

(1) V. Opera citata, pag. 261. Firenze, Felice Le Monnier, 1857.

tati. Altrimenti il Senato si confonde colla Camera, con detrimento dell'uno e dell'altra. Le troppe nomine seguite nel 1892, a breve intervallo da quelle già numerose del 1890, portarono i Senatori a 466; numero, oltre ogni misura eccessivo, ove si avverta che la Camera popolare ha 508 deputati. Fu subito sentita la necessità di correggere l'errore, limitando di molto le nomine successive, in modo da ridurre, a grado a grado, il numero dei Senatori in confini assai più ristretti. E così, a poco a poco, si venne formando la convinzione che il numero normale dovesse aggirarsi, su per giù, intorno a trecento. Questa convinzione era fermissima nel Farini, e tenace qual egli era ne' suoi propositi, e sollecito quant'altri mai del decoro e dell'autorità della Camera vitalizia, l'egregio uomo tanto si adoperò a persuadere i vari Ministeri, i quali si succedettero al governo, nei lunghi anni della sua presidenza del Senato, e tanto seppe resistere a coloro che stentavano a rassegnarvisi, che riuscì a ridurre l'alta Camera al numero normale di circa 300 Senatori.

Non basta: l'età di quarant'anni compiuti, per essere nominati Senatori, è eccessiva; come è eccessiva quella di trenta per i Deputati. Così si privano le due Camere di uomini, che a tutto il vigore delle forze fisiche, possono accoppiare un alto valore intellettuale e tutta l'attitudine alla vita pubblica. Quando a ventun'anni si tocca l'età maggiore, si ha la piena balia del proprio patrimonio, e si può essere Sindaci

di città che sono tante capitali, come Napoli, Roma, Milano, Torino, Firenze, Venezia, e via discorrendo, pare, si possa, ad esempio, a 25, sedere nella Camera elettiva, e a 30 nella Camera vitalizia. Ove si ritoccasse lo Statuto, i presenti limiti di età dovrebbero abbassarsi. Ma stando le cose come sono, e restringendoci a parlare del Senato, si vegga almeno, nelle nomine, di non scostarsi di troppo dall'età di 40 anni compiuti; altrimenti si popola il Senato di vecchi, i quali, malgrado il sentimento profondo dei loro doveri, e malgrado il migliore loro volere, non possono partecipare che, ben poco, al lavoro legislativo. Si osserva che almeno un terzo dei presenti Senatori, per la tarda loro età, non intervengono alle sedute del Senato. Ma ciò non vuol dire che essi tutti siano stati nominati, quando già si trovavano così innanzi negli anni da non poter frequentare la Camera vitalizia. La verità sarà piuttosto questa: una parte avrà invecchiato in Senato; e l'altra ebbe la nomina quando, per la sua età, già si sapeva che sarebbesi veduta ben poco alle sedute. Questo inconveniente si poteva cansare, tenendosi conto della necessità di non allontanarsi di soverchio, nelle nomine, dall'età legale. Sia almeno questa la norma dell'avvenire.

Il Senato è scelto in 21 categorie, le quali rappresentano servigi segnalati resi al Paese, alte dignità, nobili studi, interessi ragguardevoli della proprietà, dell'industria e del commercio. È chiaro che

nelle sue scelte il governo deve ispirarsi a questo concetto che il Senato è un'Assemblea essenzialmente legislativa e politica. Non basta dunque, nelle scelte, tener conto dei meriti civili, militari, scientifici, letterari, artistici, ma occorre altresì vedere se a questi meriti si accompagni l'attitudine all'esercizio delle funzioni legislative e politiche. Altrimenti, i meriti dei quali parlo, possono e debbono conseguire altre e adeguate ricompense, ma non quella di una nomina ad un seggio nella Camera alta. Attenendosi a questo duplice criterio, il Governo farebbe scelte rispondenti a ciò che rappresenta effettivamente il Senato, al nobile suo mandato, al fine al quale la sua opera dev'essere diretta. E similmente le varie categorie non vanno trattate alla stessa stregua, e nella stessa misura. Si può e devesi largheggiare nella nomina dei Deputati più degni di sedere in Senato, ma non coi pubblici ufficiali; altrimenti si altera la natura della Camera vitalizia, facendosene un'Assemblea di alti impiegati. E poichè le categorie dei funzionari sono parecchie, devesi, nelle scelte, distinguere altresì tra quelle che sono più strettamente dipendenti dal governo e quelle che lo sono molto meno; e ciò non col proposito di ammettere gli uni e di escludere gli altri, ma per trattarle, nel numero delle nomine, in misura diversa. L'indipendenza è la prima e la più necessaria qualità di un corpo politico; il quale non solo deve essere, ma apparire indipendente.



E ancora nessuna nomina di prefetti. Come possono essi sedere in Senato e avere libertà di azione e di giudizio, secondo il loro modo di vedere, circa le proposte ministeriali, e negare, se occorre, la loro fiducia al governo, essi che sono direttamente dipendenti dal Ministro dell'Interno; essi che sono i primi, i più immediati, i più intimi rappresentanti del governo, nelle provincie loro affidate? È un errore dell'autore dello Statuto l'aver annoverato i prefetti tra coloro che possono entrare in Senato. A questa disposizione si può e si deve ovviare, lasciandola cadere in dissuetudine, come è avvenuto di altre della nostra legge fondamentale.

Se queste norme, delle quali ho discusso, fossero seguite fedelmente, un po' per volta esse entrerebbero nelle nostre consuetudini, acquistando l'efficacia di leggi scritte, di disposizioni statutarie. Il Senato avrebbe più vita, più anima e più autorità, e potrebbe fare opera più vantaggiosa alla cosa pubblica.

Quanto al numero dei Senatori, qualche utile effetto s'era conseguito da alcuni anni in qua. Infatti ai 3 marzo di quest'anno si contavano 322 Senatori; ma, con decreto del giorno successivo, si nominarono 27 nuovi Senatori, e così si salì a 349. Nè basta: la tendenza attuale, che è evidente, è per salire ancora a più alti numeri, e ciò con danno manifesto della compagine della Camera vitalizia.

Rispetto all'età, purtroppo non ci si badava per il passato, e non ci si bada ora. Si nomina chi si

crede, senza avvertire, gran fatto, se il candidato abbia, o no, un'età di poco, o molto superiore alla legale; se per i suoi anni possa, o no, attendere ope-rosamente ai lavori dell'alta Camera.

Nè la scelta, che è il punto più grave, è fatta attenendosi generalmente al duplice criterio da noi additato. Talora, in qualche scelta, prevalgono le amicizie personali; in qualche altra servigi resi da grandi elettori; in queste l'amore di parte; in quelle una condiscendenza così soverchia alle proposte numerose e incalzanti dei grandi corpi dello Stato, che nelle recenti nomine di 27 Senatori, 16 sono alti impiegati, tra i quali due Prefetti; il che mal si concilia con l'indipendenza di un corpo deliberante.

Di qui parecchie nomine, delle quali l'opinione pubblica non sa rendersi ragione, nè può portare giudizio favorevole.

Non ricorderò, perchè il ricordo è troppo triste, nomine che il Senato, esercitando il diritto, che gli spetta dallo Statuto, della loro convalidazione, valorosamente difeso dal Pierantoni nel suo opuscolo: *Il Senato e la nomina dei Senatori*, ha dovuto recisamente respingere, nello scrutinio segreto; o che la sua Giunta, per la verifica dei titoli, ha dovuto condannare all'oblio, perchè le une e le altre reputate offensive del buon nome d'un'Assemblea tanto rispettabile. Tacerò ancora di qualche altra, approvata a stento, con lieve maggioranza, e tra una grandinata di palle nere; ma piuttosto osserverò che

le nomine dei Senatori meritano, da parte del governo, la maggiore considerazione e l'esame più maturo; che debbono essere pesate e vagliate, ad una ad una, coi criteri loro proprii e col solo pensiero del decoro, dell'indipendenza, dell'autorità morale della Camera vitalizia, dell'attitudine all'alto ufficio, e del vigore necessario a compierlo. Le nomine possono fare eccellente, buona, mediocre, cattiva la composizione dell'alta Camera, e la sua composizione eccellente, buona, mediocre, o cattiva può esercitare non lieve influenza sull'andamento del governo parlamentare e sulle sorti del paese.

Inoltre il Senato va trattato, alla pari della Camera dei Deputati, nel lavoro legislativo. All'infuori delle leggi, a rigore, di finanza, tutte le altre possono e debbono essere presentate, promiscuamente, all'una, o all'altra Assemblea. Ora noi vediamo che pochissime sono le leggi iniziate in Senato, mentre sono moltissime quelle iniziate nella Camera, che pur non riguardano nè tributi, nè bilanci, nè conti. E però il lavoro è assai scarso in Senato; laddove è molto abbondante nella Camera. L'uno ne ha poco; l'altra ne ha troppo; il che genera gravi inconvenienti.

Vero è che il Senato deve rivedere tutti i disegni di legge approvati dalla Camera; ma avvertasi che, per più cause, le quali dirò più innanzi, l'Assemblea vitalizia spesso s'induce, non sempre a ragione, ad approvarli tali e quali, sebbene meritino di essere

qua e là, e non lievemente, emendati. Coticchè, la revisione, che pur apparisce utilissima, non si esercita coll'effetto desiderato. Si esagera persino l'eccezione della priorità cronologica della Camera, in fatto di leggi di finanza. S'introducono prima nella Camera disegni di legge, che, pur avendo qualche lontana relazione colla finanza, non riguardano direttamente nè imposizione di tributi, nè bilanci, nè conti; laddove dovrebbe farsi per l'appunto il contrario, dovendosi le eccezioni interpretare e osservare ristrettivamente; il che offende i poteri dell'alta Camera e reca non lieve danno all'opera parlamentare.

Non v'ha nulla di peggio per un'Assemblea politica quanto l'aver poco lavoro, e questo non in tempo debito, e senza continuità. Così non è possibile un seguito di sedute; le interruzioni sono frequenti; invano si cerca di rimediare, abbreviando le sedute; è un espediente che non consegue il suo effetto. E però, ad ogni piè sospinto, il Presidente è costretto ad annunziare che le sedute sono sospese, e che la nuova convocazione si farà *a domicilio*.

Si erra a partito dicendo che i Senatori non intervengono alle sedute; che preferiscono il focolare domestico; che si recano a Roma, se, e quando loro torni comodo. La verità è che alle discussioni di qualche momento non manca mai un bel numero di Membri della Camera alta. Se volete, generalmente, un concorso sufficiente, dovete fare sessioni meno

lunghe (intendendo qui, per sessione, il corso annuale delle adunanze del Parlamento) e alimentare l'aula Senatoria di lavoro fecondo, senza interruzione. Un lavoro non a sbalzi, non saltuario, ma proporzionato; non interrotto; ben regolato, animerebbe i Senatori ad intervenire, sia alle adunanze degli Uffici, sia alle sedute pubbliche, e servirebbe altresì a distribuire, tra un numero molto maggiore di Senatori, l'incarico delle relazioni; le quali, presentemente, causa la scarsissima frequenza dei Senatori agli Uffici, restano concentrate in pochissime mani, e non possono che esprimere il parere della sola Giunta; mentre altrimenti si presenterebbero alla pubblica discussione, con un largo e autorevole consenso di opinioni. Nessuno chiede che s'inizino in Senato tutte grosse leggi, ma vuolsi che le minori siano alternate colle maggiori, e che le une e le altre si inizino in Senato, in giusta proporzione colla Camera dei Deputati, affinchè il lavoro non manchi mai. Così sarebbesi sicuri di avere sempre molti Senatori al posto loro, in tutti i periodi d'una sessione. Ma credere che altrimenti ciò sia possibile, è follia. Del resto, trattate la Camera come il Senato, e avrete spesso deserte le sue sedute.

I modi che si tengono col Senato, nella distribuzione del lavoro legislativo, non possono biasimarsi abbastanza. A farlo apposta non si potrebbe far peggio, per deprimere la Camera vitalizia, per torle ogni importanza, mentre i Consiglieri della Corona

dovrebbero usarle tutti i riguardi, e non a parole, che non contano nulla, perchè troppo contrastano coi fatti, ma adoperandosi quanto possono per mantenerne alta l'autorità morale. Più volte e più voci si sono levate in Senato contro questo procedere scorrettissimo. Più volte il governo si è scusato ed ha promesso di provvedere per l'avvenire, ma purtroppo l'avvenire non è stato, di regola generale, dissimile dal passato. E poichè il costume è questo, lo sconforto cresce nelle file del Senato. Si notano da qualche tempo assenze di Senatori autorevoli, dovute principalmente a questa causa. Tuttavia lo scoraggiamento non deve invadere un'Assemblea politica. Si combatte finchè non si vince, e si vincerà insistendo, con fermezza, e senza tregua.

Nè può affermarsi, siccome ad altri piacque di scrivere, che le discussioni del Senato sono *dottissime, ma inerti ed accademiche*, e che coloro stessi, i quali vi partecipano, *hanno la coscienza che a poco, od a nulla esse approdino*. E invero, per citarne alcune, la discussione nel 1879-80 della legge sull'abolizione della tassa sui cereali fu tutt'altro che sterile. Che anzi, come ho dimostrato testè, ebbe l'effetto desiderato. Parimenti la discussione, nel 1893, della legge sull'ordinamento delle pensioni, davvero dottissima, riuscì a restringere il provvedimento ad una semplice operazione di tesoro, cioè ad un prestito della Cassa dei depositi allo Stato per l'estinzione delle pensioni già iscritte, mettendo

in disparte la sostanza della proposta ministeriale, la quale consisteva nell'istituzione d'una cassa di previdenza per gl'impiegati futuri. Da ultimo, la vivacissima discussione, dell'aprile 1902, sulla politica interna, per cinque voti, non finì in una mozione di sfiducia contro il governo; e a ogni modo ebbe il risultato di fare accorto il Ministro dell'Interno della strada pericolosa, per la quale s'era messo.

Ma poichè la verità, o meglio quello che a noi pare la verità, va detta in ogni caso, dobbiamo confessare che talora l'opera del Senato non ha l'efficacia necessaria per cause dipendenti dalla sua volontà.

Tra le prime è il pensiero che troppo tormenta il Senato, ed è di evitare i conflitti colla Camera popolare. È un pensiero savio e lodevole; ma, anche a questo proposito, non si deve sorpassare la giusta misura, e pur troppo si eccede. Talora si approva tal quale una legge, sebbene per sè, o per alcune principali disposizioni, non persuada. Non si avverte abbastanza che così si sacrificano le proprie convinzioni, e che si può nuocere al pubblico interesse. Nè è da tacere che scapitano nella pubblica opinione le Assemblee politiche, le quali non sanno resistere a tempo e luogo. È vero che, generalmente, in questi casi si cerca di rimediare invitando, con apposite mozioni, il governo a fare nel regolamento ciò che non si crede di fare nella legge; ma il regolamento non può correggere la legge; e in conseguenza, o le proposte sono inutili, o se debbono avere qualche

effetto, non lo possono produrre che con offesa, più o meno aperta, della stessa legge. Tal'altra, con appositi ordini del giorno, si vuol chiarire la legge, ma in effetto, tanto o quanto, la si interpreta secondo il proprio modo di vedere. Ora, lasciata in disparte ogni altra considerazione, è noto che le leggi sono quello che sono, e che non si può attribuire ad esse altro senso, che quello fatto palese dal proprio significato delle parole, secondo la loro connessione, e dalla intenzione del legislatore. Il governo abusa di questa disposizione d'animo, esagerando il pericolo e le conseguenze di un conflitto, gl'inconvenienti di un ritardo nell'approvazione definitiva della legge, e, per farla breve, ricorrendo a tutti gli artifici per indurre il Senato ad adattarsi alla legge, qual'è stata vinta nella Camera popolare. Ma è facile osservare che non è nemmeno il caso di parlare di veri e propri conflitti, quando non si tratta di leggi di gran momento; ed è altresì facile avvertire che, anche rispetto alle leggi maggiori, la Camera vitalizia può cedere nelle disposizioni di minor rilievo, ma non può fare olocausto delle sue opinioni, rassegnandosi ad una legge, o ad alcune delle principali disposizioni, che le repugnino. Tuttavia si cede; e in questi casi il cedere significa abdicare.

Talora un altro pensiero trattiene il Senato da partiti risoluti, ed è quello d'un'infornata di Senatori. Non è raro udire sulle labbra di qualche



Membro dell'alta Camera, e degli autorevoli, questo discorso: " Se talvolta il Senato non fa quello che  
" potrebbe e vorrebbe, è perchè teme che un Mini-  
" stero, poco rispettoso delle istituzioni, si appigli al  
" partito di una nomina straordinaria di Senatori, per  
" imporgli la sua volontà. Guardate a ciò che accade  
" quando comincia a correre la voce che il Senato  
" inclina ad opporsi ad una grossa legge, o propende  
" per un voto politico contro il Ministero. Di subito  
" la stampa officiosa si scaglia contro la Camera vi-  
" talizia e fa balenare la minaccia d'un'infornata per  
" ridurre alla ragione gli oppositori. Che se la legge  
" è respinta, e il voto politico è dato, allora si perde  
" ogni ritegno; si chiama partigiano, fazioso il Senato;  
" si eccita il Ministero a provvedere con una buona  
" infornata, e non si ha più pace, finchè, o prima o  
" poi, il governo non si risolva per questo partito.  
" Di qui dubbî ed esitazioni nell'alta Camera; e ta-  
" lora l'inazione, o la rassegnazione „.

Questo discorso è degno d'esame. Purtroppo la stampa officiosa, indettata da chi l'alimenta, fa quello che fa; ciò che più rincesce e più accora è vedere la stampa indipendente battere lo stesso chiodo, per amore de' suoi amici, che sono al potere, non avvertendo che, al disopra di un Gabinetto, stanno le istituzioni. Ora, non è il Senato parte del potere legislativo? Non è un'Assemblea politica, la quale ha il diritto e il dovere di trattare di tutti gli affari dello Stato, di giudicare delle leggi, secondo la

propria coscienza, di sindacare il Gabinetto? Potete dissentire dal Senato, in un dato caso, ma non dovete che lodarlo, e non biasimarlo, quando adempie a' suoi doveri, con sincerità e con indipendenza. Ma in Italia non si ha un sentimento profondo della libertà; ognuno la vuole, ma per sè..... per altrui non c'è che piegare il capo dinanzi a noi.....

Ora, ritornando al nostro proposito, osserviamo che le infornate possono farsi avanti, o dopo una data discussione. La storia del Parlamento italiano registra due nomine di Senatori fatte, ad un tratto, per preparare l'ambiente, almeno a quello che se ne disse allora, all'approvazione di grosse leggi.

Parlo, prima di tutto, delle nomine fatte dal Minghetti con decreto reale dei 13 marzo 1864, mentre si avvicinava la discussione, in Senato, del disegno di legge per il conguaglio dell'imposta sui terreni. Si temeva l'opposizione della Camera vitalizia; volendo ovviare al pericolo di vedere respinta la legge, si nominarono 23 Senatori, per favorirne l'approvazione. L'Opposizione levò alta la voce contro l'atto ministeriale, tacciandolo di violenza fatta al Senato. Forse questa non sarà stata l'intenzione del governo; è anche giustizia riconoscere che parecchi dei nominati, tra i quali il Cialdini, il quale, a tacere d'altro, apparteneva ad un compartimento catastale aggravato da essa legge, erano superiori ad ogni dubbio in proposito; ma l'atto era così inopportuno da legittimare il grave sospetto, e nocque non poco alla reputa-

zione del governo, mentre non giovò gran che alla approvazione del disegno di legge.

Vengo ora alla nomina straordinaria di Senatori fatta, sulla proposta del Depretis, con decreto reale dei 16 marzo 1879. La Sessione era aperta. Davanti al Senato stava la legge di abolizione dell'imposta sulla macinazione dei cereali superiori, e sapevasi che l'alta Camera non era disposta ad approvarla. L'infornata spiacque non poco al Senato e fu l'argomento di gravi discussioni, di ordine costituzionale, dentro e fuori del palazzo Madama. Ma essa non impedì che il Senato cominciasse a ritardare, fino al maggio, il voto sulla convalidazione delle nuove nomine, e che successivamente, nella tornata dei 24 gennaio 1880, deliberasse di sospendere, con 125 voti, contro 83, ogni risoluzione sulla proposta ministeriale.

Non si conoscono infornate di Senatori fatte durante una discussione, o subito dopo un voto riuscito contrario al Governo; ma le nomine vengono più tardi, a qualche mese di distanza, per salvare le apparenze. Comunque sia, la possibilità di una nomina di Senatori fatta, ad un tratto, per vincere la resistenza del Senato, col mutarne la maggioranza, fa impressione, e talora trattiene dall'opposizione. Di che niuna meraviglia, poichè le impressioni governano il mondo. Tuttavia avverto che non bisogna esagerare il pericolo e le sue conseguenze. Anche dato che l'infornata succeda, è mestieri considerare che i Ministri sono costretti a fare le loro scelte

nelle 21 categorie dello Statuto, e ad osservare qualche proporzione, nelle nomine, in ciascuna di esse; il che rende men facili nomine tutte partigiane. Inoltre i nuovi nominati trovano, nell'aula del Senato, un tal contegno da imporre loro una gran misura di modi, di favella, se non di voti. Aggiungasi che la consuetudine, la quale in qualche guisa si va facendo strada, di considerare come normale il numero di 300 Senatori, è un freno a nomine troppo numerose. Un altro limite si trova nel fatto che i Ministeri in Italia hanno una vita media di due anni; così l'abuso difficilmente può essere ripetuto, e l'abuso degli uni può essere corretto dall'opera degli altri.

Queste avvertenze, se non m'inganno, persuadono che il pericolo delle informate non è così grave come ad altri pare, e che tanto meno può e deve distogliere dall'esercizio dei propri diritti, e dall'adempimento dei propri doveri.

Ma, checchè si dica, altri osserva che i Senati regi non posseggono, e non possono avere una grande autorità di fronte alla Camera elettiva, la quale ha il battesimo del voto popolare; che si rinnova, di diritto, ogni cinque anni, e che può rinnovarsi, come si è detto di sopra, anche avanti il termine legale, se il Principe crede d'interrogare gli elettori. Già il Conte di Cavour scriveva nel 1848 (1) che " la

---

(1) V. *Scritti del Conte di Cavour* nuovamente raccolti e pubblicati da DOMENICO ZANICHELLI. Bologna, Ditta Nicola Zanichelli, 1892, pag. 91.

“ gran macchina politica dev’essere costituita in modo  
“ che l’impulso moderatore sia combinato colla forza  
“ moderatrice.... Ma per ottenere ciò, non basta scri-  
“ vere nello Statuto che vi sono due Camere; bi-  
“ sogna far sì che quella, il cui ufficio è di tempe-  
“ rare l’ardire dell’altra, possenga una forza intrin-  
“ seca sua, tale da opporre un’efficace resistenza alle  
“ passioni violente degli impeti popolari disordinati,  
“ alle fazioni incomposte „. Quindi aggiungeva: “ Una  
“ Camera scelta dal potere esecutivo, fra certe ca-  
“ tegorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente  
“ un corpo politico rispettato per i suoi lumi, per  
“ la sua integrità, ma non eserciterà mai un’in-  
“ fluenza tale da controbilanciare l’azione della Ca-  
“ mera popolare „. E concludeva che il Senato do-  
vesse essere elettivo. Ma l’insigne uomo fu Presi-  
dente del Consiglio, dai 4 novembre 1852 ai 6 giugno  
1861, ad eccezione di un breve intervallo dai 19 lu-  
glio 1859 ai 21 gennaio 1860, e Presidente poco  
meno che onnipotente: contuttociò non pose mano  
alla riforma del Senato. Nè a lui mancava il senno,  
nè l’ardire, nè l’autorità grandissima per mandarla  
ad effetto; tuttavia non ne fece nulla. Il che non  
trova la sua ragione che in due ipotesi: o il Cavour,  
coll’esperienza, potè toccare con mano che l’alta  
Camera, sebbene regia, facesse in que’ tempi buona  
prova, dimostrando di essere tutt’altra cosa che un  
*Consiglio di Stato perfezionato*, come egli l’aveva qua-  
lificata nel 1848; o potè persuadersi che la riforma

del Senato fosse opera ardua, tale da indurre a non tentarla, se non in condizioni molto propizie, e per ubbidire a gravi necessità. E forse l'una e l'altra di queste considerazioni lo consigliarono a differire il provvedimento ad altri giorni.

La riforma elettorale proposta dal Depretis nel 1880 fece risorgere il pensiero della riforma del Senato. Ed era naturale che risorgesse per una proposta, la quale mutava profondamente la composizione della Camera elettiva, sostituendo, ad un suffragio molto ristretto, un suffragio larghissimo. La Camera dei Deputati diventava una rappresentanza effettiva di tutta la nazione, venendo ad assidersi sul voto, non più di 500 o 600 mila, ma di milioni di elettori. Onde una possanza e una forza di gran lunga superiore. Questo nuovo stato di cose fu avvertito dalla mente acuta del Lampertico, relatore dell'Ufficio Centrale del Senato per la riforma elettorale, e senza fare alcuna proposta fu da lui invocata l'attenzione de' suoi colleghi sulle conseguenze della nuova legge, rispetto alla costituzione del Senato, e sulla necessità di occuparsi, in tempo, del grave problema.

Il Senatore Carlo Alfieri, che, da qualche anno, era persuaso della necessità di una riforma nella composizione del Senato per rinvigorire l'illustre consesso, e che aveva parlato e scritto in parecchie occasioni del grave argomento, non poteva non confermarsi nelle sue antiche convinzioni in faccia alla

riforma elettorale, e non poteva non reputare giunto il momento di venire, se non altro, ad una prima conclusione. E però, durante la discussione della legge, l'Alfieri fece un passo più innanzi, e propose al Senato di rivolgersi al Sovrano, con una petizione, per invitarlo a rivedere l'esercizio della sua prerogativa, in ordine alla nomina dei Senatori, al fine

“ di portarvi tutti quei perfezionamenti compatibili con lo spirito e possibilmente con la lettera dello Statuto, i quali valgano:

“ *A* — a rendere vieppiù evidente la genuina rappresentanza significata dal sistema delle categorie;

“ *B* — ad assicurare, anche per l'avvenire, la piena indipendenza del Senato;

“ *C* — a rendere l'opera del Senato più estesa e più efficace nell'opera della legislazione „.

Altri Senatori convenivano nella necessità della riforma delle nomine, e chiedevano una modificazione che avesse per effetto di non lasciare, in piena balia del governo, la proposta dei candidati all'alta Camera, attuando direttamente il metodo delle categorie.

Le avvertenze del Lampertico, la proposta dell'Alfieri, sebbene all'ultimo egli non insistesse in un voto sulla sua mozione, i desiderii espressi da altri Senatori, ebbero la conseguenza di promuovere, poco dopo approvata definitivamente la nuova legge elettorale, una riunione privata di Senatori, i quali dettero ad una Commissione l'incarico di studiare le

proposte necessarie a dare maggior forza e autorità al Senato, senza uscire dai limiti dello Statuto. Dopo lunghe discussioni, varie vicende, e passati alcuni anni, la Commissione concluse che modo adeguato fosse questo; riserbare a collegi variamente costituiti, secondo i vari corpi ai quali appartengono gli eleggibili, la designazione, al Capo dello Stato, dei candidati delle categorie 3, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 21, le quali offrono una gran larghezza di scelta; così cesserebbe la libertà attuale illimitata del governo. E poichè esse categorie forniscono, sottosopra, i due terzi dei Senatori, così si avrebbe la certezza che almeno i due terzi dei candidati entrerebbero in Senato, col suffragio di collegi elettorali autorevoli. I Senatori delle altre categorie seguirebbero ad essere nominati dal Re, senza alcuna designazione; ma queste ultime offrono poca libertà di scelta, cosicchè le nomine, che vi si riferiscono, possono essere fatte, senza proposta di collegi, con piena cognizione.

La Commissione stimava altresì conveniente qualche limitazione di numero nelle categorie.

Approvati questi principii generali della riforma, dall'adunanza privata di Senatori, la Commissione li tradusse in apposito schema di legge. Il quale, accompagnato da una relazione del Senatore Saredo, fu dato alle stampe e distribuito a tutti gli aderenti alla riforma, colla data dei 28 giugno 1894.

E però, ognuno doveva aspettarsi che, d'accordo



col governo, il disegno di legge fosse presentato dai suoi fautori al Senato. Si sarebbe seguita la procedura ordinaria, poichè in Italia tutti i partiti convergono in questo, che qualsiasi modificazione statutaria debba seguire il corso ordinario di ogni proposta di legge. Ma, a questo punto, il disegno di legge, del quale parliamo, si arrestò, ed ancora di presente non è che un pregevole studio, da consultarsi dai legislatori e dai pubblicisti.

Il Crispi era un gran fautore del Senato elettivo, sul tipo di quello del Belgio: quindi eletto dagli stessi elettori della Camera popolare, ma, secondo lui, a doppio grado, in appositi collegi; da rinnovarsi per quinto ogni anno, e nelle categorie dell'art. 33 dello Statuto; mantenuta però al Re la nomina dei Senatori dell'art. 20, cioè di coloro che, con servizi, o meriti eminenti, hanno illustrato la patria. S'intende che il numero sarebbe limitato e il Principe avrebbe il diritto di sciogliere il Senato, come la Camera dei Deputati. Ora il Crispi fu capo del governo, dai 7 agosto 1887 ai 6 febbraio 1891, e in questo periodo di tempo mostrò una grande riluttanza a nomine di Senatori. Pareva pertanto che egli volesse attuare la riforma tanto vagheggiata, ma non la condusse ad effetto; e all'ultimo, nelle elezioni generali del 1890 propose al Sovrano, e questi decretò la nomina di novanta Senatori.

Abbiamo una serie di pubblicazioni sul tema della *Riforma del Senato*; di esse, fino al 1886, ne dà un

cenno breve, ma succoso, il Lampertico, nel suo libro: *Lo Statuto e il Senato* (1). Noi ci occuperemo soltanto di quello che ne scrissero due professori di diritto costituzionale, il Palma e il Majorana (Angelo), i quali ne trattarono a lungo, e vennero a proposte specifiche e concrete.

Nella sua opera: *Questioni costituzionali* (2), il Palma sostiene che i Senati regi non hanno forza rispetto al governo, che può spostarne la maggioranza; nè al popolo, che è stato estraneo alla loro composizione. Pare a lui opportuna e conveniente la riforma del Senato; ma gli pare altresì cosa difficile una riforma “ tale da farlo riuscire un “ eminente ed autorevole organo di saggezza legi- “ slativa, e conservazione degli ordini liberi, senza “ riuscire, si noti ciò bene, antipatico ed ostile al “ *demos*; tale da essere popolare, e pure non riu- “ scire ad una seconda edizione della Camera dei “ Deputati; atto a moderarla, senza porsele siste- “ maticamente di fronte „.

E, addentrandosi in questo esame, il Palma rigetta qualsiasi pensiero di costituire il Senato coi capi dell'aristocrazia, mancando persino in Italia la nobiltà da ciò; e similmente respinge l'idea di un Senato che equilibri la Camera popolare; il che non

---

(1) V. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Capo XI e XII. Roma, Forzani e C., 1886.

(2) V. LUIGI PALMA, *Questioni costituzionali*, Capo V. Firenze, Luigi Pellas, 1885.

sarebbe conveniente, perchè la Camera vitalizia non è fatta per contrapporsi alla Camera popolare, ma bensì per integrarla e migliorarla. E dopo studiati i vari modi che si affacciano alla mente di chi attende all'importante argomento, il Palma conclude per un Senato misto, da nominarsi parte dal Re, parte dai Senatori in carica, parte da elettori, in via generale, appartenenti alle categorie, fra le quali si sceglie il Senato odierno, e da ripartirsi in collegi speciali. Introdotta l'elezione nella nomina, se non altro, d'una parte dei Senatori, ne viene la conseguenza che il numero dei Senatori dev'essere determinato. Il nostro Autore lo limita a 300; dei quali 75 da nominarsi dal Re, a vita; 75 dal Senato, parimenti a vita; e 150 da collegi elettorali, a tempo, cioè per dieci anni, da rinnovarsi per metà ogni cinque, e da prendersi tutti nelle varie categorie dello Statuto, con qualche aggiunta per i Senatori elettivi.

Il Majorana (Angelo) nel suo libro: *Del Parlamentarismo* (1), non ammette nè i Senati ereditari, nè i regi; non quelli perchè fondati su privilegi di nascita, ai quali i tempi moderni repugnano; nè questi, perchè sebbene individualmente abbiano un valore, come corpo non rappresentano nulla; non hanno forza; non possono essere pari al loro mandato. Nep-

---

(1) V. MAJORANA Prof. ANGELO, *Del Parlamentarismo*, Capo IX. Roma, Ermanno Loescher, 1885.

pure accetta i Senati costituiti per ragione d'ufficio, vale a dire per la carica che si copre. Che possano essere nominati Senatori i Generalissimi, gli Ammiragli, è cosa che s'intende; ma che per la carica loro, abbiano tale titolo alla pubblica fiducia da poter sedere, *jure proprio*, in Senato, è troppo. E parimenti il nostro Autore è alieno dai Senati nominati da essi stessi. Questo sistema, applicato parzialmente, può far buona prova, ma esteso a tutta l'istituzione conduce a comporre il Senato col Senato, cioè fuori della nazione; il che è incomportabile.

Entrato nell'esame dei sistemi medii, il Majorana non accetta la designazione dei candidati alla fiducia del Principe, come quella che offende l'autorità del Capo dello Stato, il quale si vede dimezzata la sua podestà, e ad un tempo non appaga gli elettori, che spesso veggono scelti i men voluti da essi. “ La rappresentanza per essere energica — egli scrive — dev'essere schietta ed immediata „. E tanto meno è per l'elezione affidata a qualche classe sociale. Il favore popolare non assiste il rappresentante d'una *casta* o d'una *consorteria*. Più volentieri egli si accosta alla nomina affidata agli eletti del suffragio universale, come accade in Francia; o agli enti locali, come in dati limiti avviene in Spagna, in Svezia, in Olanda. Ma quivi l'elezione è indiretta; e però riesce sempre inefficace. D'altronde gli enti locali hanno un carattere amministrativo, e l'elezione affidata ad essi importa confusione della poli-

tica coll'amministrazione. E finalmente il Majorana giunge ai Senati che hanno per base l'elezione popolare diretta. Questi dovrebbero piacergli, ma qui egli osserva che Senati di codesta fatta sono una *seconda edizione* della Camera dei Deputati; come accade nel Belgio e in parecchi Stati d'America; e ciò non può che nuocere. È vero che nel Belgio s'è voluto distinguere le due Assemblee, statuendosi che i Senatori abbiano censo, maggiore età e termine più lungo nel mandato. Ma questa distinzione, secondo il nostro Autore, è tutta artificiale. Oltrechè non s'intende che un corpo chiamato ad eleggere Deputati e Senatori, e così riconosciuto due volte sovrano, abbia limiti nelle sue scelte, per quel che riguarda questi, e non li abbia per ciò che concerne quelli; è poi evidente che in sostanza le due Camere sono la ripetizione, l'una dell'altra, se si considera che tutte due hanno lo stesso fondamento giuridico e reale, cioè l'elezione collo stesso Corpo elettorale. E neppure il Majorana ama i Senati misti, perchè, a suo parere, ogni Assemblea "deve avere la coscienza del proprio essere, e male potrebbe averla se non ripete fonte ed origine unica „.

E dopo avere proceduto, di eliminazione in eliminazione, il Majorana fa una proposta. Egli premette che, accanto ad un'Assemblea la quale rappresenta la *quantità*, il *numero*, deve esservene un'altra, la quale rappresenti la *qualità*, la *distinzione*. Quella è la Camera dei Deputati; questa è il

Senato. “ Il popolo — dice il nostro Autore — ha  
“ l’intuizione del buono e del giusto, ma spesso di-  
“ fetta di criterio... Assegnargli un posto eminente  
“ nell’organismo del diritto pubblico odierno è un  
“ bene; anzi è una necessità, ma non se gli può  
“ conferire signoria assoluta. E non solo perchè esso  
“ potrebbe eccedere, ma perchè vi sono altre forze  
“ vive da rappresentare. Quindi bene sta che vi  
“ sia la Camera; ma deve esserci anche il Senato,  
“ rappresentante della distinzione sociale, organo del-  
“ l’aristocrazia di merito, di economia e sopra tutto  
“ d’intelligenza, d’onore, d’ufficio „. E però la Ca-  
mera deve essere eletta dall’universalità assoluta  
del paese; il Senato dagli *elementi distinti della So-*  
*cietà*. Seguendo questo criterio, sarebbero, secondo  
il Majorana, elettori del Senato i decorati al valore  
civile e militare; gl’ insigniti di ordini cavallereschi;  
gli eletti a pubblico ufficio, per pubblico voto; i  
membri di Accademie e d’Istituti di scienze, lettere  
ed arti, in qualche modo riconosciuti dal governo;  
i laureati, i liberi professionisti, i magistrati e i  
professori; gli amministratori di enti locali; i com-  
mercianti riconosciuti, e per ultimo coloro che pa-  
gano 300 lire di contribuzioni dirette. Questi elet-  
tori sarebbero ripartiti in tanti collegi, formati per  
gruppi di provincie omogenee. I Senatori dovreb-  
bero essere 300, con mandato per cinque anni, e  
da rinnovarsi per quinto ogni anno. E conclude con  
queste parole: “ Il Senato così costituito godrà il

“ pubblico favore, perocchè non potrà non rispet-  
“ tarsi da ognuno un corpo, il quale emana dalla  
“ migliore parte della Società, con uguaglianza, e  
“ senza dare all'una od all'altra maggiori preferenze,  
“ se non quelle che possono risultare dal maggior  
“ valore di ciascuna „.

Abbiamo dunque tre proposte: una della Commissione di un'adunanza privata di Senatori; l'altra del Palma; la terza del Majorana. La prima è già tradotta in vero e proprio schema di legge; la seconda e la terza sono così particolareggiate, che non manca ad esse che la forma di disegni di legge. Or bene nessuna delle tre proposte è stata portata davanti al Parlamento. La riforma del Senato non è stata mai proposta alle Camere legislative, nè per iniziativa del governo, nè per iniziativa delle due Assemblee. Eppure i mali che si lamentano, persino esagerandoli, non sono scomparsi, nè tampoco scemati. A che devesi codesta condizione di cose? All'inerzia che domina negli uomini politici d'Italia; i quali, a parole, vogliono fare tante cose, e ai fatti concludono poco? O devesi alle difficoltà non lievi e di varia natura, che si oppongono alla riforma? Forse all'una e all'altra causa. Della prima non accade parlare; della seconda dirò brevemente.

Che la riforma del Senato sia malagevole non v'ha dubbio; ci sono difficoltà tecniche e politiche ad effettuarla.

Cominciamo dalle tecniche.

Le proposte, da me analizzate, sono tutte tre diverse tra di loro, e in qualche guisa opposte. Invero la Commissione dell'adunanza privata dei Senatori introduce, indirettamente e limitatamente, il principio elettivo nella nomina dei Senatori, mercè la designazione dei candidati di alcune categorie, affidata agli attuali eleggibili. Ma le nomine seguitano ad essere regie, a vita, in numero illimitato e per categorie. Per contro il Palma vuole, in via diretta e in larga misura, il sistema elettivo e circoscrive a 300 i componenti dell'Alta Camera. Da ultimo, il Majorana fa tutto elettivo il Senato, e circoscrive anch'esso a 300 il numero de' suoi componenti.

Tutte e tre le proposte attestano il chiaro ingegno e lo studio pertinace degli uomini che vi hanno atteso, ma di certo tutte e tre lasciano luogo a gravi osservazioni.

La designazione messa innanzi dalla Commissione privata del Senato, non vincola il Capo dello Stato; i Ministri possono consigliargli altre scelte; e tra essi, che hanno la responsabilità delle nomine, e gli elettori speciali che hanno fatto le proposte, il Principe può piegare dal lato de' suoi Consiglieri responsabili; quindi la designazione può avere, o non avere il suo effetto; se non l'ha, gli elettori perdono d'autorità. Si dirà che ciò è poco probabile; la cosa è possibile, in più o meno casi, in più o meno gravi proporzioni; e basta la possibi-



lità del fatto perchè, a tacer d'altro, ognuno vegga la debolezza intrinseca della soluzione, della quale si tratta.

La nomina affidata, secondo il Palma, parte al Re, parte al Senato, parte ai Collegi di speciali elettori, dà al Senato tre origini diverse, e ne fa un'Assemblea poco omogenea.

Più genuina, più schietta è la proposta del Senato tutto elettivo. Così si ha un'Assemblea, con origine unica e tutta d'un pezzo, perchè tutta dovuta al pubblico voto; il che risponde alla tendenza dei tempi moderni. Ma il Majorana, che ne è l'autore, affida l'elezione alle classi, che egli appella *distinte*. Gli elettori sarebbero 150 mila; poniamo che salgano, come egli crede, a 200 mila. Ora questi 200 mila elettori del Senato sarebbero poco meno che nulla in faccia ai milioni di elettori della Camera dei Deputati. Un'Assemblea che ha 200 mila elettori non può *frenare* (come spera il Majorana), *eccitare*, *correggere* l'altra che vanta milioni di voci. Si dirà che i 200 mila elettori del Senato sono, per la *qualità*, senza paragone, superiori ai milioni di elettori della Camera popolare. Ma è ovvio avvertire che nei governi rappresentativi, e meglio ancora nei parlamentari, la *quantità* vince la *qualità*. Aggiungasi che, nei milioni di voti della Camera dei Deputati, ci stanno altresì i 200 mila, che per la loro *distinzione*, dovrebbero comporre il Senato; cosicchè la prima avrebbe per sè la *quantità* e la *qualità*; laddove il secondo non avrebbe che

la *qualità*. Del resto il Maiorana riconosce che, anche secondo la sua proposta, il Senato “ universalità in-  
“ tensiva, e non estensiva, dovrà cedere il passo al-  
“ l'altra Camera, cioè dovrà lasciarle l'iniziativa del  
“ movimento „.

Ben altra autorità avrebbe un Senato eletto dallo stesso corpo elettorale della Camera dei Deputati, sia pure con qualche lieve divario nell'elettorato, nell'eleggibilità e nella durata del mandato. Ma qui si affaccia un'altra difficoltà: il Senato e la Camera dei Deputati, con origine unica, eletti l'uno e l'altra con suffragio esteso agli ultimi strati sociali, avrebbero sottosopra la stessa forza. Ora due Assemblee così costituite possono coesistere, senza che si corra qualche pericolo di un dualismo, ora latente, ora aperto?

È un dubbio che viene spontaneo alla mente. Tuttavia, nel Belgio, checchè si dica, l'esperimento è riuscito; però con suffragio meno largo che da noi. Ma, col voto quasi universale, che noi abbiamo, si potrebbe introdurre l'elezione, a doppio grado, per il Senato.

A ogni modo, le difficoltà tecniche non sono nè lievi, nè poche.

Ma, oltre le difficoltà tecniche, v'ha le politiche, le quali sono assai più gravi. S'intende che la riforma del Senato non può compiersi, se non legislativamente, cioè coll'accordo del Principe e delle due Assemblee. Il tema è delicatissimo, come facilmente

si scorge. Avvertasi che la riforma scema, in qualche modo, la potestà regia, e ad un tempo può dare ombra alla Camera elettiva, perchè accresce l'autorità e la forza dell'alta Camera.

Ma, sorvolando a queste considerazioni, si può, anzi devesi esaminare se la riforma sia opportuna. Ritoccare la composizione della Camera vitalizia è modificare lo Statuto in una parte sostanziale. Ora sembra poco opportuno accingersi a questa opera, quando lo Statuto è insidiato da molte parti, quando dagli umori dei partiti estremi si può arguire che la proposta promuoverebbe una vivissima discussione, intorno a tutto lo Statuto, aprendo l'adito ad ogni sorta di mozioni dirette ad innovarlo dalle sue fondamenta; il che sarebbe, oltre ogni misura, pericoloso. Potevasi proporre la riforma del Senato, subito, o poco dopo approvata la nuova legge elettorale. Con questa si estendeva, come già abbiamo detto, il suffragio elettorale a tutte le classi sociali; e però appariva opportuna una riforma, che desse all'alta Camera forza maggiore, in faccia all'Assemblea elettiva; ma si lasciò sfuggire l'occasione più additata dalle contingenze del tempo, ed ora corrono giorni ben poco adatti a metterla innanzi.

Il Palma scrive: “ Nessuna costituzione scritta ha potuto mai resistere all'azione del tempo; quelle che hanno retto, sono quello che in un modo, o in un altro, sia espressamente, sia per via di larghissima interpretazione, hanno saputo adattarsi

“ alle nuove condizioni delle rinnovantisi generazioni.  
“ Le quali non hanno meno delle precedenti, e in  
“ particolare di quelle del momento storico, in cui  
“ la costituzione stessa è nata, il diritto di adattarla  
“ ai loro bisogni. La costituzione insomma non può  
“ essere come qualche cosa di fisso, d’inalterabile  
“ dalle successive generazioni di coloro cui deve ser-  
“ vire; è qualche cosa di vivente, che è perciò su-  
“ scettibile di accrescimento, di sviluppo, di modi-  
“ ficazione „.

Tutto questo è vero; ma ogni cosa va fatta a tempo. Se vivesse ancora ai nostri giorni, noi mettiamo pegno che il Palma propenderebbe egli stesso a differire ad altri tempi la riforma da lui patrocinata, con tanta persuasione e con tanto calore. E quest’ora potrà venire perchè i tempi mutano, e ciò che oggi la prudenza consiglia a non fare, domani essa potrà consigliare a fare. L’inopportunità dell’ora presente è così sentita dall’universale che non si discorre più della riforma, nè nelle aule legislative, nè nei consigli del governo, nè nei contrasti dei partiti. V’ha solo qualche voce solitaria, qualche associazione democratica, che la registra tra i punti del suo programma; ma questo, piuttosto per non dimenticarla, che per farne argomento di agitazione. Brevemente, non vi ha alcun movimento nell’opinione pubblica per la riforma del Senato: vero segno che ciascuno è persuaso che non è il momento di parlarne.

Le migliori costituzioni si reputano quelle che sono nate, e sonosi svolte colla storia d'un paese. Il nostro Statuto non può vantare una storia secolare, ma può ascrivere a suo onore e a sua fortuna l'essere stato parte precipua e gloriosa della risurrezione d'Italia. Il Senato, che pure, nella sua composizione, ha lacune e difetti, concorse nobilmente al compimento dei destini della patria. L'alta Camera non si oppose mai alla volontà del paese, espressa con maturo consiglio; talora impedì gravi errori, mostrandosi pari al suo ufficio politico e legislativo; e dette sempre la sua opera leale al miglioramento di tutti gli ordini dello Stato.

Che se l'opera del Senato non ha, da qualche tempo, tutta l'efficacia, che potrebbe e dovrebbe avere, questo dipende dalle varie cause che ho accennato, e che possono cessare, come ho dimostrato, per volontà del governo, e per volontà del Senato.

---

## CAPITOLO III.

## La Camera dei Deputati.

È opinione generale che l'Assemblea elettiva vada perdendo di sua virtù. Ai più sembra che Montecitorio sia una specie di luogo chiuso, nel quale il paese non sa, o non può infondere una vita vigorosa, e dal quale non partono alte ispirazioni, che destino e accendano ad opere egregie la nazione. Si osserva che non c'è uno stretto legame politico tra rappresentanti e rappresentati. Ben poca mente, dicono, pone il pubblico ai dibattiti della Camera popolare; nè si commuove per il salire e il discendere di Ministri. E aggiungono che un solo e vero vincolo c'è tra elettori e Deputati; quello cioè degli interessi dei singoli collegi e dei favori personali. Ove questo legame si spezzasse, gli uni e gli altri vivrebbero vita separata, senza comunione spirituale tra di loro.

Questi i discorsi che si odono sulla bocca della

gente: discorsi che forse esagerano il male; e che tuttavia, pur tenuto conto della possibile esagerazione, rivelano uno stato di cose, il quale va studiato a fondo.

Per verità, si deve confessare che, da parecchi anni la Camera popolare non sa costituire un governo, con un programma chiaro e concreto, con un complesso d'uomini adatti e risoluti ad attuarlo, con intendimenti e fini corrispondenti. Non sono le Maggioranze che formano i Ministeri; ma i Ministeri che formano le Maggioranze; il che non è conforme al regime parlamentare. Crisi ministeriali frequenti; e altresì frequenti le crisi parlamentari. Quanto a queste c'è ora un po' di sosta; invero la presente Camera vive da oltre tre anni e mezzo; ma, dal 1890 al 1900, abbiamo veduto cinque elezioni generali. In media, ogni anno, una mutazione parziale di Ministri; ogni due, una mutazione totale. In conseguenza un'instabilità pernicioso nell'indirizzo politico ed amministrativo. Succede la rinuncia del Gabinetto, e il Principe non ha una guida sicura per la risoluzione più conveniente; succede lo scioglimento della Camera, e il paese non sa bene a qual partito appigliarsi.

Dirò più oltre le cause di questa deplorabile condizione politica; qui mi restringo ad accertarla, e ad inferirne che essa è tale da scemare l'autorità della Camera.

Non basta.

In Inghilterra c'è vita politica così robusta e così gagliarda, che mai la maggiore. Non solo si discute e si combatte in Parlamento; ma si discute e si combatte altresì, e strenuamente, fuori delle aule legislative.

Per verità la materia del discutere sovrabbonda nel Regno Unito, e d'una importanza senza pari. L'impero britannico è così vasto che occupa, ad un bel circa, la quinta parte della superficie totale del globo, ed ha 400 milioni d'abitanti; che è, a un dipresso, il quarto della popolazione totale del mondo. Trovansi ovunque possedimenti e protettorati inglesi, e però alla Camera dei Comuni affluiscono in copia gli affari delle colonie; la legislazione si aggira intorno alle materie più disparate, constando l'impero d'ogni sorta d'elementi; e similmente le interpellanze ai Ministri versano intorno ai principali avvenimenti del mondo. Che se finalmente tiensi conto delle centinaia di *bills*, d'ordine privato, i quali si approvano in ogni sessione, ciascuno si persuade che la materia è tale e tanta che non si sa come i Comuni possano attendere a così smisurato lavoro.

Aggiungasi che gli uomini politici inglesi, come ho detto testè, non solo discutono in Parlamento, ma altresì in pubbliche e private adunanze, gli affari di Stato. Ministri e Membri del Parlamento gareggiano nel portare le quistioni più importanti e più urgenti, direttamente, davanti al paese, sia a Camere aperte, sia a Camere chiuse. A questo propo-



sito tutte le occasioni sono propizie. Non solo ne parlano, e ne trattano in adunanze convocate apposta, ma altresì in riunioni convocate per altri fini. A loro giudizio qualsiasi adunanza è adatta ad esprimere il proprio avviso sui pubblici affari.

Guardate all'epica battaglia che, da più mesi, si combatte nel Regno Unito sulla nuova politica fiscale proposta dal Chamberlain. Non vi ha uomo di qualche valore e di qualche autorità che non sia sceso nella lizza, e non abbia detto chiaramente il suo modo di pensare sull'importantissimo argomento. Cominciando dal Chamberlain che, in molti discorsi, fatti qua e là, alla presenza di migliaia e migliaia di persone, ha svolto, illustrato e commentato sotto vari aspetti, le sue proposte; venendo al Primo Ministro Balfour che ha esposto il modo di sentire del governo; e passando agli oppositori, al Rosebery, al Campbell Bannerman, è stata tutta una serie di riunioni, di discorsi, di propaganda grandiosa, stupenda, fatta apertamente, con poderosa dialettica, coll'autorità dei nomi, e coll'efficacia dell'opera. Così gli uomini politici inglesi tengono desta l'attenzione del loro paese sugli affari di Stato, e ne tengono vivo l'affetto alle istituzioni nazionali; e così essi cooperano a formare l'opinione pubblica, la quale è, od almeno deve essere, tanta parte nelle deliberazioni legislative: onde la prosperità e la grandezza della loro patria.

Nulla di simile accade in Italia.

Di certo l'orizzonte del Parlamento italiano, è di gran lunga, meno ampio dell'inglese; nè alla nostra Camera dei Deputati, per non parlare del Senato, affluiscono affari tanto grossi, e in così gran numero, come ai Comuni. Tuttavia non mancano neppure ad essa affari nazionali, e leggi importanti e numerose. Ma da noi non sono frequenti le discussioni animate, ad eccezione delle politiche. Riforme organiche, di gran momento, non di rado sono discusse dinanzi ad un mediocre numero di rappresentanti. I Deputati accorrono, in gran numero, a Montecitorio quando si tratta della vita o della morte del Gabinetto. Alla vigilia di un voto politico la Camera è affollatissima; dopo il voto, vinca o soccomba il Ministero, essa comincia a spopolarsi e in pochi giorni si ritorna alle sedute non molto numerose. Il che, sia detto di passaggio, e per amore del vero, devesi altresì all'indirizzo che dà il governo ai lavori parlamentari, come dirò più innanzi.

Fuori della Camera, rarissimi i discorsi politici. Ministri e Deputati tacciono; metodo comodo, ma poco dicevole per un popolo libero; nè adatto ad educare il paese all'uso e all'amore delle sue libertà. Qualche volta s'ode il discorso d'un Presidente del Consiglio, alla vigilia delle elezioni generali; del resto silenzio; gli altri Membri del Gabinetto, di regola, sono muti. I Deputati vanno, qua e là, in festa, a banchetti; ma non colgono queste occasioni, come usano in Inghilterra, per trattare una o più delle

questioni che maggiormente incalzano. I banchetti elettorali sono riguardati una dimostrazione di stima e d'affetto personale, anzichè una manifestazione politica; la quale li obblighi, moralmente, a parlare della cosa pubblica; quindi essi n'escono con dichiarazioni vaghe e generiche, e con profusione di ringraziamenti e d'incenso ai loro elettori. Raramente il Deputato, nel rendere conto della sua condotta, entra nel vivo delle condizioni politiche, e dice liberamente, e dimostrativamente, le sue opinioni in ordine ad uomini ed a cose. E però s'è tentati di credere che Ministri e Deputati preferiscano tacere, per lasciarsi aperta la via a fare quello che credono; secondo l'opportunità: onde l'*opportunisto*, mi si perdoni il barbaro vocabolo, che trionfa delle convinzioni, e che certo non procaccia credito e considerazione alla Camera.

Una eccezione fanno a questa regola i partiti estremi, tra i quali primo il socialista, che non è di soverchio operoso in Parlamento, ma che, fuori dell'aula, si agita e si muove a più non posso. Non guardo all'indole, al contenuto e al fine della sua propaganda, nella quale io non potrei convenire; ma se bado alla operosità grandissima che i socialisti dimostrano nella diffusione delle loro idee, fuori del Parlamento, non posso che additarli ad esempio ai costituzionali, di qualsiasi gradazione; i quali, se non si svegliano dal lungo loro sonno, e se non combattono, ciascuno di essi, arditamente e te-

nacemente per le loro idee, preparano grossi guai al paese.

Un po' alla volta s'è fatta strada in Italia l'opinione che il Ministero, il quale nasce oggi, terrà gli stessi modi di quello che morì ieri. Si crede che le guerre degli uomini politici si riducono a voler andare al posto, l'uno dell'altro. Si lasciano correre le cose per la loro china, osservando che sono andate sempre alla stessa guisa. Con questo scetticismo da un lato, e con l'apatia dall'altro, s'è quasi smarrito il senso di ciò che è, od almeno deve essere, il Deputato. Gli elettori lo considerano e lo trattano come il rappresentante dei loro collegi, e non di tutta la nazione. È poco frequente il caso che gli parlino degli interessi generali dello Stato. Nè si danno troppo pensiero che il loro rappresentante si occupi con solerzia, con dignità, con disinteresse e con successo, dei grandi interessi nazionali. Ciò che essi vogliono e chieggono, imperiosamente, è che il Deputato si prenda gran cura degli interessi del suo collegio, li promuova con calore, e li sostenga ad oltranza. E vogliono altresì che egli si adoperi, a loro pro, quante volte è richiesto di favori personali; pronti ad esaltarlo se consegue ciò che gli chieggono; e similmente disposti a deprimarlo, e ad abbandonarlo se non riesce ad ottenere ciò che si desidera.

Nel periodo delle elezioni sorgono comitati i quali esigono dai candidati tante promesse. L'eletto, se

non sa resistere, e molti piegano, diverrà una specie di procuratore de' suoi elettori, di sollecitatore degli affari locali e personali, un mediatore tra essi e la pubblica amministrazione; e a questo fine dovrà passare a Roma una buona parte del suo tempo nelle anticamere dei Ministri, e negli uffici delle amministrazioni centrali.

Questi modi, appena accade notarlo, abbassano la Camera.

A queste, che sono non lievi cause del declinare della Camera, aggiungansene altre due gravissime, cioè l'ingerenza del governo, senza freno e senza misura, nelle elezioni politiche, e la corruzione elettorale, che si va estendendo su tutta la superficie del regno. È nostro dovere fare un esame, in tutti i loro particolari, di questi tristi costumi, e dell'effetto che producono sul nostro regime politico.

Il Cavour e il Rattazzi sostennero, al tempo loro (1), che dovesse il governo dire apertamente quali sono, nel suo parere, i candidati da preferirsi; ma ciò con modi franchi e leali, senza usare la menoma violenza agli elettori. E il Minghetti, Presidente del Consiglio, con una circolare spedita ai prefetti, definiva i modi a tenersi nelle elezioni generali bandite per gli 8 novembre del 1874. La circolare fu

---

(1) V. *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, seduta 14 novembre 1855 (discorsi RATTAZZI e CAVOUR) e seduta 31 dicembre stesso anno (discorso Rattazzi).

letta, alla Camera, nella seduta dei 13 febbraio 1875; ed eccola nel suo passo più importante:

“ Il Governo non ha candidature proprie, ma  
“ aspetta che esse sorgano, e si manifestino tra gli  
“ elettori; sôrte e proposte dal corpo elettorale, il  
“ governo, a chi gli chiede consiglio, indica quali  
“ sono i candidati che gli sembrano preferibili per il  
“ bene del paese „.

Egli è chiaro che i tre statisti, su per giù, la pensavano, ad un modo, in questa materia. Non c'era divario sostanziale tra di loro; il divario era semplicemente di forma. Il più netto, il più preciso è stato il Minghetti. A rigore, la dottrina di lui racchiudeva un principio d'intervento del governo nelle elezioni, mentre l'idealità vorrebbe la sua astensione assoluta, diretta, od indiretta. Nondimeno, è da notare che l'ingerenza ristretta all'indicazione del candidato preferito, a chi ne fa la domanda, e scompagnata da qualsiasi atto di potere, esercitato sugli elettori, non può ledere la libertà loro, nè la sincerità delle elezioni. Occorre avvertire che, praticamente, un'astensione assoluta del governo, quale idealmente si può desiderare, ha i suoi inconvenienti. Nelle elezioni politiche i partiti sogliono trasmodare; Maggioranza e Minoranza tendono ad imporsi; è una gara nel soverchiarsi a vicenda; onde una grande confusione d'idee e di candidati; un arruffio di passioni, d'interessi e molti raggiri. Offuscata la verità; fuorviati i giudizi; i più semplici

sono vittima dei più scaltri. In questa condizione di cose, negare al governo la facoltà di additare i candidati da preferirsi sarebbe troppo. E però il Cavour, nella seduta dei 14 novembre 1855, osservava, non senza ragione:

“ Presso quei popoli, ne' quali, sinora, il governo rappresentativo ha prodotto ottimi risultati, il governo ha esercitato un'influenza morale nelle elezioni; il governo ha dichiarato altamente quali fossero i suoi amici, ha chiesto a' suoi fautori, nelle provincie, di cercare di far nominare coloro che propugnano la politica ministeriale „.

Ma pur troppo i confini, ne' quali il Cavour, il Rattazzi e il Minghetti volevano stare, da parecchi anni a questa parte, non sono più rispettati. Il governo li viola apertamente. Una larga, una soverchiante ingerenza governativa nelle elezioni è entrata nelle nostre usanze, così da diventare la regola comune. Di certo v'ha divario tra gli uni e gli altri; v'ha Ministeri che premono molto; ve n'ha che premono meno; ma tutti sorpassano i dovuti limiti.

E invero il governo non aspetta punto che le candidature sorgano, e si manifestino tra gli elettori; ma uditi i prefetti e appena fermate nella sua mente le elezioni, fa la lista de' suoi candidati, provincia per provincia. Nella scelta il criterio che si segue, è questo: s' includono nella lista tutti i candidati, della cui fede ministeriale non si dubita meno; e per contro s'escludono tutti i candidati,

che non danno questa sicurtà. Se i prescelti hanno meriti, sta bene; se no, sono pure accetti coloro che non li vantano, semprechè affidino di votare per il Gabinetto.

Ad un candidato autorevole per ingegno e per esperienza, equanime, alieno da ogni opposizione personale, è preferito chi non abbia pregi, nè autorità, purchè si professi ministeriale a tutta prova. Si veggono persino Ministri del Re favorire candidati, che accettano la Monarchia, con molti sottintesi e con gesuitiche reticenze, pur di combattere un avversario, sinceramente costituzionale, ma schietto oppositore.

Fatta la scelta, se ne dà notizia ai prefetti, i quali la comunicano ai sottoprefetti, e questi la partecipano all'Autorità di P. S., all'Arma dei RR. Carabinieri del Circondario. Nè i prefetti e i sottoprefetti aspettano chi li interroghi per dirgli quali sono i candidati accetti al governo; ma conosciuta la scelta, si accingono subito all'opera loro. E chiamano a sè sindaci, consiglieri provinciali, consiglieri comunali, amministratori di opere pie, e, per farla breve, quanti elettori hanno qualche credito e potere, e loro consigliano e raccomandano fervorosamente i candidati ministeriali. E a conseguire il fine loro, vantano le doti del candidato governativo, la sua autorità presso il Potere centrale, il bene che può venire al collegio da un'elezione siffatta. Nè mancano di parlare delle condizioni politiche del paese, le quali consigliano a stringersi intorno al Ministero,



e a sorreggerlo fortemente. Blandizie, lusinghe, speranze fatte balenare in aria, promesse velate, ed anche aperte di vantaggi per il collegio, di onori e favori personali, non scarseggiano in questi colloquî. Sono discorsi cotesti che hanno un non lieve effetto, col suffragio elettorale così esteso come in Italia, e segnatamente nei collegi rurali, i quali, da noi, formano la massima parte dei collegi del regno.

Altri crede che ora sui sindaci, perchè elettivi, l'Autorità politica possa ben poco. Questo è un errore; i sindaci, specie dei comuni minori, ad ogni piè sospinto vanno alla sottoprefettura, e talora alla prefettura, per chiedere informazioni, schiarimenti, consigli, istruzioni; per raccomandare l'uno o l'altro affare, l'uno o l'altro dei loro amministrati. E così, massime i sottoprefetti vengono a conoscere personalmente i sindaci del loro circondario; stringono relazioni con essi; li trattano con familiarità; e al tempo delle elezioni politiche cercano di servirsene, a sostegno delle candidature ministeriali. Gli stessi modi tengono cogli amministratori delle istituzioni di beneficenza e degli altri enti locali, e in generale con tutti coloro che sono, più o meno, in relazioni amministrative colle sottoprefetture e colle prefetture.

Ove trovisi esitazione, o resistenza, l'Autorità politica non si perita di stringere più fortemente. Si ricorda, accertamente, che gli affari locali, in trattazione, possono trovare facilità o difficoltà di risoluzione favorevole, od almeno di speditezza, o di

lentezza nella loro definizione, secondo la condotta degli amministratori locali, nelle vicine elezioni. Accostandosi al governo, e secondandone i giusti desiderii, le domande loro possono essere prese in maggiore considerazione, od accolte più sollecitamente. Che se essi amministratori non si piegano ancora, l'Autorità politica non dubita nemmeno di mettere impedimenti agli affari in corso, per costringerli ad arrendersi. E se questo non basta, sapendosi che uno dei modi più efficaci per abbattere un candidato è quello di levare credito ai principali suoi fautori, si ordinano, senza ragioni sufficienti, inchieste rigorose; si mandano commissari per la spedizione degli affari in ritardo, mentre altrimenti si sarebbero tollerati indugi ben maggiori, e si aizzano contro gli amministratori i loro avversari (e quale amministratore non ha oppositori?), somministrando a questi le armi per combattere quelli, a fine di nuocere al candidato d'Opposizione, mettendolo in mala vista presso i più timidi de' suoi partigiani. Nè per intimorire gli elettori ed ottenerne la sottomissione, i Ministri più audaci repugnano dai partiti estremi, quali lo scioglimento dei Consigli comunali e di altri enti morali, senza ragioni giustificative del gravissimo provvedimento; nè dal divieto di pubbliche riunioni in sostegno e in onore del candidato d'Opposizione, col pretesto dell'ordine pubblico; nè dal sequestro dei giornali avversi al Ministero, e va dicendo.

Appena accade aggiungere che l'Autorità di P. S. e l'Armà dei RR. Carabinieri servono mirabilmente alla propaganda ministeriale. Agenti di polizia e Carabinieri sono in moto, massime nei collegi, ne' quali è più vivo il contrasto dei partiti e più accanita la lotta tra il candidato ministeriale e quello della Opposizione. E com'è da aspettarsi, nulla d'intentato lasciano per riuscire.

Da un lato essi combattono il candidato dell'Opposizione, vigilando su tutti i passi de' suoi fautori, per coglierli in fallo, se è possibile; per intimorirli colle minacce di denunce, all'Autorità giudiziaria, di corruzione e di pressione, ed anche col tradurre le minacce in denunce effettive. Vero è che, ad elezioni compiute, questo edificio di accuse generalmente si sfascia, e cade a terra; udite le difese degli imputati e le testimonianze da essi addotte, il Magistrato dichiara che non v'ha reato. Ma, in questo mezzo, s'è potuto spargere il panico nelle file degli aderenti al candidato dell'Opposizione, scoraggiando dall'operare i meno arditi, ed allontanando dalle urne i più meticolosi. Dall'altro lato vanno in giro per tutto il collegio, a promuovere la causa ministeriale; talora da soli; talora a braccetto dei partigiani del candidato. Raccomandano, promettono, e in qualche modo cercano d'imporre. Sono veri e propri Agenti elettorali, usati a tutti gli accorgimenti, a tutte le malizie, a tutti gli atti di potere loro naturali.

Allo stesso fine l'Autorità politica pensa di servirsi degli impiegati dell'amministrazione civile. Di essi, suole dirsi, che debbono avere piena libertà di voto. Resta a vedere se possono parteggiare. E qui generalmente e giustamente si risponde che no. La qualità, che i pubblici ufficiali rivestono, dà ad essi autorità maggiore o minore, secondo il loro grado. Tenendo, nelle elezioni politiche, più da uno che dall'altro, spendono, a pro del candidato favorito, non solo il credito loro personale, ma altresì l'autorità che loro viene dall'ufficio, che coprono. Ora come non può essere lecito ad essi di usare la loro autorità a favore del candidato del governo, così non può essere lecito che la spendano a favore del candidato dell'Opposizione, dovendosi astenere da ogni uso del loro potere sugli elettori.

Ora, che cosa vediamo in pratica? L'Autorità politica cerca di tener lontani dalle urne gl'impiegati dello Stato, che si credono, o si sospettano, favorevoli al candidato dell'Opposizione; e per contro vede di procacciarsi, destramente, la presenza, il voto e l'appoggio degli impiegati creduti indifferenti, o facili a piegarsi. E a costoro si prodigano le carezze e le speranze di passi più rapidi nella loro carriera. Così rimane chiarito il perchè talora non si presentino alle urne impiegati, ne' quali fidava l'Opposizione, mentre vengono da lontane residenze, anche parecchi giorni avanti le elezioni, impiegati favorevoli al candidato ministeriale. I quali, giunti

nel collegio, giovandosi della maggiore o minore loro autorità, fanno una viva e operosa propaganda per il candidato del governo, e spesso inducono congiunti, amici e conoscenti a dargli il voto. Che se il risultato delle elezioni corrisponde al desiderio del Gabinetto, si vede, o prima o dopo, l'effetto dello zelo ministeriale di cotesti impiegati, poichè quegli è trasferito da sedi disagiate e di poca importanza ad altre più comode e di maggiore entità; questi consegue una promozione, o qualche altro vantaggio, che, altrimenti, non gli era lecito sperare.

L'ingerenza governativa è più semplice, ma non meno efficace, nei collegi, ne' quali imperano le clientele. Quivi basterà che l'Autorità politica si rivolga ai grandi elettori, e se li propizii. Ciò posto, essi muovonsi e fanno muovere i loro clienti, e se il successo corrisponderà agli sforzi loro, s'intende che il governo dovrà permettere ai grandi elettori, e agli affigliati, di spadroneggiare nei loro collegi, usando ed abusando del favore ministeriale per ottenere lo scioglimento di Consigli comunali e provinciali, di enti morali, tramutamenti di Magistrati, promozioni di funzionari amministrativi, creazione d'istituti scolastici, condoni di multe e grazie, proroga di lavori pubblici e di pagamenti, decorazioni, e via discorrendo.

A farla corta, deliberate le elezioni, tutta la macchina governativa e amministrativa è messa in moto, al servizio dei candidati ministeriali, tantochè talora

non s'è rifuggito nemmeno dal sospendere l'esecuzione d'una sentenza penale irrevocabile, o gli effetti di una ammonizione, affinchè condannati e ammoniti potessero fare propaganda per il candidato governativo, e gli dessero il voto, ove fossero elettori. Nè si è repugnato dall'uso della forza pubblica, all'ingresso della sala elettorale, e dentro di essa, affine di favorire l'ammissione e il voto degli elettori favorevoli, e per mettere impedimenti all'ammissione e al voto degli elettori contrari. In una parola non si pensa che a salvare sè e i propri partigiani e ad abbattere gli avversari. La passione politica acceca; l'amore smodato del potere; la condiscendenza eccessiva verso gli amici; l'avversione agli oppositori; il timore di una possibile sconfitta, fanno velo al giudizio, e trascinano per un pendio, in fondo al quale, ai Ministri, poco scrupolosi, ogni cosa par lecita *pro dominatione*.

Il governo può, non dico tutto, ma molto; il che apparisce chiaro, ove non solo si tenga conto dei mezzi grandissimi, che sono in sua potestà, ma si ponga mente che le nostre popolazioni, per cause, delle quali non è qui il luogo di discorrere, per troppe cose invocano l'opera e l'aiuto del governo; ed ove si badi all'accentramento, che regna in tutta la pubblica amministrazione, sebbene si parli sempre di decentramento, il quale poi non si attua mai. L'effetto non può non essere grave, e non può non corrispondere, tanto, o quanto, allo sforzo che lo

produce. E tale lo reputano i Deputati, poichè, all'approssimarsi delle elezioni, è un domandarsi a vicenda chi sia sostenuto, e chi sia combattuto dal Gabinetto. Coloro che hanno la certezza di essere avversati, come franchi oppositori, quand'anche si credano saldi nei loro collegi, tuttavia si mostrano in gran pensiero per la guerra formidabile, che li aspetta. E non parlo degli oppositori, che si sentono poco forti nei loro collegi, e che sono presi da un tale sgomento da non più presentarsi alle elezioni generali. D'altra parte, se noi richiamiamo alla nostra memoria, ad esempio, le nove elezioni generali accadute, dal 1876 al 1900, noi vediamo che il governo uscì costantemente vittorioso dalle urne, con maggioranze, ora grosse, ora piccole; ed ebbe costantemente la vittoria, sebbene gli uomini, che lo rappresentavano, fossero diversi, avessero programmi diversi, e attitudini diverse: caso caratteristico, forse non mai avvenuto in nessun altro Stato, retto come il nostro a forme parlamentari; ne' quali anzi, e non tanto di rado, le elezioni generali riescono contrarie al Gabinetto, che le ha bandite; tanto che lo inducono a deporre il potere, ancora avanti che s'apra la nuova legislatura. Se il risultato da noi è diverso, questo deve principalmente alla mano del governo più o meno fortemente adoperata nelle elezioni.

L'impressione, che lasciano nei collegi le elezioni dovute massimamente agli eccessi e agli abusi go-

vernativi, è triste. Gli elettori, i migliori, si sentono profondamente turbati ed offesi nella loro coscienza. “ Che cosa sono le elezioni popolari, s’ode ripetere “ da varie parti, se alla volontà degli elettori si sostituisce quella del governo? È inutile esercitare “ il proprio diritto elettorale, facendo ogni sforzo “ nei limiti del lecito, per il trionfo del candidato “ che si crede il più adatto e il più conveniente, secondo il nostro modo di pensare, quando si ha di “ fronte il Ministero, il quale, non pago di far sapere “ quale sia il candidato da lui preferito, ricorre a “ tutti gli artifici e a tutti gli atti di potere per “ far eleggere i suoi fautori. Il combattimento non “ è più tra candidato e candidato e i loro amici, “ ma tra il candidato dell’Opposizione e i suoi fautori da un lato, e il candidato ministeriale dall’altro lato, sostenuto non solo da’ suoi partigiani, “ ma da tutto il governo. Il combattimento è ad “ armi disuguali, e naturalmente le probabilità della “ vittoria sono dalla parte del candidato ministeriale „. Non ripeto il giudizio che, da ogni lato, in questi casi, suolsi portare dell’Autorità politica: non troverei parole per esprimere adeguatamente il biasimo che, da tante parti, prorompe contro modi così offensivi della libertà elettorale.

E, quel ch’è peggio, gli elettori così offesi nell’esercizio del più prezioso dei diritti popolari, perdono la fede nelle libere nostre istituzioni, e buona parte di essi o non parteciperanno più alle elezioni future,



o daranno il voto loro ai candidati delle parti estreme. Il che succede, qua e là, e basta a dar ragione, se non in tutto, in parte, delle molte astensioni in qualche collegio, e dei molti voti raccolti, in qualche altro, da repubblicani e da socialisti. Di certo non è da lodarsi la condotta degli elettori che, per malcontento, disertano le urne, oppure votano per candidati di opinioni opposte alle loro; ma col malcontento non si ragiona; la responsabilità è pure di chi n'è stato la causa.

E così molte elezioni non sono l'effetto delle opinioni e degli intendimenti degli elettori spontaneamente e liberamente manifestati, ma sono il prodotto dell'ingerenza ministeriale; il che infirma l'autorità della Camera. V'ha di più: in tutte le elezioni spuntano fuori candidati, e ve n'ha sempre in buon dato, di ben poco valore, i quali pregano, invocano, sollecitano il favore del governo, promettendo, in cambio, una fiducia illimitata. In mancanza di qualcosa di meglio, il governo, come ho detto di sopra, li accetta, li propone, li raccomanda, e si studia in ogni modo di farli riuscire, guardando esso, soprattutto, alla fede politica. Molti di costoro sono eletti; e ciò posto, entrano nella Camera uomini senza passato, senza responsabilità, senza preparazione, senza fermezza di opinioni. Il che chiarisce, almeno in buona parte, come si veggano Camere, che non esercitano un'efficace influenza sull'indirizzo del governo; che non sanno sostenere vigorosamente un Gabinetto,

quando è sulla buona strada; che non sanno ammorirlo quando fuorvia; e che non sanno mutarlo quando non ha la forza di reggersi in piedi.

Su per giù gli stessi effetti produce la corruzione elettorale; la quale, dove più, dove meno, è penetrata nel corpo elettorale e vizia molte elezioni. Quasi non bastassero i brogli di varie specie e di diversa natura, che turbano profondamente le elezioni, che ne alterano il risultato, e che si rivelano cogli inganni e colle soverchierie d'ogni sorta, avanti e dopo le operazioni elettorali, abbiamo ancora il vile costume, che si manifesta, per servirci delle parole della legge elettorale, con offerte, con promesse, con somministrazioni di denaro, di valori, di impieghi pubblici e privati e di qualsiasi altro vantaggio, fatte ad uno od a più elettori, o per accordo con costoro od altre persone, per ottenere, a proprio o ad altrui favore, il voto, od anche la sola astensione dal voto. E similmente apparisce chiara la corruzione mercè largizioni fatte o promesse a società operaie, ad istituti di beneficenza, a chiese, ad altari, e via discorrendo, anche pochi giorni avanti l'elezione, col fine di procacciare voti alla propria causa. Sono pur comuni in questi casi le somministrazioni di cibi e di bevande il giorno dell'elezione; anzi, in molti casi, durante tutto il periodo elettorale, c'è tavola bandita in tutte le osterie del collegio; tavola bandita che non è certo a carico degli osti, ma dei candidati, o dei loro fautori. Sono altresì comuni il pa-

gamento delle spese di viaggio e di soggiorno ad elettori, od altre remunerazioni, col pretesto di spese e di servizi non elettorali. E come v'ha chi non si adonta di offrire, promettere, dar denaro e via dicendo, vi ha chi non si adonta di accettare le offerte, le promesse ed il denaro. Se, in una data elezione, i candidati e i loro fautori sono in grado di spendere molto, e spendono a profusione, si accende una fierissima guerra, nella quale le probabilità della vittoria sono per chi spende di più, e le probabilità della sconfitta per chi spende meno. Se, in un'altra elezione, una delle parti non rifugge dalla corruzione, e l'altra non può o non vuole ricorrere a mercimonii, questa corre gran pericolo di essere soverchiata e battuta da quella. E però nei collegi, dei quali si tratta, le elezioni sono una pubblica scuola d'immoralità e di vizi; gli uni corrompono; gli altri si lasciano corrompere; v'ha persino collegi, o meglio sezioni di collegi, nelle quali si desiderano e si sospirano le elezioni politiche, come fonte di lucri personali. In questo mezzo, il senso del retto e dell'onesto si va spegnendo; i costumi si guastano, e la coscienza pubblica si sente profondamente ferita.

Agli eccessi dell'ingerenza governativa e della corruzione elettorale un forte argine potrebbe essere l'obbiettiva e severa verifica delle elezioni, e l'annullamento, senza riguardo, di quelle che hanno l'una o l'altra macchia, quando non le hanno tutte due. Altro e forte impedimento potrebbe essere l'ope-

rosa vigilanza dell'Autorità giudiziaria, avendo essa la facoltà di procedere, in questi casi, senza bisogno di denuncia di parte.

L'attuale metodo di verificaione delle elezioni non offre le guarentigie necessarie d'un giudizio sereno.

E valga il vero.

La Camera ha, dallo Statuto, il diritto di giudicare della validità dell'elezione de' suoi Membri. Nei primordî del regno d'Italia, essa stessa verificava direttamente tutte le elezioni. Gli Uffici le esaminavano e, prese le loro deliberazioni, eleggevano un relatore; e questi ne riferiva all'Assemblea; metodo che voleva un tempo lunghissimo, e che non dava affidamento d'un esame pacato e maturo; mentre era necessario procedere sollecitamente nella costituzione legale della Camera, e nello stesso tempo, con grande coscienza.

Nel 1868 si pensò a rimediare a questo grave inconveniente, trasferendo la verificaione delle elezioni in una Giunta, nominata dal Presidente della Camera, nella prima seduta successiva alla costituzione del seggio. Gli eletti non possono ricusare. La Giunta convalida senz'altro le elezioni non contestate, se gli eletti sono nelle condizioni prescritte dall'art. 40 dello Statuto e dalla legge elettorale. Della convalidazione si dà semplice notizia alla Camera. Se vi ha protesta regolare, o se gli eletti non sono nelle condizioni dette testè, la Giunta dichiara

contestata l'elezione, e procede all'esame di essa con le forme di un tribunale. Infatti, la Giunta determina il giorno della pubblica discussione; ammette alla sua presenza i sottoscrittori delle proteste, l'eletto, i loro mandatari, i testimoni; delibera le indagini occorrenti, e le affida a Comitati inquirenti composti di tre de' suoi componenti; con facoltà di trasferirsi nel collegio per raccogliere informazioni e testimonianze; da ultimo prende le sue conclusioni motivate e le comunica alla Camera, la quale decide.

In sulle prime questa riforma parve un gran passo, sia rispetto alla speditezza della verificaione delle elezioni, sia rispetto all'imparzialità del giudizio. Quanto alla speditezza non v'ha dubbio che la riforma del 1868 corrispose all'aspettazione; ma quanto all'altra condizione, non poteva soddisfare, e non soddisfece al bisogno; e ciò contro la volontà stessa dei Membri della Giunta. Invero essa è nominata dal Presidente della Camera, e il Presidente è eletto dall'Assemblea. Ora nella Camera italiana l'elezione del Presidente ha generalmente un significato altamente politico. Spesso l'elezione del Presidente porge la prima occasione ai partiti parlamentari di misurare le loro forze. Il Ministero propone il suo candidato; l'Opposizione il proprio. L'elezione del primo è reputata vittoria del Gabinetto; l'elezione del secondo è considerata vittoria dell'Opposizione, che porta di necessità ad una crisi ministeriale; come, in effetto, ha portato, in molti casi, a questa con-

seguenza. Stando così le cose, il Presidente non potrà non tenere conto, nel comporre la Giunta, dei partiti che sono nella Camera, e dovrà tenerne conto, anche quando la sua elezione non è stata determinata da un voto spiccatamente politico. Egli naturalmente procurerà che i vari partiti siano rappresentati, nelle dovute proporzioni, nella Giunta. E poichè nella Camera v'ha pur sempre una Maggioranza e una Minoranza, comunque composte, così anche a voler assegnare, colla massima imparzialità, una rappresentanza proporzionale all'una e all'altra, il Presidente sarà condotto a dare la prevalenza al partito che predomina nella Camera. Questa preponderanza sarà temperata dalla equanimità dei Membri della Maggioranza; tuttavia nessuno potrà impedire che lo spirito di parte non aleggi nelle adunanze della Giunta.

Oltrechè bisogna aspettarsi premure, uffici, pressioni fatte, da ogni parte della Camera, ai componenti della Giunta, quando si tratta di elezioni aspramente disputate. In queste condizioni è cosa difficilissima che un corpo essenzialmente politico si mostri e sia così superiore alle proprie passioni da resistere ad esse, non obbedendo che alla voce della giustizia.

Non basta: la Giunta propone; chi delibera è la Camera. Il pericolo della parzialità è maggiore nella Camera, che non nella Giunta. Quando si tratta, come ho detto or ora, di elezioni aspramente contrastate, e quando sia il vincitore, sia il vinto, hanno

amicizie ardenti e aderenze tenaci, le passioni si accendono e traviano il giudizio. Non si guarda di soverchio alla giustizia e alla legalità. Si dimentica la giurisprudenza parlamentare; si vuole vincere da ambe le parti; e si vince, approvando od annullando l'elezione, secondo gli affetti di parte o di persona, anche a costo di deliberare, oggi, contrariamente alle massime adottate ieri, mentre il caso è lo stesso; anche a costo di deliberare contro le proposte della Giunta; la quale, vedendosi disdetta dalla Camera, deve rassegnare, e rassegna l'ufficio, come è accaduto più volte; il che esautora l'istituzione.

Non si deve chiedere ad un'Assemblea politica più di quello che si sente in grado di fare. Non si può chiederle che dimentichi la sua origine, che si spogli della sua natura, che soffochi le sue tendenze; ora è domandarle tutto questo quando si pretende, o si crede, o si finge di credere che essa giudichi rigidamente, in modo obbiettivo, delle elezioni, le quali sono il fondamento della sua esistenza, de' suoi partiti, d'ogni cosa sua.

Annulare un'elezione per ingerenza governativa, è biasimare l'Autorità politica, che se n'è resa colpevole. Da chi dipende questa Autorità politica? Dal Ministero. È possibile che, in qualche elezione, i veri responsabili siano il prefetto e il sottoprefetto, od Agenti minori; ma questo caso non può essere frequente. È vero che vi ha funzionari portati dalla loro indole ad esagerare in ogni atto loro; ma è

altresi difficile che il Ministro dell'Interno ignori la loro condotta, in una data elezione; se non altro, gliela faranno conoscere la stampa e i candidati di opposizione. La verità è che, per lo più, gli Agenti locali, superiori o inferiori, operano secondo le istruzioni del Potere centrale. Risalendo al governo, nella maggior parte dei casi, la responsabilità dei fatti, l'annullamento dell'elezione significa biasimo per il Ministero, o per il Ministro dell'Interno; il che porta ad una crisi ministeriale. Ora la Maggioranza parlamentare ben difficilmente s'indurrà all'annullamento, per non promuovere una mutazione parziale, o totale del Gabinetto. Gli elettori sanno tutto questo, e lo sanno così bene che si astengono persino, nella più parte dei casi, dall'impugnare le elezioni per ingerenza governativa. Se non altro risparmiano a sè i pensieri, le contrarietà, le amarezze delle sterili proteste. Anche quando si ottenga la nomina di un Comitato inquirente, od una vera e propria inchiesta parlamentare, gli elettori argomentano dal passato che l'una, o l'altra sarebbe seguita probabilmente da un voto di assoluzione; quindi stimano minor male non farne nulla.

Effetti non dissimili si possono aspettare dalle elezioni impugmate per corruzione. È vero che, in questi casi, non è in causa il governo; ma è in causa il candidato eletto, con tutti i suoi amici, con tutti i suoi fautori, dentro e fuori della Camera; i quali faranno quanto è possibile per sal-



varlo. In mezzo a tutte queste passioni, che si agitano per offuscare la verità, è molto difficile il trionfo della rigida giustizia.

Giunta e Camera vogliono la prova rigorosa e diretta dei vizi che macchiano l'elezione. Nè si contentano d'una dimostrazione generica, la quale induca, per chiari indizi, nell'animo degli imparziali, la convinzione che l'elezione ha l'una o l'altra macchia; ma si esige che la dimostrazione sia specifica e concreta, e accompagnata con tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona. A farla breve, si vuole la piena prova. Troppo si sottilizza sull'entità dell'ingerenza governativa e della corruzione. Si esamina minutamente se l'uno o l'altro dei due vizi sia stato tale da produrre di necessità la vittoria del candidato eletto. Che se, per cagion d'esempio, il divario dei voti tra il vincitore e il vinto è rilevante, se ne argomenta subito che, anche ammessa l'ingerenza del governo, o la corruzione, non può rimanerne alterato il risultato del voto; e detto questo, si convalida, senz'altro, l'elezione. Non si avverte essere cosa difficilissima tradurre in numeri l'entità dell'una e dell'altra. Siano pochi o molti i casi dimostrati d'ingerenza governativa o di corruzione; sia più o meno grossa la sproporzione dei voti tra l'eletto e il non eletto; nondimeno la Giunta dovrebbe proporre, e la Camera approvare, l'annullamento dell'elezione; quando, considerate le cose in complesso, si ha fondato motivo di credere che

essa non è stata la schietta e genuina manifestazione della volontà degli elettori. In fatto d'ingerenza governativa, o di corruzione, occorre essere severissimi, volendosi tener alto il buon nome della Camera; laddove si è oltremodo indulgenti, e talora si è creduti parziali. E così varie elezioni, contaminate dalle brutture che ho detto, passano allegramente davanti alla Camera, come se fossero le più pure e le più nette.

Escluso il metodo attuale, non resta che seguire il memorabile esempio della Camera dei Comuni; la quale, con atto del 1868, rinunziò all'esame e alla verifica delle elezioni contestate, trasferendo la propria giurisdizione nella Corte suprema di giustizia. Spogliandosi di un antico privilegio, i Comuni acquistavano, in autorità morale, quanto perdevano in potestà effettiva. Pareva s'indebolissero; invece si rinvigorivano. Nulla di più nobile e di più alto del fatto di un'Assemblea politica, la quale rimette le proprie sorti in un supremo collegio giudiziario. L'atto della Camera dei Comuni ebbe il plauso universale, e fece prova eccellente nel Regno Unito. Così dovrebbe fare la nostra Camera elettiva, sentendo altamente di sè, e ad ogni altra cosa antepo-  
nendo l'osservanza della giustizia. Essa dovrebbe rinunciare al diritto, che ha dallo Statuto, di giudicare della validità dei titoli di ammissione de' suoi Membri, quando si tratta di elezioni contestate, e rimetterne l'esame al giudizio, ad esempio, della

Corte di Cassazione di Roma. Un Comitato dell'eminente collegio, composto di pochi Consiglieri inamovibili, eletti dalla Corte, tra i non appartenenti nè all'una nè all'altra Camera, da rinnovarsi ad ogni legislatura, e con tutte le facoltà necessarie all'accertamento dei fatti, offre guarentigie, che non possono trovarsi nella Giunta delle elezioni, nè nella Camera. Nè parlisi di pericolo d'inframmettenze politiche nel tempio della giustizia. Oltrechè le guarentigie, che attualmente già assistono la Magistratura inamovibile, non sono senza valore, nel caso in discorso si tratterebbe di un Comitato del primo dei collegi giudiziari; della cui fede non si può ragionevolmente sospettare. È poi, ne' voti comuni, un ordinamento giudiziario definitivo, che collocherebbe la Magistratura tanto alto da non temere dubbj, nè insidie. A questo ordinamento, per ciò che riguarda l'indipendenza dell'Autorità giudiziaria, risponde il disegno di legge dello Zanardelli e del Cocco Ortu, come vedremo altrove.

S'intende che, data la riforma vagheggiata, la Camera non avrebbe più da ingerirsi nelle elezioni contestate. Alla Corte suprema sarebbero inviati, direttamente, gli atti delle elezioni impugnate; il Comitato della Corte accerterebbe i fatti e deciderebbe; alla Camera sarebbe soltanto riserbato, come ai Comuni, il voto formale dell'approvazione, o dell'annullamento dell'elezione, secondo le deliberazioni del Comitato.

Questa sarebbe davvero una vitale riforma, che tornerebbe ad alto onore della Camera. Spogliandosi della prerogativa, che le compete, la rappresentanza nazionale acquisterebbe tale autorità agli occhi del pubblico, da non poterne sperare una maggiore. Altrimenti, il dubbio sulla sincerità della sua composizione, continuerà a turbare gli animi, e questo dubbio basterà a torle forza e considerazione.

Ho detto, di sopra, che agli eccessi dell'ingerenza governativa, alla corruzione e ai brogli può essere altresì ostacolo l'opera solerte della polizia giudiziaria, il cui ufficio è di ricercare i reati, indagare quali essi siano, raccoglierne la prove, e fornire all'Autorità giudiziaria tutte le notizie, che possono condurre allo scoprimento dei loro autori, degli agenti principali e dei complici. Essa dipende ed è diretta dai Procuratori Generali e dai Procuratori del Re. Noi vediamo che in varie elezioni è un gran discorrere di fatti d'ingerenza governativa e di corruzione elettorale. Non se ne parla in aria; ma si narrano con tutti i loro particolari. Ora gli ufficiali di polizia giudiziaria, cioè le Guardie campestri, le Guardie e gli Agenti di P. S., gli Ufficiali e i Sott'ufficiali dei RR. Carabinieri, i Delegati ed Applicati di P. S., e per ultimo i Sindaci, i Pretori, i Giudici Istruttori, non si muovono punto, alle voci, che da ogni parte s'odono, per ricercare i reati, i quali sono sulla bocca di tutti, per attingere le no-

tizie necessarie affine di comunicarle all'Autorità necessaria, e promuovere un giudizio.

Purtroppo se trattasi di atti di potere esercitati direttamente dagli Agenti ed Ufficiali di P. S. o dai RR. Carabinieri non si possono aspettare da essi le notizie dei fatti loro. Ma, oltre costoro, vi hanno i Sindaci, i Pretori, i Giudici Istruttori; i quali, ove adempiano al loro dovere, possono sapere quanto basta per avviare un procedimento penale; ma, come ho detto, anch'essi non si muovono. Nè i Procuratori Generali e i Procuratori del Re, alle cui orecchie devono pur giungere le voci che corrono, sogliono richiamare i loro dipendenti allo stretto adempimento del proprio ufficio. Nè il Ministro Guardasigilli impartisce istruzioni chiare e precise ai Procuratori Generali, nè veglia che i suoi ordini siano rigorosamente osservati. L'Autorità giudiziaria e i suoi dipendenti non vedono, non odono, non sanno, non fanno quello che occorre. Appena si svegliano quando, in qualche raro caso, v'ha una formale denuncia di reati elettorali, o quando la Camera delibera di trasmettere all'Autorità giudiziaria gli atti d'un'elezione perchè vegga se c'è stato reato. Ben altra cosa sarebbe se, per mezzo dei loro dipendenti, i Procuratori Generali e i Procuratori del Re vigilassero, attentamente e severamente, sull'andamento delle elezioni, pronti ad intervenire, ove si abbiano motivi fondati di credere che si commettono, o che siansi commessi reati elettorali.

V'ha chi dice: Le pene sancite dalla legge contro le ingerenze governative e la corruzione elettorale non servono a nulla; è mestieri riformare i costumi. È facile rispondere che non servono a nulla perchè la legge non si fa eseguire da chi ne ha lo stretto dovere. Attuate sinceramente la legge, e vedrete ch'essa produrrà utili effetti. Non estirperà il vizio; lo frenerà. Ma all'esecuzione della legge si oppongono interessi e passioni di parte, di governo e di Camera; gli elettori indipendenti sono soverchiati; la polizia e l'Autorità giudiziaria chiudono gli occhi; e la legge è impunemente violata.

Nulla di più necessario e di più opportuno che la riforma dei costumi; siamo i primi a convenirne. Sinora l'educazione morale e civile del popolo è stata negletta, anzichenò, dal governo e dal Parlamento. E poco s'è camminato in fatto d'istruzione. Invero rispetto alla elementare, abbiamo ancora, con nostra vergogna, secondo il censimento del 1901, il 48,5 per cento di analfabeti; e non è poco dopo tanti anni di regno d'Italia. E rispetto all'insegnamento medio e all'insegnamento superiore, passati per tante mani, toccati e ritoccati tante volte, l'effetto loro, almeno il più apparente, è stato quello di produrre una vera moltitudine di spostati. Ma peggio è avvenuto dell'educazione. Era necessaria un'educazione tutta rivolta alla formazione del carattere. Come il carattere sovrasta all'ingegno, così l'educazione sovrasta all'istruzione. La vita umana altro non è, od almeno

non dovrebbe essere che una continua e progressiva educazione; la quale, incominciata sulle ginocchia della madre, deve svolgersi ed esplicarsi, armonicamente e proporzionatamente, sino all'ultimo giorno dell'esistenza. Ora non abbiamo in Italia i segni d'un'educazione siffatta; e in conseguenza, spesso fiacchezza d'animi, e amore soverchio dell'utile proprio; troppa preoccupazione di affari e di piaceri: frequente lo scetticismo che isterilisce i cuori, e il materialismo che uccide le anime. Ben venga dunque una sana e vigorosa educazione, che non ripudii il sentimento religioso, e faccia degli Italiani un popolo consapevole de' suoi diritti e de' suoi doveri; dedito al buono e al vero; al suo benessere morale e materiale; e tutto consacrato al culto d'una patria forte, rispettabile e rispettata.

Tuttavia, anche date queste condizioni, che auguriamo vicine, avremo di certo meno reati elettorali; ma ne avremo ancora; onde la necessità di sanzioni penali.

Altri pensa che rimedio speciale della corruzione elettorale, se non tale da svellerlo dalle radici, ma per lo meno da contenerlo in discreti limiti, sia l'elezione a scrutinio di lista, a larga base, ad esempio, per provincia. E poichè in Italia v'ha provincie minori e maggiori; e da provincie, di poco più che centomila abitanti, si sale, a grado a grado, sino ad altre, che oltrepassano il milione, si provvederebbe a questa disuguaglianza, aggruppando le più

piccole e le più affini, per avere circoscrizioni, poniamo, in media, di otto a dieci e quindici Deputati. Questa opinione ha autorevoli fautori, e merita un attento esame.

Noi abbiamo già sperimentato lo scrutinio di lista, con la legge elettorale del 1882, ma in un ambito molto ristretto: vale a dire con collegi a tre, a quattro e, alcuni pochi, a cinque Deputati. In questi limiti è evidente che il metodo, del quale discorriamo, non poteva far argine alla corruzione, nè liberarci dalle candidature troppo locali, con tutti gli inconvenienti che portano con sè. E però, niuna meraviglia se, dopo tre elezioni generali, lo scrutinio di lista si sia abolito nel 1891; e così si è ritornati al metodo uninominale.

Ma altri effetti dovrebbero aversi con collegi, in media, di otto a quindici Deputati. La corruzione dovrebbe essere molto men facile in una circoscrizione così vasta. Altro è trovarsi davanti a quattro o cinque mila elettori; altro è aver che fare con trenta, cinquanta, sessantamila. In collegi così ampi, sono altresì men facili le candidature e le elezioni troppo locali, di poco o niun valore. Oltrechè una vasta circoscrizione elettorale si adatta molto meglio al voto limitato; il quale assicura alla minoranza una legittima rappresentanza.

Ma le obiezioni non mancano. E a tacer d'altro, i nostri elettori, massime quelli della campagna, sapranno, potranno, vorranno adattarsi a scrivere otto,



dieci, dodici, quindici nomi sulla loro scheda, quando, presentemente, già durano qualche fatica a scriverne uno? Non abbiamo veduto che, collo scrutinio di lista, della legge del 1882, molte schede non portavano che un solo nome? Sia pure che gli elettori facessero questo, gli uni per necessità loro, gli altri per stratagemma elettorale, ad essi consigliato, il fatto è certo, e ognuno può trarne la conseguenza che, dato un collegio di gran lunga più ampio, c'è il pericolo che molti elettori non iscrivano che i pochissimi nomi da essi conosciuti, o ad essi suggeriti. E il pericolo apparisce maggiore, ove si consideri che i candidati non compresi nella lista del Comitato centrale del collegio, si promettono reciprocamente d'indurre i loro amici e fautori a votare per essi soli. Se questo pericolo si avvera, è chiaro che i vantaggi dello scrutinio di lista, a larga base, scemano di gran lunga.

Dico questo a persuadere che la questione è grossa, e che va studiata da senno, e risolta ponderatamente.

Altri sintomi dei mali, che travagliano la Camera, stanno nei modi che, da qualche tempo, tendono a prevalere nelle discussioni. Ad ogni più lieve dibattito politico, si tratti anche di un semplice incidente, di botto gli animi si accendono, le passioni divampano, e da banco a banco, tra l'una e l'altra parte, si scagliano ingiurie, villanie e oltraggi. Le interruzioni sono continue, e basse le apostrofi. La voce del

Presidente non è ascoltata; il governo si eclissa, o sta muto, sebbene abbia lo stretto dovere di mantenere alta la reputazione della Camera, adoperandosi, con tutti gli sforzi possibili, perchè essa sia tollerante di tutte le opinioni, e si comporti con urbanità e con dignità.

V'ha di più: un giorno da qualche banco s'ode il grido: " Viva la Repubblica! „. E il Gabinetto non sente in sè, nè il dovere di protestare contro il grido antistatutario, nè di richiamare al rispetto delle nostre istituzioni chi, in un'Assemblea Monarchica, manca a questo dovere. Altra volta si oltraggia un Sovrano straniero, il quale deve venire in Italia a restituire la visita fattagli dal Re, e non si dubita d'invitare il Ministero a significargli che, venendo in casa nostra, sarà fischiato. E i Ministri tacciono; la risposta è data da un Sottosegretario di Stato, come si trattasse d'un semplice affare amministrativo.

Nondimeno ai mali dell'Assemblea popolare testè discorsi, e a quelli de' quali discorreremo più avanti, i rimedi non mancano, sol che si voglia por mano ad essi. Di alcuni già abbiamo fatto cenno; altri li additeremo nei capi seguenti.

---



## CAPITOLO IV.

## Il Gabinetto.

Il Re è irresponsabile ed esercita i suoi poteri per mezzo di Ministri, di sua nomina, ma responsabili, dinanzi al Parlamento, degli atti loro. Di qui la stretta unione, nel regime parlamentare, del potere esecutivo col legislativo. Il vincolo che li unisce è il Ministero. Il quale si compone, generalmente, di Membri delle due Camere, che hanno la fiducia del Capo dello Stato e del Parlamento, e che attuano i poteri della Corona nell'ordine legislativo, esecutivo, e giudiziario.

Giova qui riferire quello che il Macaulay dice, magistralmente, dell'origine e dei caratteri del Gabinetto: “ Un'istituzione che non esisteva al tempo dei Plantageneti, o dei Tudor, o degli Stuardi; un'istituzione non menzionata dagli Statuti, e di cui, scrittori come Delolme e Blackstone, non ebbero idea, cominciò ad esistere pochi anni dopo

“ la rivoluzione; crebbe in importanza, ed è ora  
“ pressochè una parte così essenziale della nostra  
“ politica come il Parlamento stesso. Questa istitu-  
“ zione è il Ministero. Il Ministero è infatti un Co-  
“ mitato di membri dirigenti delle due Camere. Esso  
“ è nominato dalla Corona, ma consiste esclusiva-  
“ mente di uomini di Stato, le cui opinioni, nelle  
“ questioni urgenti del tempo, convengono, nelle cose  
“ principali, colle opinioni della maggioranza della  
“ Camera dei Comuni. Fra i membri di questo Co-  
“ mitato sono distribuiti i grandi dipartimenti del-  
“ l'amministrazione. Ogni Ministro conduce gli affari  
“ ordinarii del suo proprio ufficio, senza riferirsene  
“ ai colleghi. Ma i più importanti affari di ogni di-  
“ castero, e specialmente quelli soggetti alle discus-  
“ sioni del Parlamento, sono considerati da tutto il  
“ Ministero. Nel Parlamento, i Ministri sono legati  
“ ad agire, come un solo uomo, in tutte le que-  
“ stioni che si riferiscono al governo. Se uno di  
“ essi dissente dal resto, in una questione troppo  
“ importante per ammettere compromesso, è suo  
“ dovere di ritirarsi. Mentre i Ministri conservano  
“ la fiducia della Maggioranza parlamentare, questa  
“ li sostiene contro l'Opposizione, e rigetta ogni  
“ proposta che li riguardi e che sia di natura da  
“ impacciarli. Se essi perdono questa fiducia, o se  
“ la Maggioranza non è soddisfatta del modo con  
“ cui sono distribuiti gli uffici, con cui è usata la  
“ prerogativa di grazia, con cui sono condotte le

“ relazioni straniere e le cose di guerra, il rimedio  
“ è sèmplice. Non è necessario che i Comuni pren-  
“ dano sopra di loro gli affari dell'amministrazione;  
“ che essi chiedano alla Corona di far quest'uomo  
“ vescovo, o quell'altro giudice, di perdonare un reo,  
“ o di giustiziarne un altro, di negoziare un trat-  
“ tato sulla tal base, o d'inviare una spedizione nel  
“ tal luogo. Essi hanno meramente a dichiarare che  
“ hanno cessato di confidare nel Ministero, e chiedere  
“ un Ministero, nel quale possano aver fiducia. Gli  
“ è per mezzo di Ministeri così costituiti e così cam-  
“ biati, che il governo inglese è stato lungamente  
“ conforme al modo di sentire della Camera dei  
“ Comuni, ed è stato altresì maravigliosamente libero  
“ dai vizi caratteristici dei governi amministrati da  
“ grandi, tumultuose e divise Assemblee. Poche se-  
“ gnalate persone, d'accordo nelle loro opinioni in  
“ generale, sono ad un tempo i Consiglieri confiden-  
“ ziali del Sovrano e degli Stati del regno. Nel Ga-  
“ binetto essi parlano coll'autorità di uomini, che  
“ stanno alto nella stima dei rappresentanti del po-  
“ polo. Nel Parlamento essi parlano coll'autorità di  
“ uomini versati nei grandi affari e che conoscono  
“ tutti i segreti di Stato. Così il Gabinetto ha qual-  
“ che cosa del carattere popolare di un corpo rap-  
“ presentativo, e il corpo rappresentativo ha qualche  
“ cosa della gravità di un Gabinetto „.

Da queste premesse discende chiaramente la con-  
seguenza che i caratteri fondamentali del Ministero

sono: l'unanimità de' suoi componenti nell'indirizzo generale politico; la loro solidarietà; e per ultimo l'istituzione di un Presidente dei Ministri, chiamato in Inghilterra " Primo Ministro „, il quale rappresenta l'unità morale e politica del Ministero.

Esaminiamo ora se il Gabinetto italiano abbia, generalmente, queste qualità caratteristiche.

I fatti dimostrano che l'*idem sentire de republica* non è frequente nel Ministero italiano. E invero oggi nasce un'Amministrazione, che si reputa omogenea e salda; ma passati alcuni mesi, apparisce che l'omogeneità e la saldezza non ci sono. Un grave dissenso sorge tra i Ministri intorno a questioni importanti ed urgenti; le quali, per la loro natura, dovevano pur entrare nel programma ministeriale, e trovare in esso la loro soluzione, almeno ne' principii generali. Trattasi, ad esempio, dell'ordinamento militare in relazione colla finanza; oppure di grosse riforme tributarie ed economiche; o di proposte di alto ordine giuridico e morale, e via discorrendo. Ora il dissenso, fattosi palese ad un tratto, mette in chiaro che, nell'intendersi sul programma, i Ministri, o saltarono, a piè pari, gli argomenti ai quali accenno; forse dubbiosi di non pensarla allo stesso modo; o ne trattarono vagamente, senza venire a conclusioni determinate; colla lusinga di potersi accordare in appresso, persuadendosi reciprocamente, o cedendo, gli uni agli altri, per amore di pace, se non per il desiderio di restare al posto loro. Ma in

appresso vien fuori una delle questioni che li divideva; il dissenso si fa manifesto; non c'è possibilità di comporlo; occorre deliberare; e in questo stato di cose, o i dissenzienti dal Presidente rassegnano l'ufficio, e avviene una mutazione, più o meno larga, del Gabinetto; o si evita la crisi, abbandonando una delle parti precipue del programma.

Lo stesso succede per altre cause.

In Inghilterra, l'Opposizione, atterrando il Ministero, già conosce chi sarà il futuro Primo Ministro, e può, senza tema di sbagliare, dire altresì i nomi di coloro che saranno i principali suoi colleghi. Così accadde da noi, come ho detto di sopra, ai 18 marzo 1876, quando la Sinistra, con un voto di sfiducia, rovesciava la Destra, che aveva governato l'Italia per quindici anni. Anche avanti il voto si poteva prevedere, con certezza, che vincendo l'Opposizione, il Depretis avrebbe avuto la presidenza del Consiglio dei Ministri e che i principali Membri della nuova Amministrazione sarebbero stati il Nicotera, lo Zanardelli, il Mancini, il Coppino. Così doveva avvenire, e così avvenne.

Ma dopo il rivolgimento parlamentare dei 18 marzo 1876, le cose si sono singolarmente mutate. A mano a mano è nata una tale confusione nella Camera, che non si può, generalmente e con certezza, affermare chi, alla rinuncia di un dato Ministero, avrà il mandato di comporre il nuovo Gabinetto, e come questo riuscirà composto.



Il personaggio, al quale sarà conferito il mandato, stenterà non poco a risolversi circa i suoi futuri colleghi. V'ha la difficoltà delle condizioni generali del paese, delle condizioni speciali della Camera, delle considerazioni regionali, che hanno un gran peso sulla bilancia, e per ultimo quelle che nascono dalle grosse e piccole ambizioni; le quali, apertasi la successione, pullulano da tutte parti. Ad essere Ministri moltissimi si credono adatti. V'ha persino chi è disposto ad accettare qualsiasi portafoglio. Poche legislature; facilità di parlare; qualche relazione parlamentare, e audacia, si credono titoli all'alto posto di Consigliere della Corona. Non si pensa alla grave responsabilità del potere; al danno della cosa pubblica se non si riesce; al nome che si lascia; si vuol essere Ministri, e questo basta; Dio provvederà. I modesti, e non sono in gran numero, si contentano d'uno dei sottosegretariati di Stato; intorno ai quali un'aspra e talora indecorosa guerra s'accende tra coloro, che se li contendono.

Il Presidente designato del futuro Gabinetto è assediato da tutte le parti; non se gli dà la menoma tregua; i consigli, le preghiere, le adulazioni abbiette, le morali violenze e le velate minacce, s'incrociano intorno a lui, cosicchè dovendo fare i conti con tutte le difficoltà che ho dette, egli durerà non poca fatica a trovare il modo di uscirne; e in questo mezzo consuma un tempo prezioso nell'occuparsi più delle persone che delle cose, mentre dovrebbe at-

tendere più a queste, che a quelle. Da ultimo, dopo dieci o quindici giorni, spesi nelle sue pratiche, egli compone un'Amministrazione, che spesso poco promette, perchè non è omogenea e perchè non ha in generale notevoli valori; onde un'intrinseca debolezza, la quale si rivela alle prime battaglie parlamentari e produce, in tempo non lontano, lo sfacelo parziale del Ministero.

E medesimamente c'è poca solidarietà tra i Ministri. Non sono tanto rare le discordie intestine, e quel ch'è più grave, le macchinazioni, colle quali l'uno cerca di scalzare l'altro. Talora le insidie non risparmiano nemmeno il Presidente. Altri cerca di fare quanto può di suo capo, anche per gli affari soggetti a deliberazioni collettive. La responsabilità degli errori si getta volentieri sulle spalle altrui. Di qui malumori, screzi i quali rallentano i legami tra i Ministri e ne indeboliscono l'opera. Se il Presidente rassegna l'ufficio, la regola è che tutti i suoi colleghi seguano senz'altro la sua sorte; eppure non manca chi s'ingegna di stare possibilmente coi successori.

Nè può aspettarsi che il Presidente del Consiglio sia in grado di mantenere, con fermezza, l'unità morale e politica del Gabinetto. Spesso noi lo vediamo, nel giro di pochi mesi, modificare il suo programma, adattandolo agli umori del Parlamento, ed anche dimenticarne una parte, se occorre, per cansare difficoltà parlamentari. Noi lo vediamo sa-

crificare ora un Ministro, ora un altro, per rendersi favorevole qualche frazione, o per contentare le vanità più pericolose. Così il Presidente opera egli stesso contro l'unità del Gabinetto, e un bel giorno finirà per disfarlo.

I Ministri, in quanto esercitano i diritti della Corona, nell'ordine legislativo, esecutivo e giudiziario, adempiono ad un ufficio strettamente costituzionale; in quanto stanno a capo della gerarchia amministrativa, e dirigono, ciascuno di essi, un dicastero, adempiono ad un ufficio amministrativo, ma che è altresì politico. Avvertasi anzitutto che v'ha dicasteri rigorosamente politici, come, ad esempio, quello dell'Interno, l'altro degli Affari Esteri. Inoltre è da notare che, anche nei dicasteri reputati principalmente tecnici, la politica entra per l'indirizzo delle rispettive amministrazioni: indirizzo che s'attiene naturalmente a quello generale del governo. E però se la ripartizione dei portafogli tra i vari Membri del Gabinetto, tenuto conto dell'attitudine tecnica di essi alla direzione dei dicasteri, loro affidata, giova non poco alla saldezza politica, e all'autorità morale del Ministero, la ripartizione fatta, senza badare a questo criterio, non può che recar danno all'omogeneità e al credito del Gabinetto. Ora non di rado accade che di un valente giurista, il quale starebbe bene al dicastero della Giustizia, si fa un Ministro di Agricoltura, di un ingegnere un Ministro degli Affari Esteri, di un amministratore

provetto un Ministro del Tesoro, e qualche avvocato s'improvvisa Ministro della Marina. C'è poi un portafoglio, al quale tutti si sentono adatti, ed è quello dell'Interno; come se bastasse essere Senatori, o Deputati per un portafoglio così rigorosamente politico; e non occorresse essere uomini d'alto valore per reggere l'amministrazione interna, con proprio onore, e con utilità della pubblica cosa. Le conseguenze di questo procedere sono facili a prevedersi. Il dicastero retto da chi non vi ha attitudine, cammina poco bene; il Ministro preposto ad esso sciupa la sua reputazione e il Gabinetto considerato, nel suo complesso, perde di forza e di autorità.

Non v'ha dunque, generalmente, nel Gabinetto italiano l'unanimità politica; nè la solidarietà voluta; nè un Presidente che mantenga fermamente l'unità del suo Ministero.

Non basta.

Il Presidente del Consiglio ha la direzione dei lavori parlamentari. Se questa direzione è ferma, vigorosa, provvida, i lavori procedono bene, ordinatamente, con onore delle due Camere legislative e con pubblica utilità. Se per contro essa è incerta, fiacca, poco avveduta, i lavori camminano con poco ordine, e con scarso o punto profitto. Perchè ogni cosa proceda bene, il capo del governo deve ricordare che il Parlamento non può sedere più di cinque o sei mesi dell'anno, comprese le vacanze inevitabili del natale e della pasqua. È adunque mestieri pro-

porzionare il lavoro legislativo ad esso periodo di tempo, e vigilare costantemente e rigorosamente che il lavoro prefisso si compia. Ma queste norme non sono menomamente osservate. Si presentano tanti disegni di legge da bastare, non ad una sessione ordinaria, ma a due o tre sessioni. Ogni Ministro, senza curarsi de'suoi colleghi, presenta, quante crede, proposte di legge; sovente, per aver l'aria di fare qualcosa, ma senza il serio proposito di farle discutere. Davanti a tanta mole di proposte, il Parlamento si smarrisce; non sa come raccapezzarsi, e dovendo attendere ad un'opera di non poco superiore alla durata d'una sessione, ne esamina molte, in fretta e furia, e nell'ultimo mese che precede le vacanze, le vota tumultuariamente, e a decine; tuttociò non giunge mai a compiere il suo lavoro, ed è costretto a differirne una parte importante alle sessioni avvenire. In questo mezzo il capo del governo lascia fare e lascia passare.

Ora qual'è la causa per cui, in generale, il Gabinetto italiano non ha le condizioni essenziali di una vigorosa e fruttuosa esistenza? Qual'è la causa per cui i lavori parlamentari, malgrado il lungo tempo che prendono, non corrispondono, non diciamo ad una grande, ma ad una comune aspettazione?

La causa sta nella mancanza di partiti parlamentari, con capi riconosciuti, con programmi proprii, e per conseguenza disciplinati.

Questo è il tarlo roditore delle nostre istituzioni.

È un sogno credere che tutti la pensino a un modo sulla cosa pubblica. Dalla diversità delle opinioni nascono, in libero governo, i partiti, e in governo assoluto le fazioni. In un regime di libertà le opinioni si possono esprimere liberamente, e prendono la veste di partiti legali, legittimi; i quali disputano, combattono, governano. Per contro, in un regime assoluto, la diversità delle opinioni, non potendo manifestarsi ed operare apertamente, “ si tra-  
“ duce „, scrive Cesare Balbo (1), “ in congiure, sette,  
“ società segrete, tumulti di palazzo, o di piazza,  
“ sommosse, sventure tutte e vere vergogne nazio-  
“ nali „. Come non è possibile impedire la diversità delle opinioni politiche, così non è possibile impedire il sorgere dei partiti, in paese ordinato a libertà; ma data anche la possibilità, non è bene, come s'è detto, perchè i partiti ci preservano dalle fazioni. Le dispute, i contrasti, le guerre delle idee e degli uomini politici, che le rappresentano, circa il governo dello Stato, quand'anche vi si mescoli, tanto o quanto, la passione, ed è cosa umana che essa vi abbia la sua parte, giovano, anzichè nuocere.

Un'Assemblea politica non cammina, se non è disciplinata, e non può essere disciplinata se non è ordinata in partiti chiari e distinti. Senza di essi, ad ogni discussione importante, ogni Membro del Parlamento cercherà di far prevalere le proprie opi-

---

(1) V. CESARE BALBO, Opera citata, pag. 289.

nioni. Onde una confusione che rende oltremodo malagevole qualsiasi lavoro legislativo. Ma con partiti costituiti, secondo un dato indirizzo, coloro che in generale la pensano ad un modo, stanno da un lato; e coloro, che la pensano ad un modo diverso, stanno dall'altro lato. Quindi è più facile l'intesa, rispettivamente, tra quelli; com'è più facile tra questi. Ma questo accordo non è possibile senza qualche transazione e qualche sacrificio delle proprie idee; tuttavia ognuno si piega volentieri, avendo un gran fine da conseguire; quelli di conservare il Ministero che è al potere, e il suo indirizzo; questi di mutare il Gabinetto e la sua politica. Inoltre, in ogni Assemblea, sorgono le occasioni di voti difficili, impopolari, che rendono esitanti i più forti d'animo e di convinzioni. Se ci sono partiti ordinati, il Deputato singolo trova in essi la forza necessaria per cimentarsi a voti pericolosi, a deliberazioni che possono decidere della sorte del paese, perchè sa che non è solo, perchè sa che molti de' suoi colleghi assumono la stessa responsabilità. "La costituzione dei partiti", dice il Burke, "dà stabilità alle opinioni varie, sottili, fuggevoli, rannodandole in modo duraturo a principj saldi e costanti".

Oltrechè le idee diverse e i partiti opposti che ne nascono, generano l'emulazione, e questa acuisce gl'ingegni; li sprona ad uno studio profondo delle cose; li incita a far meglio de' propri avversari. Se in questa gara vince l'Opposizione, essa potrà, di regola, salire al governo, e fare esperimento delle

sue opinioni, delle sue attitudini e delle sue forze. Se vince il governo, esso potrà far tesoro degli ammonimenti dell'Opposizione; cosicchè dal contrasto non può che derivare del bene.

Egli è certo che i governi di partito non sono senza i loro difetti e i loro inconvenienti. A forza di guardar le cose sotto un solo aspetto, quello delle proprie idee, c'è gran pericolo di prender l'abito di contraddire a tutte le idee degli avversari. Così si incorre in errori; si sta fermi e duri nel torto riconosciuto; si contende contro il vero. Inoltre s'è portati ad accarezzare, a favorire, ad esaltare i proprii amici, e a combattere e a deprimere, anche contro giustizia ed equità, gli avversari. Si rimprovera ancora al governo di parte il torto d'inasprire i dissensi e le gare tra coloro, che la pensano diversamente; laddove sarebbe cosa prudente e vantaggiosa che quelli e queste fossero, se non altro, meno acri. Ma questi difetti e questi inconvenienti, ed altri dei quali ho già detto, additando, nello stesso tempo, i rimedi, sono superati dai pregi inerenti al regime parlamentare, come ho dimostrato nel primo capo di questo libro.

In breve i partiti politici sono nei governi costituzionali, oltrechè inevitabili, necessari ed utili. Ma come si dividono essi? Ecco ciò che dice in proposito Cesare Balbo, il quale è forse lo scrittore più persuaso della necessità dei partiti in un governo parlamentare (1):

---

(1) V. Opera citata, pag. 296.



“ ..... Sono ora, in questa nostra civiltà cristiana,  
“ quasi tutta libera e progressiva oramai, due opi-  
“ nioni, due parti estreme, non più destinate a reg-  
“ gerla, nè a potervi; nè quasi più a contarvi: la  
“ parte non conservativa, ma retrograda, che vi vuol  
“ distruggere le vittorie adempiute dalla democrazia;  
“ e la parte grossamente progressiva, o rivoluzio-  
“ naria, che la vorrebbe spingere nelle vittorie, fino  
“ al sovvertimento non possibile e non desiderabile  
“ della presente società. E queste sono parti di so-  
“ gnatori amendue; parti che non possono trionfare  
“ oramai, se non per eccezione, in qualche angolo,  
“ per qualche giorno; parti poco numerose, insi-  
“ pienti ed impotenti, meno parti che fazioni; fa-  
“ zioni, a che non si vuol badare, se non quanto  
“ sia necessario per respingerle dalla patria, e scar-  
“ tarle da ogni teoria di politica generale e dura-  
“ tura. Il mondo presente, e più l'avvenire, sono di  
“ quelle parti che si trovano fra le due estreme, di  
“ quelle più o meno progressive, le quali formano  
“ una serie sola di uomini veggenti e professanti il  
“ progresso democratico, e servienti ad esso, qual  
“ meno, qual più via via: ondechè ciascuno vi si può  
“ chiamare progressivo relativamente a quelli che  
“ gli stanno addietro; conservativo relativamente a  
“ quelli che gli stanno innanzi. “ *On est toujours le*  
“ *Jacobin de quelqu'un* „, diceva quaranta anni fa  
“ Madama de Staël. Ma si può ora e si deve dir  
“ di più; ogni uomo è conservativo per gli uni, e

“ progressivo per gli altri: e viceversa, ogni uomo  
“ fa centro di sè stesso, e chiama troppo conserva-  
“ tivi o retrogradi i più lenti; troppo progressivi o  
“ rivoluzionari i più affrettati. Chi s'appone? Chi  
“ piglia il centro vero? Chi dà a ciascuno i giusti  
“ nomi? Una sola opinione, una sola parte, una  
“ sola divisione o suddivisione di esse, senza dubbio;  
“ perciocchè la verità è una, precisa, esatta, non  
“ ammette veri maggiori o minori, veri di qua o  
“ di là. Ma, confessiamolo pur tutti, qualunque sia  
“ il punto della serie in che noi ci siamo posti:  
“ questa serie è lunga, composta di termini innu-  
“ merevoli, indefiniti, difficili a discernere, difficilis-  
“ simi ad apprezzare; ondechè ogni uomo più sin-  
“ cero e più persuaso d'aver trovato egli il punto  
“ della verità, può e debbe ammettere che altri  
“ sieno sinceri e persuasi di trovarvisi essi „.

E più innanzi il nostro Autore osserva (1):

“ ..... Dicemmo virtù de' governi liberi in gene-  
“ rale far le fazioni diventar parti, virtù de' go-  
“ verni rappresentativi in particolare portar le parti  
“ dalla piazza alle Camere, od aule parlamentari.  
“ Ora diremo altra virtù di questi medesimi go-  
“ verni, ma più specialmente de' monarchici, ridurre  
“ quella serie così complicata di parti che accen-  
“ nammo, o qualunque altra, a minor numero, anzi  
“ al minor numero possibile, alle due sole, del Mi-

(1) V. Opera citata, pag. 299.

“ nistero e dell’Opposizione. Semplificazione ammi-  
“ rabile per vero dire, e che agevola ogni cosa nei  
“ paesi sufficientemente educati alla pratica rappre-  
“ sentativa. Abbianvisi pure le due parti perenni  
“ della conservazione e del progresso, con tutte le  
“ loro divisioni e suddivisioni; abbiansene altre che  
“ le attraversino, o s’incrocicchino tra esse; in qua-  
“ lunque modo, una sola tra tutte queste, o comunque  
“ composta di queste, può essere al potere governa-  
“ tivo, al Ministero; e l’altre poi s’accostano ad esso  
“ e fan parte con esso o s’accostano insieme al-  
“ l’incontro per fare opposizione. Così almeno, lo  
“ ripeto, ne’ paesi esperti; così in Inghilterra ed  
“ America, dove le parti minori o laterali usano co-  
“ stantemente aggiungersi all’una od all’altra delle  
“ due principali „.

La divisione accennata dal Balbo è la più gene-  
rale che si possa concepire; ma, scendendo ai casi  
particolari, notasi, è vero, che in tutti i partiti vi  
ha qualcosa, che più o meno li distingue dal lato  
della conservazione e del progresso, ma avvertesi  
pure che altre idee immediate, altre forze, altri fini  
hanno portato alla loro formazione, e li mantengono in vita.

Nel periodo della costituzione del regno d’Italia, dal 1861 al 1870, la liberazione di Venezia e di Roma, affermata capitale dello Stato, signoreggiavano tutte le menti e tutti i cuori. In questo intervallo abbiamo avuto la Destra e la Sinistra sto-

riche; l'una di fronte all'altra. La prima aveva la sua origine dal Conte di Cavour; la seconda da Giuseppe Garibaldi e dal partito d'azione. Queste divisioni, che vantavano una storia gloriosa, avevano la loro ragione d'essere in questo, che gli uni volevano andare innanzi, ma con prudenza non iscom-pagnata da ardimento, e gli altri, impazienti degli indugi, amavano procedere, con passo più affrettato, ed anche con audacia, al compimento dei destini d'Italia.

Unite Venezia e Roma al regno, il problema d'Italia, che dal 1861 al 1870, era stato principalmente politico, si convertì in problema precipuamente legislativo, finanziario ed economico. Appena occorre notare che anche nello spazio di tempo, decorso tra la proclamazione del Regno d'Italia e il plebiscito romano, governo e Parlamento dettero i loro pensieri e le loro cure all'ordinamento del nuovo Stato. Tuttavia essi non potevano e non poterono, colle imprese di Venezia e di Roma in mente, e compiendo l'una e l'altra, consacrare alla riforma della legislazione e dell'amministrazione del nuovo regno, tutte le loro forze; laddove, dopo condotte a termine le due imprese, potevano e dovevano dare tutta l'opera loro allo stabile assetto dello Stato, considerato in tutte le branche della legislazione e dell'amministrazione.

Col passaggio da un problema all'altro, i partiti storici erano finiti; tuttavia restavano nella Camera

partiti parlamentari, che seguirono a chiamarsi Destra e Sinistra, a significare due parti, quale più, quale meno progressiva.

Ai 18 marzo 1876 cadde la Destra, logoratasi in tanti anni di governo, e sottentrò la Sinistra. Ma passato un anno e mezzo, la Sinistra cominciò ad essere travagliata da discordie intestine, come abbiamo detto disopra; e così s'ebbero dal marzo 1876 al maggio 1883, in poco più di sette anni, otto Ministeri tutti della stessa parte. In maggio del 1883, il Depretis la ruppe colla Sinistra più spiccata, separandosi dallo Zanardelli e dal Baccarini, e volgendosi ai Centri ed anche verso la Destra: onde il Gabinetto misto dei 25 maggio di esso anno, composto d'uomini delle due parti, e d'uomini che stavano tra l'una e l'altra.

Queste Amministrazioni miste, alternandosi con Gabinetti di vera e propria coalizione, durarono più anni e continuano ancora di presente. Nulla a dire sulla loro composizione, semprechè rappresentino una unione, non solo di persone, ma soprattutto d'idee rispondenti ad una data condizione politica. S'inganna chi crede che non siano naturali e legittimi che i partiti storici. Questi, ripeto, sono generalmente finiti; e dove non hanno cessato dall'opera loro, come in Inghilterra, tuttavia si sono modificati col tempo, e non conservano più la stessa fisionomia.

Nella sua storia d'Inghilterra, il Macaulay così narra l'origine dei due grandi partiti, *tory* e *whig*:

“ Quel giorno in cui le Camere di nuovo si ra-  
“ dunarono (discorre del lungo Parlamento aduna-  
“ tosi di nuovo dopo alcune settimane di riposo)  
“ è una delle date più notevoli della storia inglese.  
“ Imperocchè da quel giorno presero ordinata forma  
“ i due grandi partiti, che d'allora in poi occupa-  
“ rono a vicenda il governo. In un certo senso può  
“ dirsi che esistevano anche prima, e allora solo di-  
“ vennero manifesti, anzi può dirsi che v'erano stati  
“ sempre, e sempre vi saranno. La differenza loro  
“ trae origine da differenze naturali di *tempera-*  
“ *mento*, d'*intelletto*, d'*interesse*; le quali non ver-  
“ ranno meno sinchè le menti umane non cessino  
“ dall'essere tirate in opposta parte dal compiaci-  
“ mento dell'abitudine, o dalla vaghezza della no-  
“ vità. Non solo in politica, ma in letteratura ed  
“ in arte, nelle scienze stesse, nella chirurgia, nella  
“ meccanica, nella nautica, perfino nella matema-  
“ tica se ne scorgono i segni. In ogni tempo vi fu-  
“ rono uomini che guardarono con affetto a tutto  
“ ciò che è antico, e anche dopo essere stati con-  
“ vinti della bontà ed utilità di una innovazione,  
“ non seppero risolversi ad accettarla che a mal in  
“ cuore. In ogni tempo vi furono uomini di vivide  
“ speranze, e di calda fantasia, che inoltrandosi ardi-  
“ tamente non tennero conto dei rischi e degli in-  
“ convenienti, che le innovazioni seco adducono, vo-  
“ lonterosi di chiamar progresso qualsiasi mutamento.  
“ Negli uni e negli altri v'ha una parte da appro-

“ vare; ma gli esemplari loro migliori si trovano  
“ non lungi dalla comune frontiera. Coloro che più  
“ si dilungano da quel mezzo, da una parte sono re-  
“ trivi e bacchettoni; dall'altra empirici spensierati  
“ o temerari „.

Le differenze naturali di *temperamento*, d' *intelletto* e d' *interesse* hanno, non c'è dubbio, non lieve influenza sul sorgere, sul costituirsi e sul conservarsi dei partiti, ma non bastano da sole a dare ragione del loro nascere e del loro mantenersi. Sono le nuove condizioni politiche, che hanno la maggiore efficacia nel creare i partiti; sono i fini imposti dalle pubbliche necessità; i mezzi, ai quali occorre appigliarsi per raggiungere la meta, che li fanno vivere.

Se guardasi soltanto alle cause addotte dall'insigne storico inglese, nessuno intende come, per citare un solo caso, un bel giorno, Roberto Peel sia stato condotto dalla forza delle cose, e da una grossa questione a mettersi a capo del partito riformatore, passando dal campo dei conservatori a quello dei liberali, e producendo, col suo nuovo atteggiamento, un profondo cambiamento nella composizione dei partiti storici inglesi.

A ogni modo sono, ai tempi nostri, naturali e legittimi i partiti che si vengono formando d'uomini, i quali, per l'addietro, militavano sotto diverse bandiere, e che, in un dato momento, trovandosi in faccia ad una nuova condizione politica, e concordando essi nel darne giudizio e nel modo di prov-

vedere, compongono insieme un'amministrazione, con idee e intendimenti determinati, in corrispondenza col mutato stato di cose.

La storia stessa del Parlamento subalpino registra l'unione del Cavour e del Rattazzi; la quale ebbe un'origine spontanea, perchè prodotta dalla condizione delle cose, ed ebbe mirabili effetti. Nacque da essa una Maggioranza parlamentare, disciplinata, coraggiosa e avveduta, la quale aiutò efficacemente i due Ministri nel riordinamento dello Stato, e abilitò soprattutto il Cavour a preparare, colle armi e colla diplomazia, la guerra del 1859, che fu il principio della risurrezione d'Italia.

Citerò un esempio inglese. Il *bill* dell'*Home-Rule* proposto dal Gladstone, e da lui sostenuto con dialettica ed eloquenza incomparabili, produsse una scissura nella parte liberale. Una frazione del partito liberale, col Chamberlain tra i primi, dissentendo assolutamente dal suo illustre capo sul governo proprio da accordarsi all'Irlanda, si schierò contro una proposta, la quale era di una gravità capitale per il Regno Unito. Da quel giorno il Chamberlain, con tutti i dissidenti, appellati unionisti, perchè volevano conservare l'unione effettiva coll'Irlanda, si trovarono d'accordo coi conservatori guidati dal Salisbury; i quali anch'essi s'erano recisamente opposti all'autonomia politica dell'Irlanda. Caduta, insieme col *bill*, la parte liberale, i dissidenti salirono al governo insieme coi conservatori, con un



programma imperialista: programma che, comunque giudicar si voglia, ebbe una larga attuazione, e che superò la prova terribile della guerra dell'Africa australe, col suffragio di una maggioranza non più veduta.

Ma i connubi, che da parecchi anni vediamo succedersi da noi, nella più parte dei casi, sono piuttosto di persone, che d'idee. Sono unioni d'uomini, i quali entrano in un'amministrazione comune, senza un fatto nuovo, che renda ragione del loro connubio; od almeno senza un indirizzo preciso corrispondente, e con intendimenti e fini determinati.

A questa prima maniera di connubi appartengono le varie Amministrazioni Depretis, nel secondo loro periodo, dai 29 maggio 1883 ai 4 aprile 1887. Le quali sono state unioni più d'uomini, che di programmi; unioni basate sulla fiducia personale nel Presidente del Consiglio. Parve, è vero, per un momento, che il Depretis, separandosi, sullo scorcio del maggio 1883, dalla Sinistra più netta, e piegandosi ai Centri, ed anche alla Destra, volesse tentare l'impresa del Cavour e del Rattazzi; ma, o non avesse questo disegno in mente, o non sapesse colorirlo, fatto è che non compose un'amministrazione, con programma in armonia, l'una e l'altro, col nuovo indirizzo, che accennava a seguire col *trasformismo*. Infatti, nella ricomposizione del 1883, come nelle ricomposizioni successive, fino all'ultima del 4 aprile 1887, egli andò oscillando dall'una all'altra parte,

senza un programma vero e proprio; tanto che ai 4 aprile del 1887, rifacendo, per l'ultima volta, la sua Amministrazione, chiamava a farne parte il Crispi e lo Zanardelli. Con quale criterio, con quale indirizzo? L'Amministrazione restava sempre mista e, quello che ha importanza, con un indirizzo incerto. D'altronde, solo per pochi mesi, egli poteva presiederla, essendo mancato ai vivi, ai 29 luglio di esso anno.

Abbiamo veduto Ministeri di coalizione. Queste unioni hanno ragione d'essere, temporaneamente, nei casi gravissimi della patria, i quali impongono ai partiti d'interrompere le loro gare, per provvedere, insieme, ai pericoli della cosa pubblica. Ma se i partiti collegati non modificano il loro modo di pensare, la loro lega non può che esser temporanea; cessato il pericolo del paese, l'unione non è più giustificata. Ora le coalizioni, che abbiamo veduto, sono apparse determinate, non da pubblici pericoli, e da idee determinate, ma dall'ambizione. I connubi sono stretti colla persuasione, per non dire colla presunzione, di saper fare meglio degli antecessori.

Talora c'è la ragione del connubio, e in virtù di essa nasce un Ministero, che ha un programma, intendimenti e fini precisi e determinati. Ma, dopo passati alcuni mesi, il programma si va restringendo, modificando, o ritardando nell'attuazione, a seconda degli umori del Parlamento, dell'attitudine dei Ministri all'amministrazione, alla quale sono

preposti, dell'accordo maggiore o minore che regna nel Consiglio, dell'abilità del capo del governo. Indarno il Presidente del Consiglio, all'Opposizione che talora gli ricorda le sue incertezze, le sue contraddizioni, in una parola lo sfacelo del suo programma, risponde fieramente che non mancherà alla sua fede, che mai verrà meno alle sue promesse, e inviterà i suoi avversari ad aspettare. La verità è che tutto quel complesso di dichiarazioni, colle quali nacque la nuova Amministrazione, in parte è svanito, come nebbia al vento, e in parte non ha probabilità di venire ad una conclusione pratica ed utile; e però non resterebbe che deporre il potere; ma in Italia i Ministri non vogliono intendere che bisogna saper rinunciare, a tempo, l'ufficio. Qualunque sia la causa, che abbia impedito ad un Gabinetto l'attuazione delle sue dichiarazioni e de' suoi propositi, se essa viene a mancare, non rimane che cedere il posto ad altri. Quanto crescerebbe la loro autorità e il loro credito se sapessero dire a tempo: " Il nostro  
" programma si è disfatto nelle nostre mani; senza  
" indagarne le cause; senza vedere quanta sia la  
" nostra responsabilità, e quanta quella del Parla-  
" mento, noi ci restringiamo a riconoscere lo stato  
" delle cose, e in questa condizione, crediamo nostro  
" dovere deporre il mandato avuto dalla Corona „.  
Così si procede nei paesi più rispettosi del regime parlamentare. Le esortazioni e i consigli degli amici, i pareri di uomini autorevoli, le ragioni di parte,

le adulazioni di chi vi ha il proprio utile, non debbono rimuovere da questo passo. Una maggioranza fittizia, artificiale, determinata da altri motivi che di fiducia vera e propria, non serve a nulla e non giustifica la deliberazione di restare al governo, con un programma fallito o mezzo fallito. Ad una sola condizione si può, nel caso del quale parliamo, restare al potere, a quella di appellarsi al paese; e ciò, sempre che l'occasione sia opportuna; la condizione delle cose in Parlamento consigli, giustifichi questo partito, e la Corona vi acconsenta.

E sorgono altresì Ministeri, che derivati da partiti confusi, rappresentano fedelmente la confusione nelle persone e nelle cose; che cominciano con promesse senza fine, di riforme d'ogni sorta, senza badare alla possibilità di effettuarle; senza nemmeno curarsi della contraddizione che ci può essere e che infatti c'è tra alcuna di esse; che, procedendo innanzi, mutano propositi secondo il mutare del vento, che vivono di ripieghi, e che di necessità sono destinati a perire nella confusione, nella quale sono nati.

Le quattro specie di Gabinetti, che abbiamo delineato, possono durare più o meno, secondo la maggiore o minore abilità del Presidente; secondo la maggiore o minore sua disposizione ad adattarsi a vivere un po' alla giornata, e secondo la maggiore o minor forza dell'Opposizione; ma non possono reggersi che con espedienti e transazioni; e la vita

loro non può essere molto lunga, nè molto ricca di opere utili.

L'idealità del regime parlamentare è che s'abbiano due sole parti; l'una al Ministero; l'altra all'Opposizione; due parti con vedute loro proprie e deliberate di vincere, o di cadere con la loro bandiera. A queste condizioni un Gabinetto può reggersi con forze proprie, e un'Opposizione può, quando che sia, salire al governo. I due partiti avranno le loro gradazioni; sia la Maggioranza, sia l'Opposizione comprenderanno le diverse tinte, proprie di ciascuna di esse. Queste gradazioni non debbono confondersi colle suddivisioni, che hanno vita loro; che ora chiamansi comunemente gruppi e sotto-gruppi; e che guastano molto in una Camera; ma ordinandosi e distinguendosi il grosso dell'Assemblea in due parti, le suddivisioni verranno, se non tutte, quasi tutte, eliminandosi; e ciò tanto più se a questo fine sapranno adoperarsi i capiparte, con sagacia, con fermezza e con autorità.

Senza questa divisione in partiti determinati e la possibilità del loro avvicinarsi al potere, la Camera non è in grado di designare, con precisione, alla Corona il futuro Presidente del Consiglio; il Re avrà una larga libertà di scelta; e in molti casi gli sarà malagevole lo scegliere bene.

Ora come possono logicamente dividersi i costituzionali in due parti politiche?

C'è chi vuole distinguerli in liberali e in conserva-

tori. Questa divisione è troppo generica, e d'altronde è arbitraria, perchè, nel Parlamento italiano, non v'ha conservatori propriamente detti.

Altri prende le mosse dal pensiero del miglioramento economico delle classi inferiori, e in generale dal miglioramento economico, largamente inteso, di tutte le classi, il quale sorvola attualmente ad ogni cosa. Chi così la pensa divide i costituzionali in liberali e in democratici.

I liberali, si osserva, opinano che la libertà basta a sè stessa; che i mali dei quali ci lagniamo sono temporanei; e per parlar solo della questione economica, si nota che una naturale armonia v'ha tra capitale e lavoro, tra popolazione e produzione. Possono sorgere conflitti nei momenti di trasformazione industriale; ma questi contrasti non durano a lungo; tutti gli interessi sono solidali; e questa solidarietà compone da sè ogni conflitto. Se per contro lo Stato interviene; se presume di regolare le cose a modo suo; si opera contro natura e si è causa di mali maggiori.

Per contro i democratici, si seguita a dire, negano che l'interesse privato sia sempre conforme all'interesse pubblico; che l'uomo vegga ognora il meglio e lo segua rettamente. E reputano che lo Stato non ha solo l'ufficio negativo di provvedere alla sicurezza interna ed esterna e di mantenere salvo ed integro il diritto, ma credono che abbia altresì l'ufficio positivo di compiere e d'integrare la

libera azione dell'individuo e delle Associazioni private, quando è deficiente.

Ora questa divisione dei costituzionali in liberali e democratici, nel senso che ho detto, non è neppur possibile perchè i costituzionali sono tutti favorevoli all'intervento dello Stato in sussidio dell'opera privata, ove questa non basti, per i miglioramenti desiderati.

C'è un divario fra i costituzionali in proposito; ma questo divario, per il quale potrebbero ordinarsi in partiti distinti, non è di principii, bensì di modalità e di limiti, come dirò più innanzi.

Innanzi tratto occorre avvertire che anche i socialisti, anzi essi per i primi, invocano l'intervento dello Stato, ma con questa differenza capitale, di fronte ai costituzionali, che i socialisti vogliono uno Stato onnipotente, che distribuisca uffici, premi, ricchezza tra i cittadini, e ogni cosa governi a sua volontà. La dottrina collettivista dei nostri giorni, non è molto diversa da quella sostenuta e predicata dagli utopisti di altri tempi; i quali sognavano il pareggiamento di tutte le classi sociali, come non sono lontani dal sognarla gli odierni socialisti.

Gli antichi utopisti, dovunque tentarono le loro prove, fallirono miseramente. Furono tentativi di poca entità e di breve durata. Nè potevano riuscire, poichè contrastavano radicalmente colla disuguaglianza di intelletti, di forze, d'inclinazioni, che è

tra gli uomini, e che nessuna presunzione o superbia di novatori potrà mai cancellare.

Il collettivismo, il quale consiste nel porre in società la proprietà e il lavoro, nella consociazione di tutte le sostanze e della produzione, è anch'esso così contrario alla natura umana, che non vedesi come possa avere mai un vero principio di esecuzione, se questa non viene imposta colla violenza. Ma la violenza non dura a lungo, e meno che mai durerebbe in questo caso. È impossibile che gli uomini, finchè sono uomini, si rassegnino ad un'ubbidienza, ad una servitù, ad una tirannide di tal fatta. Il nuovo ordinamento avrebbe appena cominciato ad operare, che già la rivoluzione batterebbe alle porte per distruggerlo; nè essa cesserebbe, finchè non lo avesse distrutto.

All'opposto la dottrina dei liberali, dei costituzionali è opportuna, provvida ed efficace, restringendosi " alla missione di alta tutela e di educazione „ che la bella mente del Romagnosi attribuisce allo Stato.

Abbiamo dunque una prima divisione, e questa è profonda e insormontabile, tra costituzionali e socialisti. Vediamo ora se possa esservi tra i costituzionali una divisione, non di principii, ma di modalità e di limiti, sull'intervento sussidiario dello Stato.

La legislazione sociale, tributaria, economica e amministrativa è molto complessa e racchiude problemi formidabili. Cominciando dalle leggi, che di-



cono sociali, nasce la domanda: in quali confini vogliono circoscrivere? Come definire e regolare i rapporti tra capitale e lavoro (contratto di lavoro, contratto agrario, ecc.)? Come comporne i conflitti (probi-viri, collegi arbitrali: se l'arbitramento debba o no essere obbligatorio, ecc.)? Quali i criterî dell'assistenza alle classi laboriose (infortuni sul lavoro, durata giornaliera del lavoro, riposo settimanale o festivo, lavoro delle donne e dei fanciulli, case popolari, istituti di previdenza, per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, ecc.)? Queste riforme sociali e parecchie altre, che per brevità ometto, sono ricche di grosse questioni giuridiche e finanziarie, ed aprono l'adito a diverse opinioni e ad alte discussioni tra i costituzionali. Così, in ordine all'agricoltura, i tributi locali, la conversione del debito ipotecario, il credito agrario, l'igiene, ecc. Eccovi tanti temi di non lieve momento e tante fonti di gravi dibattiti.

Rispetto alla legislazione tributaria, si può disputare e infatti si disputa tra i costituzionali, se sia conveniente e opportuno riformarla dalle fondamenta, o ritoccarla semplicemente qua e là; poichè molti pensano che una riforma capitale non sia possibile o per lo meno non sia prudente, se non è preceduta dalla conversione della rendita, la quale deve dare al tesoro un così ragguardevole sollievo da poter effettuare essa riforma, con animo tranquillo. Ma dato che si voglia, fin d'ora, una riforma dalle radici, si chiede se debbasi essa informare alle im-

poste dirette o alle indirette, o piuttosto a queste, od a quelle. Aggiungasi che la riforma tributaria implica il problema della finanza locale; e qui si tratta di vedere se il comune e la provincia debbono avere una finanza propria, distinta da quella dello Stato, oppure se debba prevalere il metodo opposto. Scelta la via della riforma tributaria, è mestieri determinarne le basi, col fine d'instaurare un ordinamento più razionale, più equo e meno gravoso per i contribuenti.

E passando alle riforme strettamente economiche, si affacciano subito alla mente l'ordinamento delle ferrovie e del loro esercizio, il quale può essere governativo o privato; i provvedimenti speciali per il Mezzogiorno; i trattati di commercio, e in breve tutta quella serie di miglioramenti che lo Stato può promuovere, aiutando l'opera privata. E da ultimo non c'è nulla da innovare negli ordini amministrativi? Deve continuare il presente mostruoso accentramento, che tarpa le ali alle libertà locali; che attribuisce allo Stato pubblici servizi, i quali potrebbero più utilmente essere affidati alle provincie e a consorzi interprovinciali; che fa perdere ai Ministri un tempo prezioso, accentrando nelle loro mani gli affari più minuti e che mette a dura prova la pazienza delle popolazioni, le quali vedono ritardate tutte le risoluzioni dei loro affari?

Ognuno scorge quali importanti questioni si contengono nelle riforme, che abbiamo accennato e come

i costituzionali possano dissentire, e dissentano sul modo di attuarle, e sui limiti nei quali debbono essere circoscritte.

È inoltre da notare che, pur tenuto conto delle necessità storiche delle nazioni, le quali variano col tempo, non si può dare, in un giorno, fondo all'universo, in materia di legislazione. Occorre cominciare dai provvedimenti, che più premono, per venire a quelli che meno incalzano, procedendo risolutamente nella via delle riforme, con concetti chiari e netti.

Laonde, se i nostri uomini politici, seguendo l'esempio inglese, usassero portare, davanti al paese, le questioni più urgenti, e dicessero intorno ad esse il loro modo di pensare, farebbero opera utilissima ad un ordinamento logico dei partiti. Da un lato si schiererebbero coloro che la pensano ad un modo; dall'altro coloro che la pensano diversamente, circa i criteri direttivi delle varie riforme. Così cesserebbe la confusione di cose e di persone che regna presentemente. S'avrebbero due partiti, con qualche gradazione, punto nociva alla loro unità, e devoti, l'uno e l'altro, alle patrie libertà.

Il Bonghi diceva nell'ottobre 1877 a' suoi elettori: " I partiti sono al governo d'un popolo libero  
" ciò che le ruote da una parte, e le forze d'attrito  
" dall'altra, sono ad un carro. Senza quelle non  
" cammina; senza queste non ha celerità sicura e  
" regolata. Fanno da ruote al governo i partiti che

“ consentono con esso; da attrito quelli che ne dissentono „. Queste sono verità ovvie che non accade chiarire, e tanto meno dimostrare. Nè i partiti possono e debbono essere immobili. Anzitutto essi cessano, conseguendo il fine principalissimo, che proponevano a sè stessi nel costituirsi. In secondo luogo sono soggetti a mutarsi coi nuovi bisogni e colle nuove idee, che col tempo si maturano. I partiti creati a capriccio, o secondo concetti astratti, non hanno ragione d'essere. Essi possono e debbono nascere dalle mutevoli condizioni politiche di uno Stato, da' suoi precipui interessi, dalle grosse questioni che, in un dato momento, primeggiano, dal diverso modo di sentire e di volere dei rappresentanti del paese, dalla loro operosità e attitudine a comporsi, secondo le loro opinioni, ad unità di animi, e secondo l'abilità dei loro maggiori uomini.

Senza partiti parlamentari, con idee e fini determinati, si hanno, e anzi sovrabbondano, come avviene nella Camera italiana, le divisioni e suddivisioni, più personali che politiche, e i gruppi regionali. Così non può comporsi mai un Gabinetto che abbia una forza tale da poter resistere a lungo alla direzione dello Stato. E però Ministeri deboli che si succedono rapidamente, gli uni agli altri, con scapito delle franchigie parlamentari e con detrimento della cosa pubblica.

Delle presenti condizioni della Camera e del Ministero italiano deve pur rispondere il paese.

Chi fa la Camera sono gli elettori; e poichè il suffragio, da noi, è così esteso che abbraccia tutte le classi sociali, può dirsi che essa è fatta da tutta la nazione. Adunque, in generale, dipende dal paese la composizione buona o cattiva dell'Assemblea popolare; da esso dipende l'avere una Camera operosa, sollecita del pubblico interesse, atta a trattare i pubblici affari; e, in una parola, degna dell'alto suo mandato; oppure una Camera che sia l'opposto di tutte queste qualità.

Non basta.

La Camera è parte grandissima nella composizione del Ministero, come quella che addita al Principe gli uomini di sua fiducia; coloro che reputa i più adatti a tenere le redini del governo; e di regola il Sovrano s'attiene a questa designazione, massime quando essa è chiara e netta. E però sta nell'Assemblea elettiva, almeno in grandissima parte, la formazione del Ministero, la sua costituzione, forte, o debole, uguale, od inferiore alle pubbliche necessità.

Ma è giustizia ricordare che l'ingerenza governativa nelle elezioni, e la corruzione elettorale turbano la sincerità del voto, e in conseguenza, guastano la composizione della Camera e, indirettamente, quella del Ministero; il che scema la responsabilità degli elettori.

Ma se è cosa giusta tenere conto dei due elementi perturbatori delle elezioni, dei quali ho fatto

cenno, per potere pesare, con equa lance, la ragione e il torto degli elettori, è pur vero che essi, in generale, non riagiscono abbastanza, contro le offese alla libertà, e alla schiettezza del voto. A nulla giova, ad elezioni compiute, lagnarsi altamente dei brogli, delle violenze del governo o de' suoi agenti, del traffico dei voti. E tanto meno giova, che anzi fa grave danno, il lasciarsi facilmente sopraffare dalle soverchierie alte e basse, il cedere poco meno che le armi a mezzo combattimento, o lo starsene sdegnosi in disparte. Se molti elettori avessero più animo, più amore alle pubbliche libertà; se adempissero, virilmente, ai loro doveri; se denunciassero, coraggiosamente, pubblicamente, all'Autorità giudiziaria, gli atti di potere, di corruzione, che venissero accertando; se sapessero raccogliere tutte le loro forze e dirigerle, con vigore, essi vincerebbero parecchie battaglie, che ora perdono, per poca virtù di resistenza, per fiacca direzione e per ingiustificati scoraggiamenti.

E medesimamente gli elettori commettono un grave errore ponendo ben poca mente alla condotta politica dei loro rappresentanti. I quali, come ho detto sopra, propendono a non parlarne mai; a non intrattenere i loro elettori sulle cose di Stato; a non trattare pubblicamente, davanti al corpo elettorale, delle questioni più importanti e più urgenti. Ma se i Deputati hanno in Italia questa spiccata tendenza, gli elettori possono correggere questo bia-

simevole costume, eccitandoli a dire, pubblicamente, dei modi da essi tenuti in Parlamento, dei loro voti, e della cosa pubblica. A questi eccitamenti i Deputati non potrebbero non arrendersi; e così elettori e rappresentanti verrebbero a conoscersi meglio tra di loro, e a giudicarsi a vicenda, facendo luogo ad una vita politica sana e robusta; la quale ora manca del tutto; e questa mancanza è causa di errori di elettori, di Deputati e di Ministri, e di non lieve danno alla patria.

V'ha altri, che atteggiandosi a scettico, per il modo con cui procede il governo parlamentare, non esercita il proprio diritto elettorale; e non s'accorge che, di questo andamento di cose, è in colpa anch'esso. In vero lo scetticismo, priva il paese di forze preziose, scoraggia i volonterosi, lascia più libero il campo ai faccendieri e ai mestatori e naturalmente nuoce non poco all'efficacia delle nostre istituzioni.

Un'educazione, quale l'abbiamo adombrata più sopra, e qualche ritocco nell'istruzione media e superiore potrebbero correggere questi costumi. Della prima parmi avere detto quanto basta. Rispetto all'insegnamento medio, aggiungerò che convengo nell'opinione di coloro i quali vogliono un indirizzo più moderno negli studi liceali; cioè facoltativo il greco; un po' meno di storia antica e un po' più di storia moderna; alquanto ristretto lo studio delle matematiche, della fisica e della chimica; e intro-

dotti i rudimenti del diritto civile, commerciale, amministrativo e costituzionale. Così il giovane uscirebbe dal liceo con qualche cognizione, come osserva il Vidari, di ciò che sono, giuridicamente, la famiglia, il comune, la provincia, lo Stato, il Principe, il Parlamento, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, i Tribunali, le Corti d'Appello, di Cassazione, e per farla breve, i principali istituti dell'uomo e del cittadino. Queste nozioni, istillate nella sua mente, in un'età già tale da poterle apprendere, con profitto, gli farebbero porre amore, fino dall'adolescenza, alle franchigie costituzionali, e alla cosa pubblica. Oltrechè esse sarebbero altrettanti legami fra il giovane e gli ordini dello Stato, che difficilmente si spezzerebbero, nel corso della sua vita, perchè i primi stretti da esso, e però più forti e più duraturi. Aggiungasi che si tratta di studi utilissimi, a ciascuno, nella pratica comune.

Quanto all'istruzione superiore, restringendomi, come è naturale, a parlare degli studi della facoltà di giurisprudenza, io mi accosto altresì a chi pensa che un po' meno di diritto romano e di storia del diritto italiano, e assai più di diritto civile, commerciale, amministrativo e costituzionale, gioverebbero, anzichè nuocere. Che anzi v'ha chi propone la fondazione di una vera e propria facoltà politica amministrativa, osservando che gli studi meramente giuridici tenero e tengono tuttavia il campo; ed è naturale in quanto che offrono agli studiosi una carriera rapida



e lucrosa, quella dell'avvocato. Se non che il progresso degli studi rese manifesto che il diritto privato non era che una parte del diritto generale, e quindi le facoltà giuridiche si arricchirono di cattedre di diritto pubblico, costituzionale, e internazionale. Talvolta anche vi si unì quella di diritto amministrativo e di economia, ma quasi accessorie e di complemento. Ora ciò non basta, e se l'amministrazione dev'essere esercitata da uomini esperti, uopo è che vi sia un corso di studi destinato a formarli. Laonde, mentre le cattedre, accennate sopra, sarebbero comuni ad entrambi gli insegnamenti, ve ne sarebbero altre speciali alla facoltà giuridica od alla facoltà politica amministrativa; queste si dovrebbero bipartire come due rami da un tronco ed avrebbero alla fine propri esami e diplomi.

A ogni modo, o una facoltà sola, con restrizioni degli insegnamenti che ho detto testè, ed allargamento di quelli che s'attengono al diritto civile e commerciale, alle discipline politiche ed amministrative; oppure due facoltà con corsi comuni e speciali.

Queste riforme potrebbero preparare alla patria cittadini operosi e virtuosi: onde un corpo elettorale, Camere e Ministeri, più corrispondenti al pubblico desiderio, e ai bisogni d'Italia.



## CAPITOLO V.

## La Giustizia e l'Amministrazione.

Ho detto di sopra che la Maggioranza parlamentare è portata dalla sua natura ad ingerirsi nella giustizia e nell'amministrazione, e che, ove riesca ad invadere l'una o l'altra, non può che guastarle e corromperle. Ed ora aggiungo che questa tendenza è propria, non solo del partito ch'è al governo, considerato nel suo complesso, ma ancora dei singoli suoi componenti. Da ultimo avverto che la stessa inclinazione è nella Minoranza e ne' suoi Membri, sebbene quella e questi possano, a gran pezza, meno. Onde la necessità di guarentigie efficaci, le quali mettano in salvo l'indipendenza della Magistratura e difendano altresì l'amministrazione dalle pestifere ingerenze politiche.

Comincio dalla giustizia.

L'inalterabilità è stata sempre tenuta la principale delle franchigie della Magistratura. Lo Statuto

dichiara inamovibili i *Giudici dopo tre anni d'esercizio*, ad eccezione di quelli di *Mandamento*, i quali ora chiamansi Pretori, e tace del Pubblico Ministero; cosicchè gli uni e l'altro non hanno la prerogativa, della quale parliamo. Inoltre s'è disputato e ancora si disputa se l'inamovibilità sancita dallo Statuto comprenda solo il *grado*, od anche la *sede*.

Tre anni dopo promulgato lo Statuto, una legge, che dal proponente prese il nome di legge Siccardi, reputò che l'inamovibilità comprendesse non solo il *grado*, ma ancora la *sede*, e dispose, all'art. 1°, che i Giudici inamovibili non potessero essere tramutati, senza il loro consenso, tranne nel caso in cui essi non fossero in grado di *amministrare convenientemente la giustizia nel luogo della loro residenza*. In questo solo caso, ove non consentissero al trasferimento, la Corte di Cassazione avrebbe dichiarato se dovesse farvisi luogo.

Ma la legge sull'ordinamento giudiziario pubblicata nel 1859, in virtù de' pieni poteri, non ammise che l'inamovibilità dal grado. Così fece l'ordinamento successivo del 1865; secondo il quale i Magistrati inamovibili non potevano essere privati del *grado*, nè sospesi, nè posti, senza il loro consenso, in disponibilità, in aspettativa, od a riposo, anche con pensione, se non nei casi preveduti dalla legge, e colle forme da essa prescritte; ma quanto alla *sede* era lasciata piena facoltà al Ministro Guardasigilli di tramutare, per l'*utilità del servizio*, i Magi-

strati inamovibili, con parità di grado e di stipendio. Il che era contrario allo Statuto, come quello che non distingue tra il *grado* e la *sede*, e dichiara indistintamente inamovibili i Magistrati giudicanti, purchè abbiano tre anni d'esercizio, ad eccezione dei Giudici di Mandamento: principio, che trovasi altresì consacrato in tutte le legislazioni europee. E per verità se i trasferimenti dei Magistrati inamovibili sono rimessi nell'arbitrio ministeriale, l'indipendenza della Magistratura corre gravissimi pericoli.

Ove basti l'avversione d'un Ministro, o d'un uomo politico, o il desiderio di favorire altri, perchè un Magistrato inamovibile possa essere mandato, da un capo all'altro d'Italia, senza il suo consenso, con grave offesa delle sue consuetudini, dei suoi affetti, de' suoi interessi, della sua dignità, è evidente che la stessa inamovibilità dal *grado* è una vana parola.

Aggiungasi che può averne altresì irreparabile danno qualcosa di più alto delle persone, cioè la stessa giustizia. Come già fu osservato, un Ministro abusando, all'eccesso, della sua facoltà illimitata, per ciò che concerne i trasferimenti dei Magistrati, potrebbe comporre Corti, o Tribunali, a favore od o nocimento altrui, per fine privato o politico; ch'è tutto ciò che può concepirsi di peggio.

Ma non passò gran tempo senza che si sentisse la necessità di accompagnare di guarentigie i tramutamenti d'ufficio, le nomine e le promozioni, dalle

quali dipende, non meno che dai primi, la sorte della Magistratura giudicante. Di qui il r. decreto dei 3 ottobre 1873, autore il Vigliani, il quale disponeva che le nomine, le promozioni e i tramutamenti dei Consiglieri di Corte e dei Giudici di Tribunale dovessero essere preceduti dalle proposte di una Commissione scelta nella Magistratura d'ogni distretto giudiziario. Trattandosi di trasferimento di Magistrato inamovibile, senza il suo consenso, esso Magistrato doveva essere sentito, di persona, o per iscritto, sui motivi del provvedimento. Oltrechè, ove il tramutamento riguardasse un Presidente di Sezione o un Consigliere d'Appello, s'intende inamovibile, e da trasferirsi senza il suo consenso, occorreva il parere della sezione civile della Corte di Cassazione. E nel caso di un Consigliere di Cassazione, era necessario l'avviso dell'intera Corte, alla quale egli apparteneva.

Il decreto Vigliani segnava la prima orma nella serie dei provvedimenti intesi a difendere l'indipendenza della Magistratura. Ma aveva un grave difetto ed era di circoscrivere proposte e pareri al distretto d'ogni Corte, spezzando la Magistratura in altrettanti corpi regionali, i quali avrebbero provveduto al loro servizio giudiziario, senza darsi pensiero, e non potevano fare altrimenti, degli interessi generali di tutta la Magistratura, e dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia il decreto Vigliani come primo passo, e fatto nei primordi del regno, aveva una notevole importanza.

Ma questo provvedimento fu revocato nel 1879 dal Ministro Taiani, il quale credette necessaria la revoca per il retto e celere andamento dell'amministrazione giudiziaria, e per l'unificazione della Magistratura. A questo fine occorreva, secondo lui, piena balia al potere esecutivo in fatto di nomine, di promozioni e di trasferimenti; così si ritornò all'arbitrio ministeriale illimitato.

Per buona ventura questo stato di cose durò poco.

Con più larghe vedute, il Ministro Villa istituì nel 1880 una Commissione consultiva presso il Ministero di Grazia e Giustizia, composta di quattro Consiglieri e di un funzionario della Corte di Cassazione di Roma, eletti, nel gennaio d'ogni anno, da essa Corte, in assemblea generale, e presieduti dal Ministro, coi poteri, su per giù, conformi a quelli delle Commissioni distrettuali create dal Vigliani. Così ad ogni Commissione per ogni Corte d'Appello era sostituita una Commissione unica, centrale, senza carattere regionale, e composta di Consiglieri inamovibili di un supremo Collegio giudiziario. Onde un miglioramento rispetto al decreto Vigliani. E il Pessina nel 1884 confermò la Commissione consultiva del Villa, statuendo che il Presidente fosse eletto dalla Commissione tra i suoi componenti; il che la rese più indipendente.

Seguirono la legge 8 giugno e il regolamento 10 novembre 1890. L'una e l'altro ribadirono l'isti-

tuzione della Commissione consultiva; ne ritoccarono la composizione; ne allargarono le attribuzioni, e le dettero altresì la facoltà di esprimere il suo avviso sulla promovibilità dei Pretori, e sulle nomine e sulle promozioni dei funzionari del Pubblico Ministero.

Questo lo stato delle cose sino al 1890. Parlerò più oltre dei provvedimenti successivi; ma restringendomi per ora a quelli già accennati, può sorgere questa domanda: la Commissione consultiva, istituita nel 1880, confermata nel 1884 e nel 1890, poteva essere, ed è stata un freno efficace all'arbitrio ministeriale ed alle inframmettenze politiche nell'amministrazione giudiziaria? La risposta è ovvia. Sarebbe un'esagerazione affermare che la riforma non abbia avuto un benefico effetto, ma sarebbe altresì un'esagerazione sostenere che lo abbia avuto tale da affidare pienamente sulle sorti dell'Ordine giudiziario.

Anzitutto i Pretori continuarono ad essere amovibili; lo stesso dicasi dei rappresentanti del Pubblico Ministero. Il che poteva intendersi di quelli, ma non di questi. L'ordinamento giudiziario del 1865, coerente all'erroneo suo concetto, che il Pubblico Ministero sia il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria, mentre non dev'essere che il rappresentante della società e della legge, voleva libertà nella scelta dei funzionari in discorso, e permetteva di prenderli anche fuori della Magistratura; graduatoria spe-

ziale; vietato il passaggio dall'una all'altra carriera, e via dicendo; laddove la legge degli 8 giugno 1890, unificava le due carriere: e però reclutamento comune, mercè unici concorsi; passaggio dall'una all'altra; uguaglianza e promiscuità di stipendi, di graduatoria e di promozioni. Il che logicamente conduceva a dichiarare inamovibile il Pubblico Ministero, alla pari della Magistratura giudicante; ma questo passo non fu fatto. Per la qual cosa, il parere d'una Commissione di Magistrati sulla semplice promovibilità dei Pretori, e sulle promozioni e i tramutamenti della Magistratura requirente, era qualcosa, ma non poteva avere un grande effetto.

Quanto alla Magistratura inamovibile, i decreti del 1880, del 1884 e del 1890 allargavano e rinvigorivano le guarentigie stabilite dal decreto Vigliani, ma non oltrepassavano, in sostanza, i limiti naturali d'un Corpo consultivo.

Dopo il 1890 comincia una triste storia di processi di banche, nei quali le ingerenze politiche, tentate, od effettuate, dirette od indirette, furono così palesi da offendere gravemente la coscienza pubblica.

Il processo della Banca Romana svelò errori e colpe. Il modo con cui fu condotto; l'assoluzione degli accusati; l'inchiesta dei Sette; la relazione della Commissione nominata per indagare le responsabilità dei funzionari, che istruirono il procedimento, o dovevano dirigerlo e vigilarne i modi; e per ul-



timo la relazione dei Cinque sul plico, destarono i maggiori sospetti in un paese già così facile alla diffidenza. La voluttà dello scandalo invase tutto e tutti. I partiti parlamentari si accesero, e, perduto ogni ritegno, si dilaniarono a vicenda. E, conseguenza naturale, l'autorità della Camera ebbe una sanguinosa ferita, e la giustizia fu gravemente sospettata di parzialità. Parve che i sospetti avessero tale fondamento di verità, che un alto Magistrato, il quale era stato, in quel tempo, per pochi mesi, Ministro Guardasigilli, alla domanda che cosa fosse l'Autorità giudiziaria, rispose: " Un punto interrogativo „.

Ma in Italia si accolgono, con molta facilità, le accuse, e con facilità uguale esse si dimenticano. E però era da credersi che, nel giro di pochi anni, la ferita della Camera, per i fatti della Banca Romana, sarebbesi rimarginata, e i dubbî sulla Magistratura sarebbero poco meno che cessati, se non sorvenivano, posteriormente, altri processi men gravi, ma con apparenze politiche, i quali mantennero viva la memoria di quel periodo doloroso.

Il processo di Luigi Favilla, direttore della succursale del Banco di Napoli, a Bologna, iniziato al cadere del 1896, ebbe lunghe, varie, e non belle vicende. L'invio d'un altro Giudice istruttore a Bologna, nella persona del Balestri, appena apertosi il processo; la delegazione a lui dell'istruttoria: il telegramma di questo nuovo Giudice istruttore, col quale egli pregava il suo collega di Napoli, anche

per *ottemperare agli ordini superiori*, di significargli se il mandato di comparizione fosse stato notificato al Crispi: la comunicazione al Favilla d'una lettera di sua moglie, che si lagnava d'una scortese accoglienza dell'ex-capo del governo, dopo la quale il Favilla si fece di lui accusatore, mentre per l'addietro aveva tenuto modi diversi, fecero nascere il sospetto d'ingerenze politiche. Gran rumore ne menarono gli amici del Crispi a Bologna, e riagirono; e così il processo prese sempre più le sembianze, che non doveva avere. La Commissione d'inchiesta parlamentare reputò che forse c'era stato *zelo straordinario di sorveglianza da parte del Guardasigilli*; ma escluse ogni intenzione meno corretta; ammise che s'era esagerato *in precauzioni e in sollecitudine nella condotta tecnica della istruttoria*; ciò coll'intento di provvedere colla *necessaria diligenza ad un processo d'importanza e di complicazione eccezionale*; e concluse che non c'era stato il proposito, da parte di nessuno, di creare un processo politico. Noi ci siamo inchinati al verdetto della Commissione d'inchiesta, composta di egregi uomini, ma non sappiamo se l'opinione pubblica ne sia rimasta così persuasa, da acquietarsi interamente ad essa. Le apparenze d'intromissioni, non guardiamo da che parte, erano state assai gravi, e ad esse il pubblico dà credito quanto alla realtà. D'altra parte la sottrazione di documenti, avvenuta nel lungo periodo del processo, non poteva e non potè di certo tranquillare gli animi dubbiosi.

Il processo Luraghi, il quale si svolse a Como, sottosopra, nel tempo di quello del Favilla a Bologna, non andò esente da sospetti, poichè v'era di mezzo, tra gli accusati, un uomo che aveva appartenuto al Parlamento, con ragguardevoli amicizie politiche, e perchè, anche in questo caso, avveniva la sottrazione di documenti del processo.

Che più? Il processo dei fratelli Bingen, banchieri residenti in Genova, accusati di bancarotta fraudolenta, e prosciolti dalla Corte d'Assise di Casal Monferrato, con verdetto dei 12 aprile 1897, non poteva e non doveva avere apparenze politiche, poichè gli accusati non erano italiani, e non s'erano mai ingeriti di politica; tuttavia le fasi del procedimento erano state tali da indurre, non sappiamo con quanta ragione, il sospetto di indebite influenze esercitate nel lungo periodo dell'istruttoria. Basta leggere i giornali del tempo per farsi persuasi della verità di quanto noi affermiamo.

Chiuderò questa incresciosa rassegna con lo scandaloso processo Cassibile, svoltosi due anni fa, a Messina, nel quale è stato persino preso qualche Magistrato, e sono venuti in luce gravi tentativi di invasione della giustizia.

Nè i sospetti, o le apparenze, delle quali discorriamo, si restringono alla giustizia penale, ma si estendono altresì alla civile. Ad esempio, nelle cause, di gran momento, di appaltatori e di imprenditori di pubblici lavori, contro lo Stato, il pubblico diffi-

dente nota che vincono più spesso quelli che questo; così negli arbitramenti; il che succede, anche con più frequenza, quando gli appaltatori e gl'imprenditori sono assistiti da valenti avvocati, i quali vanno per la maggiore tra gli uomini politici, e sono stati, o possono essere domani Ministri Guardasigilli. Sarebbe temerità, anzi ingiuria supporre, che essi esercitino influenze illecite, e che i Magistrati giudicanti cedano loro. Il fatto può avere, e crediamo che abbia, altre e legittime ragioni. In questi casi, il buon diritto starà piuttosto dal lato dei privati, anzichè del pubblico erario. I privati avranno avuto patrocinatori di maggior valore, che non il Tesoro; ci sarà stata più sagacia e più prudenza nell'avventurarsi alla lite, da parte degli uni, anzichè da parte dell'altro. Tuttavia l'opinione pubblica non sa difendersi dal dubbio, quando vede ripetersi la cosa, e quando nota la tendenza nei privati ad affidarsi, ne' casi più difficili e più pericolosi, ad avvocati politici, piuttosto che a patrocinatori estranei al Parlamento. Non piace nemmeno vedere Presidenti della Camera, lasciare, per qualche giorno il loro seggio e andare davanti a Magistrati, a difendere cause. Ma qui si osserva, e non a torto, che questo è un argomento della loro proibità. La vita pubblica costa, e di certo agli onesti non frutta ricchezze. Un avvocato di molta riputazione non può sacrificare tutte le sue clientele alla carica di Presidente; niuna meraviglia se talora egli scende dall'alto suo posto e riveste la toga

della Curia. Ragioni plausibili coteste, non v'ha dubbio; nondimeno il pubblico teme che l'altissima carica di Presidente della Camera elettiva possa influire sull'animo del Magistrato, inducendolo a men retto giudizio. Sbaglia chi nutre questo timore, ma il timore c'è. A questo proposito il Minghetti, fin dal 1881, nel suo bel libro: *I partiti politici e le ingerenze loro nella Giustizia e nell'Amministrazione* (1), osservava: “ Questa ingerenza, vera o no, purtroppo “ è creduta, e ve ne sono state apparenze. Si è “ visto da taluno sollevare nella Camera interpel- “ lanze circa l'interpretazione d'una legge in seguito “ ad una sentenza profferita contro i suoi clienti “ dal Tribunale di prima istanza e mentre pendeva “ ancora la lite in appello. Si sono viste cause di- “ fese e vinte contro lo Stato da Deputati eminenti, “ in onta all'opinione e all'aspettativa universale. “ E poniamo che ai Giudici apparisse chiarissima la “ ragione della parte, in favore della quale sen- “ tenziavano, ma sarebbe stato desiderabile che “ nessun prossimano avanzamento avesse dato au- “ rizzazione a sospetti, che tornano sempre a detri- “ mento del prestigio, onde la Magistratura vuole “ essere adorna „.

Le cose fin qui dette dimostrano chiaramente che dal 1890 insino a questi ultimi anni, le ingerenze politiche nella giustizia, reali, od apparenti,

---

(1) V. Opera citata. Bologna, Nicola Zanichelli, 1881, pag. 139.

sono cresciute di gran lunga, anzichè scemate; quindi la necessità urgente di provvedere con ben più efficaci rimedi. Le popolazioni hanno soprattutto sete di giustizia; se questa vien meno, manca il precipuo fondamento della società civile.

Ora dopo il 1890, abbiamo in proposito tre decreti reali; uno del Gianturco (1900), un altro del Cocco-Ortu (1901), e l'ultimo del Ronchetti (7 gennaio 1904). Tutti e tre i decreti riordinano la Commissione consultiva e cercano di renderne più adatta la composizione al suo ufficio; più spedita e più vantaggiosa l'opera; ne dirò una parola.

Il decreto Gianturco porta i membri della Commissione dal numero primitivo di cinque a diciotto, componendola di sedici Consiglieri e di due rappresentanti del Pubblico Ministero della Corte di Cassazione di Roma, eletti da essa Corte, e la divide in due Sezioni; la prima delle quali classifica i Consiglieri e i Sostituti Procuratori Generali delle Corti d'Appello, i Presidenti, i V.-Presidenti, i Giudici dei Tribunali, i Procuratori e i Sostituti Procuratori del Re, reputati, a suo giudizio, promovibili; la seconda classifica i Pretori, da promuoversi, secondo il suo avviso. E i Magistrati e i funzionari del Pubblico Ministero così classificati, la Commissione li divide in *buoni*, *buoni a pieni voti*, *ottimi*, *ottimi a pieni voti*, *ottimi di meriti eccezionali*. Queste le novità. Quanto ai tramutamenti d'ufficio di Magistrati inamovibili, sono mantenute, su per giù, le disposizioni in vigore.

Non accade parlare del Decreto Cocco-Ortu, come quello che non ebbe altro fine che di rendere più semplice e più sollecito il lavoro della Commissione.

E per ultimo il decreto Ronchetti restringe a quattordici il numero dei componenti la Commissione; estende a tutte le Cassazioni del regno la elezione de' suoi Membri; istituisce Consigli giudiziari presso i Tribunali e le Corti d'Appello. I primi daranno alla Commissione consultiva le notizie e le informazioni occorrenti allo scrutinio dei Pretori; e i secondi faranno lo stesso per quel che riguarda i Giudici, i Sostituti Procuratori del Re e i Vice-Presidenti di Tribunale. Quanto ai Presidenti di Tribunale, ai Procuratori del Re, ai Consiglieri e ai Sostituti Procuratori Generali di Corte d'Appello provvederanno, congiuntamente, i capi delle Corti. Tuttavia la Commissione consultiva potrà ancora fare, da sè, le indagini occorrenti. E per ultimo il decreto Ronchetti limita le classificazioni dei promovibili alle tre sole: *di promovibili, di promovibili a scelta, e promovibili per merito eccezionale.*

Queste le ultime innovazioni. Ognuno vede che siamo sempre nei termini d'un corpo, che dà un semplice parere sul merito comparativo dei Magistrati e sui trasferimenti d'ufficio: parere autorevole, come quello che viene da alti Magistrati, i quali promettono per l'ingegno e la dottrina, per l'esperienza e l'integrità loro. Ma questo avviso non vincola l'opera del Ministro; il quale non solo può

scegliere liberamente, per le nomine ai diversi gradi, nelle categorie dei promovibili compilate dalla Commissione, ma può anche scostarsene per motivi, dei quali risponderà dinanzi al Parlamento. Lo stesso dicasi dei tramutamenti dei Magistrati inamovibili, senza la loro domanda, senza il loro consenso.

Oltrechè si osserva che, la Commissione consultiva rinnovandosi a dati periodi, si fa luogo a disparità di criteri negli scrutinii; quindi disparità di trattamento; senza parlare del pericolo di meno attenta e meno esatta stima dei meriti di ciascun Magistrato; onde lagnanze e reclami. E si aggiunge essere poco prudente affidare ai Magistrati funzioni estranee all'ufficio loro, più adatte ad amministratori, che a Giudici, facendo della Commissione consultiva una specie di cittadella chiusa delle tradizioni, dei pregiudizi e dell'egoismo di classe.

A ogni modo, in faccia alla marea crescente dei dubbi e dei sospetti, ben altra riforma è necessaria, ed è dovere dell'uomo di Stato studiarla per mantenere illesa da ogni ingerenza la giustizia, che è il supremo bisogno della civile convivenza. Non dimentichiamo le alte e gravi parole dette, nel 1899, da un dotto ed integro Magistrato, Procuratore Generale della Corte di Cassazione di Roma, nel suo discorso inaugurale dell'anno giuridico. Le riferiamo testualmente, ad onore di chi le proferiva ed a testimonianza inoppugnabile dello stato delle cose: " La Magistratura è sospet-



“ tata, perchè troppo soggetta a poteri estrinseci e  
“ alle influenze che muovono da quei poteri. Gl'in-  
“ teressi privati si ribellano abitualmente alla se-  
“ vera disciplina dei giudizi, ed invocano potenti  
“ ausili ed autorevoli inframmettenze; investono il  
“ Giudice con ogni maniera di pressioni e insidie,  
“ spargendo dovunque un malefico seme di diffi-  
“ denza e di sospetto „. . . . . “ Io vedo interessi e  
“ passioni, che usurpano il nome di giustizia, e da  
“ per tutto uno studio continuo di eludere la legge  
“ e tirarla ai proprî fini. L'illegalità ed il torto che  
“ non ci toccano, si lasciano compiere impunemente.  
“ La legge per la legge, la giustizia per la giustizia  
“ non hanno fautori, non premono ad alcuno. Quindi  
“ la verità e la sincerità sono bandite dai giudizi  
“ penali; le indagini si fanno con la scorta d'indicatori  
“ sleali, di testimoni reticenti o bugiardi; giudizi più  
“ clamorosi e più gravi, fra le suggestioni della  
“ stampa, ed i rumori delle *turbæ prava jubentium*... „.

Onde la necessità di una riforma tale da porre la Magistratura in condizione che nulla essa debba aspettarsi, e nulla temere, se non dalla legge. Ora questa riforma trovasi, ne' suoi tratti essenziali, nel disegno di legge, proposto dallo Zanardelli, sull'ordinamento giudiziario; il quale ha tutto un complesso armonico d'innovazioni, che mirano a guarentire vigorosamente l'indipendenza dell'Autorità giudiziaria e che effettivamente conseguono questo gran fine. E invero, secondo la proposta, sono aboliti i Pretori;

in ogni comune, il quale sia presentemente capoluogo di circondario giudiziario, o di mandamento, v' ha un Tribunale, in prima istanza, con uno o più Pretori. Superati i tirocinî di Uditore e di Aggiunto, il primo grado, al quale si ascende, corrisponde all'attuale di Giudice di Tribunale, e così i nuovi Pretori sono Giudici, ed acquistano la inamovibilità, dopo tre anni d'esercizio. E similmente diventa inamovibile il Pubblico Ministero. Infatti i Procuratori generali sono designati dalle Corti di revisione, tra i Consiglieri di Appello, e durano in ufficio tre anni. Le funzioni del Pubblico Ministero, oltre che da essi, sono esercitate da Membri del Collegio, scelti dal Presidente, sentiti i Procuratori generali. E così l'ufficio dei rappresentanti della società e della legge è adempiuto da Magistrati giudicanti, in missione, i quali conservano la prerogativa dell'inamovibilità. Cessa ogni soggezione del Pubblico Ministero al potere esecutivo, e si attua la piena separazione dell'Ordine giudiziario dal potere esecutivo.

Oltre l'inamovibilità dal *grado*, è pure guarentita fortemente quella di *sede*. Non si potranno fare tramutamenti per *utilità del servizio*, ma solo per ragioni d'inidoneità, vale a dire perchè il Magistrato inamovibile è congiunto, sino al terzo grado, con avvocati e procuratori, che esercitano la loro professione nella stessa sede; o perchè per *aderenze quivi contratte*, o per *gravi interessi in controversie*, o per

*altre gravi ragioni attinenti alla condotta propria, o di persone di sua famiglia, non possa più esercitarvi degnamente le sue funzioni.* E tuttavia, anche in questi casi, il tramutamento non può aver effetto, d'ufficio, se non sulla proposta del Presidente e del Procuratore generale del Collegio, del quale il Magistrato fa parte, e per i Pretori, del Presidente e del Procuratore generale della Corte d'appello, e se non è sentito un alto consesso di Magistrati, il quale, presi in esame i fatti, gli addebiti e le difese, dà il suo parere sul tramutamento.

Norma generale delle promozioni di grado l'anzianità; così si scansa il pericolo di arbitrii e d'intrusioni pericolose; scemato il numero dei Magistrati, e per conseguenza, maggiore la facilità di averli tutti degni del loro nobile ufficio; e da ultimo tutta la Magistratura, indistintamente, e nelle dovute proporzioni, molto meglio retribuita, di quello che non sia presentemente.

Questi i capisaldi della riforma; la quale, a mio giudizio, è tale, per quello che si può aspettare nelle cose umane, da por fine ai dubbî e ai timori dei più diffidenti.

Passo alle ingerenze nell'amministrazione.

Anteriormente al 1865, sotto il nome di contenzioso amministrativo, venivano altresì controversie reputate amministrative, ma in effetto di diritto privato, e in conseguenza da sottoporsi ai Tribunali ordinari. La legge dei 20 marzo 1865, abolì i Tri-

bunali del contenzioso amministrativo, restituendo alla giurisdizione ordinaria tutte le questioni giudiziarie.

Fu questo un primo passo nell'ordinamento razionale di questa materia. Dico *un primo passo*, imperocchè è da notare che la legge, della quale parlo, quanto agli affari d'indole non giudiziaria, li dichiarò tutti di competenza delle Autorità amministrative; le quali dovevano decidere, con decreto motivato, *ammesse le deduzioni e le osservazioni delle parti*, uditi i Consigli amministrativi, nei diversi casi stabiliti dalla legge, e mantenuto il ricorso dall'Autorità inferiore alla superiore.

Ora l'Autorità amministrativa, che giudica dei propri atti e provvedimenti, vuol dire che essa è giudice e parte in causa propria. Nè il ricorso gerarchico è sufficiente guarentigia. L'Autorità superiore inclina naturalmente a dar ragione all'inferiore. Ove poi nell'affare, del quale si tratta, la passione di parte si mescoli, il ricorso, nella massima parte dei casi, sarà una vana formalità, e non gioverà menomamente a chi vi si appiglia.

Pertanto, dopo la legge del 1865, tutto il contenzioso amministrativo, propriamente detto, restava nella piena balia dell'Autorità governativa, e per conseguenza, in questa materia, l'amministrazione era soggetta a tutte le ingerenze politiche.

Occorreva fare un altro passo importante, tenendo conto delle decisioni amministrative, le quali pec-

cassero d'incompetenza, di eccesso di potere, o di violazione di legge. In questi casi doveva farsi luogo ad un ricorso ad Autorità, diversa da quella che definisce i richiami gerarchici, ad un'Autorità collegiale, indipendente, che nella sua composizione, nella procedura, nelle forme del giudizio offrissi tutte le guarentigie possibili, e sentenziasse, e alle sue sentenze le Autorità amministrative dovessero conformarsi.

Nè bastava.

La pubblica amministrazione ha bisogno, è vero, di qualche libertà di giudizio e di azione, come quella che deve operare secondo l'opportunità e col fine del pubblico bene. V' ha affari che non possono essere decisi che da essa, per la loro indole, o per la loro urgenza, o per il loro effetto momentaneo. Negli altri casi, il ricorso del cittadino o dell'ente morale deve avere una guarentigia efficace. V' ha una quantità di atti o provvedimenti amministrativi in materia di polizia, d'imposte, di strade, di acque, di sanità, di pubblici servizi, e via discorrendo, i quali possono ledere interessi di cittadini e di enti giuridici, e debbono aprire l'adito a ricorso e a giudizio indipendente. Così si frena l'arbitrio in tutte le controversie, che hanno il carattere accennato, e che possono nascere tra i cittadini e il governo che amministra, tra cittadini ed enti morali, tra Stato ed enti morali, tra la stessa amministrazione e i suoi agenti.

Questo passo importantissimo si fece con le leggi 31 marzo 1889 e 1° maggio 1890, le quali dettero vita e stabili ordini alla giustizia amministrativa in Italia; riforma di gran momento, che onora uomini valorosi, tra i quali lo Spaventa, il quale fu dei primi, dei più tenaci e autorevoli suoi promotori, e il Crispi che la condusse ad effetto.

Nei limiti attuali questa istituzione è già un gran progresso; ma gli attuali limiti possono allargarsi, senza uscire dai termini di un vero e proprio contenzioso amministrativo. Essa deve estendersi a tutti i casi possibili in questa materia. Il che può conseguirsi rivedendo attentamente regolamenti, circolari e istruzioni, e riducendole, dove occorre, a norme chiare e fisse, tali da servire di base ad un giudizio; lavoro lungo e paziente, ma utilissimo, come quello che ha per effetto di contenere, ne' suoi giusti confini, l'arbitrio dell'amministrazione. V'ha chi teme, che, mettendosi per questa strada, si corra pericolo d'impedire al governo di muoversi e di operare. A nostro giudizio questo timore non ha sodo fondamento, perchè si tratta di limiti, e basta arrestarsi dove la necessità delle cose consiglia di lasciare la libertà occorrente all'amministrazione di decidere e provvedere da sè, perchè il pericolo temuto non abbia ragione di essere.

E invero, checchè si faccia, avremo sempre questioni che non si potranno portare nè davanti ai Tribunali ordinari, nè davanti alla giustizia ammi-

nistrativa. La legislazione non potrà mai definire ogni cosa, nè discendere ai più minuti particolari, nè dovrà mai impedire ogni libertà d'azione all'amministrazione: " V'ha casi nei quali, — scrive il " Minghetti (1), — il giudizio e l'atto amministrativo sono determinati da un complesso di elementi, " che definire non si ponno; e questo giudizio, questo " atto dell'amministrazione bisogna accettarli, senza " dar luogo a richiamo, e al più rimettersene all'Au- " torità superiore in gerarchia „. Purtroppo in tutti questi casi la porta rimane aperta al favore ministeriale e alle ingerenze politiche, in un governo di parte, qual'è il Parlamentare. Udite infatti quello che ne diceva un Presidente del Consiglio dei Ministri, il Rudinì, nella seduta, 18 maggio 1897, della Camera elettiva, rispondendo ad alcuni oratori che avevano censurato il suo indirizzo politico e amministrativo: " Ci sono pochi in questa Camera, molto pochi, e " forse nessuno, i quali possano dire a fronte alta: " *Io non ho chiesto nulla; non ho mai esercitato al-* " *cuna influenza indebita; non ho mai cercato d'im-* " *porre la mia volontà al governo, per ottenere questa* " *o quell'altra cosa* „. Questo era parlare chiaro e risoluto. Il capo del governo attestava, e niuno più autorevolmente di lui poteva attestare le ingerenze, che gli uomini politici cercano d'esercitare, e che spesso esercitano nella pubblica amministrazione.

---

(1) V. Opera citata, pag. 291.

E più innanzi il Rudinì aggiungeva: “ Il Governo  
“ resiste e deve resistere nei limiti del possibile,  
“ perchè non si può risanare questo ambiente Par-  
“ lamentare d'un tratto, con un provvedimento solo,  
“ con una volontà sola; occorre la volontà di tutti  
“ voi per risanare questo corpo Parlamentare „.

Egli è certo che gli uomini politici premono, incalzano, e s'ingegnano di conseguire ciò che hanno in mente; ma è certo altresì che il governo non resiste, *nei limiti del possibile*, ma cede, si piega, transige troppo spesso, e con soverchia facilità davanti alle loro esigenze. Si ama di soverchio il potere; una volta giunti al governo, non si ha più volontà di scendere; e per cattivarsi i voti del Parlamento, per rendersi favorevole, o per conservarsi la Maggioranza, per vincere in una dubbiosa battaglia, si concedono favori di tante maniere. Il torto è da ambo le parti, ma è maggiore dal lato del governo. Il quale ha la responsabilità dell'amministrazione; ad esso dunque il volere e il saper resistere; che se adempisse fermamente al suo dovere, la sua resistenza sarebbe di gran freno alle smodate ingerenze. Non v'ha dubbio che, coll'aiuto della volontà dei migliori, il risanamento farebbe un gran passo innanzi. Ma le Assemblee politiche sono quelle che sono; bisogna accettarle, con tutte le loro qualità buone e cattive. Aspettarsi da esse che non cedano alla tentazione delle ingerenze è un'illusione. Ma al governo si può e si deve chiedere che amministri



con giustizia e con imparzialità; e se il governo è giusto e imparziale, il suo esempio e la sua opera gioveranno non poco al risanamento del corpo Parlamentare. Ma purtroppo non c'è da aspettarsi, nemmeno da esso, questa nobile e benefica opera, nelle condizioni presenti del regime parlamentare in Italia.

Occorre cercare altri rimedi; tra questi c'è la riforma amministrativa, accennata anche dal Rudinì nel suo discorso.

Il decentramento, inteso nel senso più largo e più razionale, si effettua, sia mercè la delegazione dal governo centrale a' suoi funzionari locali (prefetti, intendenti di finanza, direttori compartimentali del lotto, capi del Genio civile, direttori superiori delle Poste e via dicendo) di facoltà maggiori di quelle che non abbiano presentemente; sia mercè il passaggio di vari pubblici servizi alle provincie e ai consorzi interprovinciali da stabilirsi e regolarsi per legge; sia mercè maggiori franchigie concesse ai comuni e alle provincie.

Può parere poca cosa la prima maniera di decentramento; ma chi ben consideri, è utilissima, come quella che ha per effetto di mettere, in molti casi, l'amministrazione a contatto degli amministrati. Di presente gli affari anche minimi affluiscono alle amministrazioni centrali, mentre potrebbero essere definiti dai funzionari locali, con risparmio di tempo, di spesa e di disagi per i cittadini; oltrechè, come s'è detto, di sopra, dei Ministri, le ammini-

strazioni centrali liberate da tante minuzie, che loro ingombrano la via, potrebbero meglio attendere alle cose maggiori, con pubblico e privato vantaggio. Non entro in troppi particolari, ma chi studi un po' la nostra farraginoso macchina amministrativa s'accorge facilmente che si può semplificarla e farla camminare assai più speditamente, sol che si voglia allargare alquanto le attribuzioni dei rappresentanti locali del governo, in ogni branca dell'amministrazione; ad esempio, nelle operazioni del Debito pubblico, e della Cassa dei Depositi e Prestiti; nei richiami in materia di ricchezza mobile, per errori materiali, per cessazione di redditi, per iscrizioni duplicate sui ruoli; e così in ordine al Demanio, e in dati limiti di tempo e di somme, per annullamento di crediti inesigibili, per locazione di stabili, ecc. Lo stesso può dirsi rispetto al servizio delle Gabelle (dogane, tasse di fabbricazione, ecc.). E similmente, come da altri fu già avvertito, il capo del Genio civile, determinate le opere pubbliche nel complesso e nei particolari, potrebbe, senza inconvenienti, avere maggiore balia nella loro attuazione; come dovrebbe essergli data la facoltà di provvedere, in dati confini, nei casi urgenti, quando ogni indugio è funesto. E v'ha chi crede che la nomina del personale inferiore delle Poste e dei Telegrafi, e in generale di tutto il personale subalterno delle varie amministrazioni, si possa affidare ad un Consiglio dei loro capi, presieduto dal Prefetto. Non la finirei più se, allargando il discorso,

volessi applicare lo stesso ragionamento ai funzionari superiori di ciascuna branca di amministrazione. Dirò soltanto che, procedendo dall'uno all'altro, si giunge al prefetto, ch'è il primo della gerarchia, e che è il rappresentante di tutti i Ministri in tutta la provincia, e che nondimeno ha attribuzioni assai ristrette, mentre i Ministri potrebbero delegargli facoltà ben maggiori.

L'altra maniera di decentramento si può appellare funzionale, ed è di certo assai più importante perchè consiste nel passaggio alle provincie e ai consorzi interprovinciali, di vari pubblici servizi che hanno vita e svolgimento nel loro territorio, e che possono essere dagli enti locali meglio esercitati, che non dal governo.

I servizi da decentrarsi, potrebbero essere (1) le strade ora nazionali, le tranvie e le ferrovie economiche locali; la vigilanza sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali; il regime forestale; il regime delle acque per quel che riguarda le opere

---

(1) V. 1° Atti del Congresso delle rappresentanze provinciali tenutosi in Torino nell'agosto del 1898; — 2° Osservazioni della Deputazione provinciale di Torino sui disegni di legge presentati al Senato del Regno nella tornata 1° febbraio 1901: "Riforma delle autorità governative ed amministrative della provincia; divisione dei Comuni in classi, agli effetti della tutela; consorzi comunali facoltativi e obbligatori"; — 3° Uno scritto del deputato DANELO EDOARDO col titolo: "Il problema dominante, note ed appunti sulla riforma amministrativa e tributaria", pubblicato nella *Nuova Antologia* del 16 aprile 1902.

d'interesse locale; l'agricoltura, la caccia e la pesca; l'istruzione speciale tecnica in concorso col governo; le scuole commerciali, industriali e le agrarie pratiche; i poderi modelli; le cattedre ambulanti di agricoltura e di tecnica industriale; e per ultimo l'igiene e la sanità. Ad alcuni di questi servizi ogni provincia provvederebbe da sè; ad altri provvederebbero le provincie finitime, unite in consorzio, trattandosi d'interessi comuni.

Resta la spesa. È chiaro che le Provincie, anche nei casi di consorzio, non sarebbero in grado di sostenere gli oneri dei servizi loro affidati; ma il governo può cedere loro tanta parte d'imposte, quanta corrisponde alle spese, che oggi sostiene per i servizi dei quali si tratta, e ciò finchè non sia provveduto, razionalmente, ad una riforma tributaria generale e locale.

Da ultimo viene il decentramento, che si attua con una maggiore autonomia dei comuni e delle provincie. Dichiarate esenti dall'approvazione della Autorità tutoria tutte le deliberazioni delle provincie, ad eccezione di quelle che stabiliscono imposte nuove, od aggravano le vecchie, o che riguardano spese d'opere, le quali portino di necessità a nuovi tributi, o ad aumento di quelli che già sono stabiliti. Quanto ai comuni, si distingue tra quelli che hanno finanze in regola e quelli che non sono in queste condizioni. I primi, sulla loro domanda da rinnovarsi d'anno in anno, e sopra conforme decisione del prefetto e della Giunta provinciale amministrativa,

sono trattati alla pari delle provincie, per quel che riguarda la tutela. Gli altri sono soggetti all'Autorità tutoria. Per ultimo resa elettiva la Giunta provinciale amministrativa, il prefetto interviene alle sue sedute quale Commissario Regio, con diritto di appello al Consiglio di Stato; abolite le sottoprefetture e i Consigli di prefettura: istituito un corpo di ispettori amministrativi, i quali esercitano, a fianco della Giunta provinciale amministrativa, una assidua vigilanza sulla gestione delle provincie e dei comuni perchè la legge sia rispettata e osservata.

Da questa riforma amministrativa, tratteggiata nei documenti e negli scritti che abbiamo citato, considerata nel suo complesso, e riservato il giudizio su qualche particolare, ad esempio sull'abolizione delle sottoprefetture, esce fuori una specie di governo locale, che è senza pericolo per la compagine nazionale, e nello stesso tempo assicura un'amministrazione più spedita, più oculata, più imparziale, meno dispendiosa e che ha il gran vantaggio di avvezzare le popolazioni a fare un po' da sè, accrescendone la responsabilità e legandole più strettamente alle pubbliche libertà e alla patria comune.

Purtroppo non ho la fiducia, espressa da altri, che colla riforma divisata " dovrebbero scomparire " come nebbia, dinanzi al sole, le grandi piaghe, dalle " quali le pubbliche amministrazioni oggidì sono " travagliate; le oligarchie e le clientele, dove spa- " droneggiano, colle loro maggioranze; vincendo colla

“ forza del numero la forza della ragione; le infram-  
“ mettenze parlamentari anelanti ad asservire l'am-  
“ ministrazione alla politica; ed infine le ingerenze  
“ governative intese a far muovere le amministra-  
“ zioni locali, secondo il parere dei mutabili uomini  
“ preposti al governo, ed in ispecie durante la pre-  
“ parazione dei comizi e nell'ardore delle lotte po-  
“ litiche, ecc. „. Non ho, ripeto, la fiducia che  
scompariscano, mercè la riforma, che si propone,  
le intromissioni che inceppano e guastano la pub-  
blica amministrazione, ma credo che qualora essa  
sia accompagnata da una legge sulla responsabilità,  
tanto degli amministratori, quanto dei funzionari  
governativi rispetto agli enti amministrati, sindacati  
e tutelati, e i casi di responsabilità siano sottoposti  
alla giurisdizione ordinaria, le ingerenze politiche sce-  
merebbero.

A mio giudizio, esagera il Minghetti, che pur è  
favorevolissimo ad un largo decentramento, quando  
scrive (1): “ Il deputato non salirà e non scenderà  
“ più le scale ministeriali; non avrà mestieri d'in-  
“ time relazioni coi capi dei dicasteri centrali; ma  
“ farà opera d'imporsi alle Autorità delegate, al pre-  
“ fetto, all'intendente, al capo del Genio civile. E  
“ quanto ai Corpi elettivi locali, vi penetrerà simil-  
“ mente; ma siccome si tratta di cose minori sup-

---

(1) V. Opera citata, pag. 249.

“ plirà coll'acerbità della passione alla poca impor-  
“ tanza della questione „.

Bisogna, è vero, aspettarsi che gli uomini politici cerchino d'imporsi ai funzionari governativi, ai corpi locali e alle Giunte amministrative, ma il pericolo delle loro ingerenze è molto minore, poichè funzionari governativi, e amministratori di comuni, di provincie, di enti morali, ed Autorità tutorie non si sentono così tentate a piegarsi a codeste inframmettenze, non avendo la forte spinta delle passioni politiche, le quali per contro sono eccessive nei Ministri. Esse non hanno la ragione del conservarsi, e del procacciarsi una Maggioranza, nè il timore di cadere dal seggio loro, ove contraddicano a chi li vuole soverchiare. Aggiungasi che i funzionari e i corpi locali troverebbero un freno, nella legge sulla loro responsabilità, alle compiacenze, alle concessioni biasimevoli, e alle transazioni colpevoli coi loro doveri; il che non può dirsi dei Ministri, i quali quand'anche ci fosse una legge sulle responsabilità loro, possono difendersi in Parlamento e salvarsi con un voto favorevole della Maggioranza.

A ogni modo, rimedi infallibili a guarire totalmente il nostro regime dalle ingerenze politiche nell'Amministrazione non ve n'ha; e di certo la riforma amministrativa non è neppur essa questo rimedio miracoloso; ma può giovare e gioverà a scemare il male.

Alla materia della riforma amministrativa s'at-

tiene strettamente la facoltà che il governo ha di sciogliere i Consigli comunali e provinciali “ per gravi motivi d'ordine pubblico, o quando, richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge, persistono nel violarli „. Questa facoltà è così larga e così indeterminata che mette la vita dei corpi locali poco meno che alla discrezione del potere esecutivo. I *gravi motivi d'ordine pubblico* si possono interpretare un po' a capriccio di chi li invoca; la formola è troppo generica e si adatta a molti accomodamenti. Quanto all'inosservanza degli obblighi imposti per legge, essa non è determinata nè specificata, e in conseguenza può ricevere applicazioni dure, o miti, od anche opposte, secondo i Ministri. Osservisi ancora che nessuna guarentigia assiste comuni e provincie contro i possibili abusi e le possibili violenze del governo. Vero è che i decreti reali di scioglimento debbono essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e accompagnati da una relazione sui motivi del provvedimento. Ma i fatti possono narrarsi un po' come si vuole; qua tacendo, là esagerando; il che accade non tanto raramente. È vero altresì che, ogni tre mesi, deve essere comunicato al Senato e alla Camera elettiva un elenco dei corpi locali sciolti; ma anche questo serve a poco meno che nulla. Sono disposizioni intese a far conoscere i Consigli sciolti, e mettere in grado le Camere legislative di promuovere una discussione e un voto. Ma, oltrechè gli scioglimenti si



possono conoscere per la *Gazzetta Ufficiale*, portato lo scioglimento davanti al Parlamento, sorge quella che chiamasi una questione politica, la quale si decide con un voto politico, con un voto di maggioranza.

E che si abusi grandemente della facoltà, della quale parlo, è fatto dimostrato. Non è raro il caso, come si è detto di sopra, di Consigli comunali sciolti per intimorire gli elettori riluttanti ad una candidatura ministeriale, o restii a piegarsi alla volontà di un Deputato che ha potere. E gli scioglimenti di Consigli comunali tendono a crescere da qualche anno. Da 138, che tanti erano stati nel 1900, salirono nel 1901 a 188, nel 1902 a 198, e nel 1903 a 200.

Men frequente, ma nemmeno rarissimo è il caso di Consigli provinciali sciolti per ingerenze politiche. Ora questi eccessi mal si conciliano coll'autonomia locale; che anzi ne sono la negazione, per non dire la distruzione. È necessario mettervi rimedio. A questo fine occorre determinare, con maggiore precisione i casi nei quali un Consiglio può essere sciolto, e stabilire che lo scioglimento debba essere preceduto dal voto della Giunta provinciale amministrativa, e del Consiglio di Stato.

La legge 17 luglio 1890, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, ammette il loro scioglimento, quando le loro amministrazioni, dopo esservi state invitate, non si conformano alle norme di legge o ai loro statuti o regolamenti, ma vuole ad un tempo

che il governo interroghi sullo scioglimento la Giunta provinciale amministrativa e il Consiglio di Stato. O perchè queste guarentigie non si estenderebbero agli scioglimenti dei Consigli comunali e provinciali? Inoltre codesti decreti dovrebbero essere registrati dalla Corte dei Conti; il che ora non si fa, mentre dovrebbe farsi. I pareri, dei quali ho detto, e la registrazione della Corte dei Conti, non possono impedire assolutamente gli eccessi; vi avrà ancora Ministri che non ne terranno conto; nondimeno queste guarentigie sono tali da frenare alquanto l'arbitrio ministeriale; e ciò tanto più se, a compiere la riforma, si faccia luogo ad un ricorso e ad un giudizio, ove il diritto sia stato violato.

I Ministri non amministrano, ma dirigono; ad essi non può chiedersi altro se non questo, che sappiano dare al loro dicastero un indirizzo provvido ed opportuno. L'amministrazione è nelle mani dei pubblici impiegati. V'ha chi, quasi a significare il poco conto che fa di essi, chiama *burocratici* i pubblici ufficiali, e *burocrazia* la loro classe. E tra i detrattori non è tanto raro trovare Ministri, e specialmente quelli che più si giovano dell'opera dei loro impiegati, e che ad essi debbono le proposte e i provvedimenti, che tornano a loro onore. Appena occorre avvertire che questi giudizi e questi modi sono ingiusti e disdicevoli. E poichè l'amministrazione è affidata a pubblici ufficiali e dalla loro integrità, oculatezza e diligenza dipende l'andamento

corretto, sagace e sollecito di tutta la pubblica azienda, è evidente la necessità d'una legge che non li abbandoni in balia del partito che domina. Le loro nomine, le promozioni, i trasferimenti, i provvedimenti disciplinari, i collocamenti in aspettativa, in disponibilità, a riposo, le dispense dal servizio, le destituzioni, debbono essere circondate di efficaci guarentigie. Di qui il bisogno d'una legge sullo stato degli impiegati, che assicuri le sorti loro, contro gli arbitrii ministeriali, e contro le ingerenze e le soverchierie politiche. Così si soddisfa alla giustizia dovuta ad un corpo che adempie alle funzioni più necessarie d'uno Stato, e nello stesso tempo si provvede alla pubblica amministrazione, salvandola da pericoli, che la condurrebbero a rovina.

Nè bastano in proposito decreti e regolamenti a tutelare gli impiegati, poichè gli uni e gli altri si disfanno dai Ministri, che li hanno fatti, quando non sono da essi apertamente violati.

Altri crede che una legge siffatta non si concilii colla responsabilità dei Ministri, i quali non possono rendersi mallevadori dell'amministrazione, se non hanno in loro balia gli impiegati, che sono gli strumenti dell'opera loro, e se non possono servirsene, secondo la fiducia che loro ispirano. Questo ragionamento presuppone che i Ministri siano responsabili di tutti gli atti dei loro agenti. Ma come possono i Ministri rispondere di atti che si contano a migliaia, e che sono compiuti da impiegati, che essi

neppur conoscono, e che non hanno nemmeno tempo di conoscere? Addossare ai Ministri una responsabilità così sproporzionata, è cosa vana. Oltrechè la responsabilità ministeriale è principalmente politica e si sperimenta con un voto del Parlamento. Ora è da aspettarsi che il Ministero trovi modo di farsi assolvere dalla Maggioranza, ogni volta che un impiegato sia in colpa e dalla sua colpa siano derivati danni alla cosa pubblica. Nè serve dire che il governo parlamentare è governo di maggioranza, e che questa abbia necessità d'impiegati, i quali siano interpreti sinceri delle sue opinioni e delle sue intenzioni, e in una parola degni della sua fiducia. È mestieri distinguere il governo dall'amministrazione. Un governo di partito, come è il parlamentare, vuole soltanto questo, che l'indirizzo generale politico sia conforme alle idee e agli intendimenti della Maggioranza. Ma l'amministrazione deve essere conforme alla legge, e non secondo l'arbitrio e l'interesse di parte. La legge deve essere applicata, in tutto e a tutti, con giustizia e con equità.

Ho detto di sopra che i pubblici ufficiali non possono, e non debbono parteggiare. A questo proposito non c'è dissenso di opinioni. Ma ciò non basta; è necessario introdurre questo divieto nella legge sullo stato degli impiegati; e a rendere efficace la disposizione occorre accompagnarla con sanzioni adeguate.

È evidente che il pubblico impiegato non può

essere uomo, o strumento di parte. Egli serve lo Stato; non i Ministri; nè la Maggioranza, nè la Minoranza. D'altronde il pubblico impiegato ha un'autorità maggiore o minore, non solo in ragione del suo valore personale, ma altresì del posto che occupa nella gerarchia amministrativa. Ora, come ho detto sopra, non gli può essere lecito di servirsi del potere, a lui affidato, per fini politici, mentre il potere, che ha, gli è dato per l'adempimento delle sue funzioni, per il bene dell'amministrazione, alla quale è addetto. E non parlo nemmeno delle ragioni di disciplina che non gli permettono di combattere chi è al governo; come non parlo delle ragioni di uguaglianza di tutti i partiti in faccia all'amministrazione, che non gli consentono di combattere chi milita nelle file dell'opposizione.

Fedeltà alle patrie istituzioni e neutralità politica; questi sono i primi doveri dell'impiegato. Egli può pensarla, come gli pare, sullo Stato; nelle elezioni politiche può dare liberamente il suo voto a chi crede, secondo le sue opinioni, secondo la sua coscienza. È da biasimarsi il governo quando, con tutti gli artifici, cerca di servirsi di esso a sostegno dei propri candidati; ma l'impiegato deve serbarsi indipendente, e ad un tempo non uscire dal riserbo, che è insito alla sua condizione.

Se i Ministri non possono rispondere di tutti gli atti dei loro agenti, come dicevo testè, chi ne sarà il mallevadore? Gli agenti stessi.

Si vuole, ed è giusta, necessaria ed urgente, una legge sullo stato degli impiegati, che ne determini i diritti e i doveri, accompagni di efficaci guarentigie le loro nomine, le promozioni, i provvedimenti disciplinari, e in una parola, tutto quello che si attiene alla loro condizione; ma è pur giusta, necessaria ed opportuna, a complemento di essa legge, un'altra sulla responsabilità civile dei pubblici ufficiali, rispetto ai terzi e allo Stato. È necessaria un'altra legge, la quale regoli tutta la materia di un giudizio, per risarcimento di danni recati a cittadini od allo Stato, dai pubblici impiegati, nell'esercizio delle loro funzioni, offendendo la legge, od eccedendo i loro poteri, o negando giustizia, o trascurando, colpevolmente, i loro doveri. Questa legge dovrebbe altresì estendersi agli amministratori di comuni, di provincie, di opere pie, di enti giuridici.

Parlo di responsabilità *civile*, perchè quanto alla *penale*, è già provveduto dalle leggi in proposito.

Certo non è facile fare una buona legge sulla responsabilità civile dei pubblici funzionari. E basti dire che, malgrado molte promesse di Ministri, parecchi discorsi in Parlamento e un disegno di legge presentato dal Mancini, la legge sulla responsabilità degl'impiegati è ancora un desiderio. Importa esaminare, con maturo consiglio, e stabilire quali siano i casi nei quali l'impiegato è responsabile; i casi nei quali è responsabile, per lui, lo Stato; e per ultimo quando nè impiegato, nè Stato può essere

tradotto in giudizio. È vero: le difficoltà non sono lievi. La stessa giurisprudenza non ha potuto, nè saputo supplire alla mancanza d'una legge in questa materia, senza andare incontro a molte dubbiezze e a molte contraddizioni. Tuttavia è mestieri cimentarsi a questa prova, ed io ho fede che sarà superata. L'amministrazione, resa effettivamente responsabile, cresce in dignità, in considerazione, e in indipendenza rispetto alle ingerenze parlamentari.

Appena occorre avvertire che una legge, di questa fatta, importa l'abrogazione dell'art. 8° della legge comunale, per il quale i prefetti, i sottoprefetti e coloro che ne fanno le veci, come pure i sindaci, *non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoporsi a procedimento per alcun atto di tale esercizio, senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato.*

Ben più arduo è il definire e il regolare la responsabilità ministeriale. Il Mancini diceva ch'essa non è retta soltanto da criteri giuridici; che ammette condonazioni e sanatorie per motivi di politica convenienza; che ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il governo della cosa pubblica. Non parlo della responsabilità *penale* dei Ministri, perchè, in questo caso, la Camera ha il diritto di accusarli, e il Senato di giudicarli. Ma quando si tratta di responsabilità *civile*, per il risarcimento di danni, la traduzione dei Ministri davanti ai giudici ordinari

ha per conseguenza di sottoporli ad un giudizio, nel quale il tribunale dovrà esaminare se l'atto da essi compiuto sia stato o no conforme alle leggi; se nel compierlo, il Ministro siasi mostrato diligente, o negligente, perito od imperito, zelante o trascurato; se abbia agito come ente politico, nell'interesse della società, o come ente civile. Ora si domanda: l'esame di tutti questi casi, e il giudizio, non sono piuttosto di competenza del Parlamento? A volerli attribuire ai tribunali ordinari occorrerebbe per lo meno una legge che chiarisse la natura, i caratteri, i limiti della responsabilità ministeriale; che dettasse le norme per risolvere le gravi questioni inerenti alla sua attuazione; e che per ultimo determinasse i rapporti tra la responsabilità ministeriale e quella dei pubblici ufficiali; e dove questa finisca, e cominci quella.

A ogni modo si facciano l'una e l'altra delle due leggi; ma certo la prima è quella che più preme.

Difesi nei loro diritti da una legge, che ne regoli la condizione, con norme chiare e precise, e con tutte le garanzie volute, e d'altra parte responsabili civilmente verso lo Stato ed i terzi degli atti loro, i pubblici impiegati non sono i servitori del governo, ma dello Stato, e si possono assomigliare, come da altri fu osservato, a persone investite dal Sovrano d'una funzione pubblica, per il pubblico interesse.

Oltre che con rimedi diretti, le ingerenze politiche possono essere frenate con rimedi indiretti ed utili



espedienti. Altri vorrebbe, ad esempio, l'istituzione d'un Segretario generale permanente in ogni dicastero, per conservare la tradizione amministrativa; i Consigli superiori resi più liberi e più forti; incompatibili le funzioni di Deputato al Parlamento con quelle della Magistratura giudicante; la limitazione del numero degli avvocati patrocinanti, da ammettersi nella Camera; altissima la condizione del Deputato nell'assemblea legislativa; ma fuori della Camera, neppure la parvenza del privilegio sopra gli altri cittadini; sottratta alla discussione annuale la parte delle pubbliche spese, stanziata nel bilancio in virtù di leggi che sono in atto, e che non si tratta di mutare. E aggiunge che porre le questioni di fiducia in un episodio insignificante; o peggio, il ritirarsi di un Ministero senza discussione; e peggio ancora, il serbare, dopo, il silenzio intorno alle cagioni della crisi e al programma del nuovo Ministero; tutto ciò corrompe le sorgenti vitali della vita costituzionale.

Senza entrare nell'esame dei rimedi indiretti e degli espedienti, che ho rammentato, nè accennarne altri, chè sono molti e vorrebbero un libro apposta a parlarne distesamente, dirò soltanto che importa sommamente mettere tutti i freni possibili alle ingerenze politiche nell'amministrazione, adottando tutti quelli che, essendo conformi allo spirito della costituzione dello Stato, ci conducono al fine desiderato.



## Epilogo.

I mali del nostro organismo politico, da me sobriamente analizzati, non sono passeggeri, come quelli che risalgono ad oltre un ventennio. In questo intervallo sono cresciuti, a mano a mano, ed ora hanno estese e profonde radici. Tutto il nostro corpo ne è invaso; tutta la nostra vita pubblica ne rimane turbata.

V'ha chi confida nella libertà, la quale, secondo un motto troppo ripetuto, guarisce le piaghe da essa aperte. Aspettiamo, dicono, dalle libere nostre istituzioni, la guarigione. Ora la libertà non è un nume che disponga, a sua volontà, delle cose umane, e che basti averle fede per essere sicuri della nostra salute. La libertà non è fine a sè medesima; essa non è che un mezzo, uno strumento, una forza, che, usata bene, procaccia reputazione, prosperità e grandezza ai popoli, che se ne servono, con senno e degnamente; ma che usata male ha per effetto di

tôrre loro ogni considerazione, e di ridurli in una condizione infelice.

Abbiamo dunque in gran pregio le nostre franchigie costituzionali, ma sappiamo farne nostro pro, adoperandole, conforme la loro natura, l'interesse generale e per il pubblico bene.

V'ha altresì chi spera il risanamento dalla buona fortuna d'Italia, la quale ci ha assistito, in casi ben gravi del nostro rivolgimento politico, e non ci vorrà abbandonare nelle presenti condizioni. È vero che, malgrado gravi errori (e in quale risorgimento d'una nazione, governi e popoli non ne commisero?) noi abbiamo potuto compiere il ciclo meraviglioso della nostra risurrezione. Ma, chi ben guardi, nei casi, dei quali si tratta, la preparazione politica era stata tale che s'è potuto rimediare, altrimenti, agli errori commessi, e così la causa nazionale ha trionfato di ogni difficoltà e d'ogni pericolo.

Occorre adunque provvedere sollecitamente e vigorosamente; altrimenti i mali avvertiti sempre più invecchiano, e invecchiando sono molto più difficili a guarirsi, senza parlare del pericolo che la cura abbia a riuscire vana.

Il risanamento non si può effettuare, se non alla condizione che le potestà, le quali sono il fondamento del nostro regime parlamentare, esercitino, ciascuna, i loro diritti, e adempiano ai loro doveri, stando nell'orbita, che ad esse assegna lo Statuto. Se l'una o l'altra esce fuori de' suoi confini, ci deve

essere il modo di ricondurla nei limiti delle sue facultà. E questo modo c'è, come parmi d'aver dimostrato nei capitoli precedenti.

Da noi la Corona e il Senato non eccedono; che anzi si tende a soverchiare l'una e l'altro. Chi eccede è la Camera popolare; è il Ministero.

L'Assemblea elettiva è tanta parte delle nostre istituzioni. Considerate, ragionevolmente, le cose, nessuno può e deve aspettarsi Camere eroiche. Queste non sono possibili che nel periodo epico del risorgimento d'una nazione. Allora tutto è al disopra della comune. La grandezza dell'impresa suscita idee, affetti, ispirazioni, entusiasmi e uomini pari ad essa. Il che è accaduto dell'Italia; la quale trovò nel Parlamento piemontese, e più tardi nelle assemblee sorte in parecchi dei vari stati italiani, nel periodo delle annessioni, come in tutto il paese, la più sensata, la più coraggiosa, la più sincera cooperazione per il conseguimento dell'unità e dell'indipendenza.

Altri sono ora i tempi; ma, anche nella prosa odierna della legislazione e dell'amministrazione, come rispetto alle nostre relazioni con gli altri Stati, possiamo avere Camere pari alle difficoltà attuali. Non mancano le questioni politiche, sociali, economiche, amministrative, e va dicendo, di gran momento; dalla cui definizione, provvida od improvvida, dipendono le sorti liete od avverse del paese. Così abbiamo uomini che possono far prova del loro

valore nella risoluzione di tali questioni. E da ultimo, tra i costituzionali, i pareri non sono concordi sui limiti e sul modo delle riforme più urgenti; onde la possibilità, anzi la certezza, solo che si voglia, di fare parti diverse, sulla base della diversità delle opinioni, nel campo monarchico liberale.

Ma qui apparisce l'equivoco, nel quale noi ci aggiriamo perpetuamente. Non amiamo dire apertamente quello che noi siamo, e che cosa vogliamo fare. Alle vie larghe e diritte spesso preferiamo le anguste e le tortuose. Salendo al governo, non prendiamo impegni precisi, preferendo di stare sulle generali, anzichè entrare nei particolari. O se c'induciamo a fare promesse piuttosto precise, ed anche troppe, noi facciamo questo, senza averne nessuna così fissa in mente, da volerla mantenere, risolutamente, a costo di rassegnare l'ufficio, ove non si riesca a tradurla in atto. Noi passiamo, facilmente, da un'idea all'altra, senza criterii direttivi; talora con poco rispetto delle opinioni diverse già da noi manifestate; senza saper bene dove s'andrà a finire; e ciò per cansare difficoltà parlamentari. E così l'arte di Stato si riduce allo schermire, schivando e riparando il colpo, che tira l'avversario, e cercando di offenderlo nello stesso tempo. E talora ci crediamo e ci diciamo gran politici, quando non siamo che molto astuti.

In questo stato di cose non è possibile costituire partiti; d'altra parte, senza di essi, lo ri-

peto, la macchina parlamentare non ha un moto regolare e non può operare gli effetti, che le sono proprii.

La sincerità politica non è impossibile, nè assurda come ad altri pare. Se così fosse, si dovrebbe concludere che gl'inganni sono la regola inevitabile delle relazioni tra governanti e governati, tra Stato e Stato. Ora niuno vorrà giungere a questa conclusione. In altri tempi questi costumi prevalevano; e ne fecero triste esperimento i paesi nei quali essi predominavano. Abbiamo esempio di popoli, già fiorenti per libertà, per arti, industrie e commerci, venire di prospero in cattivo stato, per l'astuzia ridotta a politica. Ma nei tempi moderni le relazioni interne ed esterne dei vari Stati sono più corrette. Una politica leale è reputata non solo onesta, ma utile. Naturalmente essa non esclude la prudenza, l'accorgimento, le cautele; ma accompagnata a queste, che sono norme comuni e necessarie, è tenuta vantaggiosa. Praticandola, si acquista fiducia, credito e un'autorità, che non si valuta a denaro, ma che ha molta importanza. Talora si potrà avere qualche disinganno; ma in generale la lealtà gioverà, anzichè nuocere. Quindi la sincerità è possibile, ragionevole e da lodarsi.

Occorre pertanto uscire dagli equivoci, avvezzarci all'ordine in luogo della confusione, alla franchezza in luogo dell'ambiguità; e ognuno prenda il posto che gli sta bene, secondo le sue opinioni. Così si richia-

mano le istituzioni alle origini, attuandole secondo il loro spirito.

Lo Statuto e la pratica costante vogliono un governo parlamentare. Questa maniera di regime si basa sull'accordo di tutti i pubblici poteri. Ora in Italia, la stretta unione tra Re e Parlamento è altresì voluta dalla storia del nostro risorgimento. E invero la Casa di Savoia riconobbe i diritti de' suoi popoli con la promulgazione dello Statuto; serbò costantemente i patti giurati; mise la sua spada al servizio del Paese, cimentando Corona e Stati sui campi di battaglia; col suo valore, col suo prudente ardimento, col suo squisito accorgimento politico, secondata mirabilmente da un sommo statista, Camillo Cavour, da un eroe, Giuseppe Garibaldi, dall'esercito regolare e volontario, da tutto il paese, liberò miracolosamente l'Italia, componendola in un grande Stato, retto a libertà, indipendente ed uno. Così le sorti della Monarchia liberatrice si sono talmente immedesimate e confuse con quelle d'Italia, che la fortuna dell'una è la fortuna dell'altra. E però lo stretto accordo tra il Principe e i pubblici poteri, oltrechè è insito ai nostri liberi ordini, è consacrato dalle vicende della nostra risurrezione.

Gl'inglesi dicono " Il Re nel Parlamento „ a significare che, nella strettissima unione della Corona con le due Camere, sta tutto il regime parlamentare. Ed è nel Regno Unito che esso regime ebbe le

sue origini, che vanta una storia gloriosa, e che forma l'ammirazione del mondo.

A questo fine è pur necessaria l'opera del paese. Ora questa manca, od è del tutto insufficiente. L'opinione pubblica italiana non prende viva parte all'andamento delle cose di Stato. A giudicare dalle apparenze, e anche molto dalla realtà, si direbbe indifferente. Abbiamo veduto succedersi al governo tendenze ed indirizzi opposti; abbiamo veduto, per esempio, modi di tolleranza eccessiva verso i partiti sovversivi, i quali avevano poco meno che le sembianze di una connivenza, e poi seguire altri modi, di tal prevenzione, da aver bisogno di essere sanati da un voto del Parlamento. Ora le popolazioni hanno assistito alle prove delle due politiche, senza commoversi nè esaltarsi, nè per l'una, nè per l'altra, senza applaudire nè biasimare, come se quella e questa non avessero molta gravità, come se non esercitassero alcuna influenza sulla pubblica tranquillità, sul credito dello Stato, sulla prosperità nazionale. Oltre che, come abbiamo avvertito di sopra, il corpo elettorale non esercita alcun sindacato sui suoi rappresentanti, e non vive con essi in istretta relazione politica. Eccettuati i partiti estremi, e specialmente i socialisti, che si muovono assai, i costituzionali non adempiono ai loro doveri di uomini liberi in libero governo. Ci sarà malcontento nelle loro file; si udranno lagnanze, e talora se ne odono delle acerbe; si muoverà qualche classe per chie-



dere speciali miglioramenti; ma nessun movimento, nessuna agitazione, s'intende legale, per grosse ed urgenti questioni, che tocchino l'interesse generale, come ad esempio quelle dell'ordinamento delle ferrovie, dei trattati commerciali, e via discorrendo, nè pro, o contro un determinato indirizzo di governo.

Di qui un grave danno per il regime parlamentare e per il paese. Il primo ha bisogno di attingere forza, consigli e autorità nell'opinione pubblica. Non gli basta, moralmente parlando, il voto della Maggioranza parlamentare; ma gli occorre un largo consenso, esplicito e manifesto, di opinioni nel paese; il che lo rende più forte e più capace di cose maggiori. Il secondo provvede meglio all'interesse generale, consigliando o sconsigliando; aiutando in parole e in fatti. Col promuovere l'interesse generale ognuno cura altresì il suo; nel fare il bene generale, ognuno fa anche il proprio, poichè l'uno s'intreccia meravigliosamente coll'altro. Per la qual cosa non s'intende come tanta gente diasi poco pensiero dell'utile pubblico, come se esso non avesse alcun legame con l'utile privato.

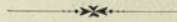
Se lo Stato non è guidato bene; se la politica estera è incauta, o temeraria, o poco avveduta, o neghittosa; se la politica interna non sa tutelare l'ordine pubblico, l'incolumità delle persone e della proprietà; se la finanza è amministrata malamente, eccedendo nelle spese, non curando sufficientemente le entrate, gravando all'eccesso i cittadini con troppe

imposte, e per giunta male distribuite; se l'educazione e l'istruzione pubblica sono trascurate; se ai lavori pubblici, all'agricoltura, all'industria e al commercio, che sono le fonti della ricchezza nazionale, non è provveduto a dovere; se la giustizia non è amministrata con imparzialità; se alla pubblica difesa, in terra e in mare, non si pensa con assidua cura, il danno è ben grave; ed è forse soltanto pubblico, o non è anche privato? Non è di tutti, e di ciascuno? A questo badi il paese, e dica se non solo l'interesse generale, ma ancora l'interesse di ciascuno, immediato, continuo, d'ogni giorno, d'ogni ora, non debba spingere il cittadino, il quale non abbia perduto il senno, ad occuparsi della cosa pubblica, e a fare quello che meglio sa e può perchè sia ben diretta e bene amministrata, e produca i maggiori vantaggi possibili.

In tempi di servitù, sotto governi assoluti, o dispotici, il cittadino, il privato non potendo ingerirsi nella cosa pubblica, non avendo nè autorità nè potere, è costretto a starsene in disparte, ad aspettare l'ora della liberazione, a promuoverne la venuta, con tutti i mezzi, che le cospirazioni, le occasioni e la fortuna gli offrono. Ma in uno Stato ordinato a libertà, come il nostro; dove il governo è formato indirettamente dal corpo elettorale; dove regna la più grande pubblicità, dove tutti possono associarsi, e mercè l'associazione promuovere un'agitazione per il soddisfacimento dei loro voti e per la

conseguenza dei miglioramenti, che si desiderano, l'assistere poco meno che indifferenti al modo, con cui procede il governo, non è solo un errore, ma una colpa.

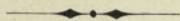
Nè illusioni; nè sconforto; nè indifferenza. L'opera di tutti è necessaria all'instaurazione d'un governo schiettamente parlamentare. A conseguire questo effetto debbono essere rivolti tutti i nostri sforzi. La riuscita sarà nostro onore; sarà la nostra fortuna.



# INDICE

---

INTRODUZIONE . . . . .	<i>Pag.</i>	9
CAP. I. — La Corona . . . . .	”	13
” II. — Il Senato del Regno . . . . .	”	39
” III. — La Camera dei Deputati . . . . .	”	83
” IV. — Il Gabinetto . . . . .	”	121
” V. — La Giustizia e l'Amministrazione . . . . .	”	159
EPILOGO . . . . .	”	199















Prezzo L. 3,60



CO